Національна академія державного управління
при Президентові України

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної
конференції за міжнародною участю
(Київ, 29 травня 2015 р.)

Київ
2015

УДК 35.08
І-70

Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 223/4-7 від 28 травня 2015 р.)

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
(свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу
масової інформації серії КВ № 15826-4298Р)

І-70 **Інституційне** забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2015. – 404 с.

У матеріалах щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю "Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток" вміщено тези виступів її учасників, присвячені актуальним проблемам та пріоритетам кадрової політики в державному управлінні, обговоренню місії Національної академії в її формуванні та реалізації, визначенню концептуальних засад і стратегії розвитку Національної академії в підготовці фахівців галузі знань "Управління та адміністрування".

Значну частину матеріалів становлять виступи учасників ІІ міжнародного наукового симпозіуму "Держави і ринки в умовах глобальних трансформацій" до 400-річчя політичної економії – науки про закони управління господарством, проведеного в рамках конференції.

Призначені для наукових, науково-педагогічних працівників, теоретиків і практиків державного управління.

УДК 35.08

У матеріалах збережено стиль, орфографію та пунктуацію авторів.

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2015

ВСТУПНЕ СЛОВО

Шановні учасники конференції, дорогі друзі, колеги!

Хорошою традицією стало для Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) проведення щорічних всеукраїнських науково-практичних конференцій за міжнародною участю з метою обговорення нагальних проблем розвитку держави та суспільства і вироблення конкретних рекомендацій щодо їх розв'язання.

І це закономірно, адже Національна академія сьогодні є:

• головним вищим державним навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

• координаційним, теоретико-методологічним, дослідницько-дорадчим центром з питань розвитку науки державного управління.

Тож хочу висловити подяку всім, хто знайшов можливість взяти участь у щорічній Всеукраїнській науково-практичній конференції за міжнародною участю "Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток".

Конференція присвячена актуальним проблемам та пріоритетам кадрової політики в державному управлінні, обговоренню місії Національної академії в її формуванні та реалізації, насамперед у становленні й інтеграції освіти, науки та практики державного управління в демократичній незалежній Україні, визначенню концептуальних засад і стратегії її розвитку в підготовці фахівців галузі знань "Управління та адміністрування", кадровому забезпеченню розбудови держави європейського рівня.

Ми надзвичайно пишаємося тим, що, незважаючи на складну ситуацію в країні, конференція викликає значний інтерес.

У рамках конференції передбачається робота секцій, круглих столів, а також відбудеться низка ключових заходів.

Серед них, зокрема, ІІ міжнародний науковий симпозіум "Держави і ринки в умовах глобальних трансформацій" до 400-річчя політичної економії – науки про закони управління господарством: Politicos, Oicos, Nomos. Мета симпозіуму – сучасне політико-економічне переосмислення закономірностей розвитку держав, національних систем регулювання економіки і ринків, ціннісних орієнтацій та фундаментальних чинників, стимулів, мотивацій економічної активності людини і соціуму в умовах глобальних трансформацій.

Сьогодні ми маємо нагоду обговорити важливі політекономічні питання з огляду на суперечності цивілізаційного розвитку, а саме: політекономічну парадигму державного управління економікою; ціннісні орієнтації державного управління; відносини власності, нагромадження капіталу, інвестицій; європейську інтеграцію і кон'юнктуру світових ринків; причини сучасних соціально-економічних циклів і криз; економічну безпеку України в умовах європейської інтеграції; реформування системи державного управління економікою України та ін.

Порушені питання, на які необхідно адекватно реагувати та намагатися їх вирішити, і які осмислюватимуться у важкий для України період – в умовах воєнно-політичного конфлікту, складних викликів і загроз, змін у громадянському суспільстві.

Така ситуація змушує по-іншому розглядати сучасні соціальні та економічні процеси, національне державне будівництво, функціонування державних інститутів влади. Нагальним є також упровадження нових підходів і залучення громадськості до реформування суспільства та прийняття ефективних державно-управлінських рішень.

Сподіваюсь, що завдяки спільним зусиллям вітчизняних та зарубіжних науковців, представників органів влади, інших організацій та громадськості ми зможемо здійснити політекономічний аналіз стану економіки України, з'ясувати проблемні питання, спрогнозувати зміни в економічному житті суспільства, запропонувати науково-практичні рекомендації і дієві державно-управлінські механізми щодо забезпечення сталого розвитку економіки України в умовах глобальних трансформацій.

У рамках конференції буде проведено також вебінар за міжнародною участю “Міжнародний рік оцінювання 2015: перешкоди і можливості для України”, де буде представлено досвід Польщі, Киргизстану, США та Канади у сфері оцінювання державної політики. Проведення вебінару є підготовчим етапом до XV щорічної конференції Міжнародної мережі “Оцінка програм” на тему: “Соціально-економічні реформи і ухвалення управлінських рішень: роль моніторингу та оцінки”, запланованої в Національній академії на 23–25 вересня 2015 р.

У межах конференції завершується також короткотерміновий курс з моніторингу та оцінювання проектів на основі результатів у рамках проекту Світового банку “Розбудова спроможності з моніторингу та оцінювання проектів в Україні”. Він охоплює основні поняття й методи моніторингу та оцінювання, підбір показників і оцінку стратегій, визначення відповідних методів збирання та аналізу даних, інформації про результати впровадження і передової практики в управлінні оцінюванням.

Відбудеться і круглий стіл “Міжнародна співпраця для розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування” в рамках проекту MATRA “Культура державного службовця в умовах демократії” з удосконалення співпраці органів виконавчої влади і громади, розвитку “гнучкої демократії” спільно з Всеукраїнською громадською організацією – Центром “Розвиток демократії”, Голландським інститутом державного управління (PBLQ-ROI) за підтримки Посольства Королівства Нідерланди в Україні.

Згідно з практикою, що встановилася в Національній академії, до конференції колективом наших провідних учених підготовлено наукову доповідь “Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України”.

Усі розділи наукової доповіді інтегровані думкою про значний інтелектуальний капітал Національної академії, накопичений за 20 років існування. Заклад завжди відповідав вимогам часу. Сьогодні Національна академія не тільки готова до змін, а й реалізує їх. Тому наукова доповідь розглядається колективом авторів як своєрідний аудит цього капіталу з метою його переформатування та ефективного впровадження в практику реформ.

Сподіваємося, що зміст та пропозиції, які містяться в доповіді, будуть не тільки цікавими, але і знайдуть прикладне застосування в реформаторському процесі.

Шановні колеги!

Збірник наукових тез, який Ви тримаєте в руках, свідчить про той інтелектуальний ресурс, який було залучено нами під час підготовки до конференції. Понад 200 науковців, серед яких як слухачі, аспіранти, що лише починають свою наукову кар’єру, так і відомі в широких наукових колах вчені, висловили свою думку, продемонструвавши тим самим небайдужість до суспільних процесів, що відбуваються нині в Україні. Для нас є важливою наукова позиція кожного з учасників.

Ще раз дякую за участь у конференції! Маю надію на подальшу співпрацю! Бажаю натхнення, невтомного творчого пошуку, нових ідей та їх реалізації!

Президент Національної академії
державного управління
при Президентові України Юрій Ковбасюк

ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ (секція 1)

С.Д.Дубенко,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державознавства і права НАДУ

До питання впровадження європейських принципів діяльності публічної адміністрації в систему державної служби України

Державна кадрова політика, як комплекс стратегічних і тактичних напрямів діяльності Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України направлена на забезпечення ефективного розвитку кадрового потенціалу і може розглядатися як система відносин щодо управління кадровими процесами в державі в цілому і в державних органах влади зокрема. Таким чином, об'єктом державної кадрової політики є кадри державної служби від діяльності яких залежить ефективність роботи всього державного апарату.

Натомість сама державна служба як інститут, що визначає функціонування всієї системи влади та управління в умовах проведення адміністративної реформи сам потребує суттєвих змін. Ці зміни детерміновані багатьма факторами, основні з яких полягають у переосмислені ролі і місця держави в суспільному житті, демократизації запровадження європейських принципів в систему державного управління, що має знайти своє законодавче закріплення.

З усіх проблем і завдань реформування державної служби, кадрової політики демократичної України однією з найбільш актуальних є проблема захисту державних службовців від політичних впливів при зміні політичного керівництва країни.

На це, як на суттєвий недолік, вказувалося ще у 2006 році у Заключному документі міжнародної конференції "Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України" [1].

Україна, як країна, що прагне асоціації за Європейським Союзом, має дотримуватися європейських принципів і стандартів державного управління основним з яких є принцип "відокремлення політики від державного управління", що передбачає розмежування адміністративних і політичних посад.

Закон України "Про державну службу" від 16грудня 1993 р. не врегулював це питання належним чином, тобто не передбачив механізм захисту державних службовців від масових звільнень по політичним мотивам. Причиною такого стану, на наш погляд, є невизначеність правового статусу осіб, які працюють в державному апараті, адже даний закон не називає, які саме посади відносяться до політичних і мають відмінний від державних службовців (які відносяться адміністративних посад) порядок призначення, звільнення та відповідальності. Не вирішував це питання і Закон України "Про державну службу" в редакції від 17 листопада 2011 р., що так і не вступив в дію.

Натомість, 30 березня у Верховній Раді України зареєстровано нову редакцію Закону України "Про державну службу", в якому, як і в попередніх редакціях, відсутнє чітке регулювання питання поділу посад на політичні і адміністративні. Слід зазначити, що такий поділ не є простою формальністю, адже чіткість у визначенні правового статусу посад в державному апараті обумовлює принципи відповідно до яких формуються і виконуються ці посади. І якщо ми хочемо мати ефективну державну службу в нашій країні, то вона має бути побудована на принципах, які показали свою дієвість в Європейському Союзі і включають: 1) нейтральність; 2) передбачуваність; 3) підзвітність; 4) простоту; 5) постійність державної служби [2, с. 32]. Очевидним є те, що принципи, що лежать в основі діяльності осіб, які займають політичні посади будуть суттєво іншим. Саме тому необхідно чітка правова регламентація цього питання.

Важливим в аспекті досліджуваного питання є визначення мети державної служби і її співвідношення з політичною владою. Очевидно, що державна служба створюється в інтересах свого суспільства і її мета – обслуговувати не інтереси "політичних керівників", а інтереси

держави як частини суспільства, що покликана йому служити. Тому діяльність самих державних службовців і діяльність по відношенню до самих державних службовців повинна базуватися виключно на правових засадах і цілком виключати політичні впливи. Політичний характер діяльності державних службовців може носити лише за своїми наслідками, а не по суті.

Політичний характер носить діяльність державних органів, держави в цілому за направленістю свого змісту. Проте за якістю цього змісту вона має бути професійною. Саме цю професійність діяльності і покликані забезпечувати державні службовці і державна служба в цілому.

Очевидно, що професійність державних службовців є прямо пропорційна досвіду їх роботи в державних органах, а обумовлені політичними змінами плинність у кадровому складі цих органів не сприяє професіоналізації їх діяльності.

Отже, якщо нашою метою є перетворення державної служби в дієвий інститут, що забезпечує ефективне функціонування державного управління та органів влади необхідно, на наш погляд, здійснити низку кроків, а саме:

1) розмежувати посади на політичні та адміністративні, чітко окресливши і закріпивши на законодавчому рівні їх межі;

2) визначити і закріпити в правових актах принципи державної служби, які б забезпечували її професіональність, що базується на нейтральності, передбачуваності, постійності, а також механізми захисту державних службовців від політичних впливів.

Враховуючи виключну важливість даних питань для розвитку держави, вважаємо за доцільне закріпити на конституційному рівні поняття та принципи державної служби. Подібні норми мають конституції деяких країн Західної Європи. Наприклад, в ст. 153 Конституції Республіки Польща зазначається: "З метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого та політично нейтрального виконання обов'язків держави, діє штат державних службовців в органах державної влади" [3]. Врегулювання зазначених питань на рівні Основного Закону України надало б їм вищої юридичної сили і гарантувало б їх більш стабільний характер.

Що стосується врегулювання правового статусу політичних посад, то воно, на наш погляд, має знайти своє закріплення в Законі України "Про державну службу" шляхом включення до нього наступної норми: "Посади Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу".

Список використаних джерел

1. SIGMA working Paper 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: http: // www.oecd-ilibrary.org/govermence/sigma-papers 20786581

2. Звіт: порівняльне дослідження системи управління державною службою на прикладі 4 країн ЄС: Великої Британії, Польщі, Австрії та Франції / Підготовлено в рамках проекту TWINING ЄС "Підтримка розвитку державної служби в Україні". –2011/27-102 (компонент 1, Захід 1.1.4), 2015. – 70 с.

3. Конституція Республіка Польщі від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: //www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kom1/htm

Г.Л.Рябцев,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Обов'язкова професійна підготовка політиків і державних службовців як запорука розбудови держави європейського рівня

Глибока прірва, що виникла між нереформованою з радянських часів системою виконавчої влади й демократичною політичною системою, яку забезпечують вільні вибори, відкрита конкуренція легітимних груп інтересів та незалежні засоби масової інформації, обумовила низьку дієвість державної політики. Попри численні кадрові та структурі зміни, старий урядовий ме-

ханізм не в змозі приймати й реалізовувати оптимальні владні рішення. Урядові структури, процедури, професійне ставлення й компетентність політиків і державних службовців не відповідають потребам сьогодення.

Існує велика небезпека виродження політики як форми регулювання соціальних відносин і виходу на перший план деструктивізму. Цей ризик суттєво загострюють:

– неефективний розподіл функцій влади й відсутність незалежності її гілок;

– взаємопов'язаність капіталу та влади, що перетворює капітал на владу, а владу – на капітал;

– перманентне захоплення владного центру регіональними елітами, які в кожному конкретному випадку не схильні співпрацювати з іншими регіональними елітами;

– перехід до виборчої системи, що надала лідерам партій можливості диктату щодо партійної маси;

– аморальність депутатського корпусу (як наслідок – уведення "імперативного мандата");

– відсторонення інтелектуальної еліти від влади й засобів масової інформації.

Останнім часом загострилися такі фундаментальні проблеми управління:

– втрата органами влади розуміння ринків, галузей, національної економіки, держави як цілісних об'єктів управління;

– не превентивна, а реактивна політика, коли активні дії починаються тільки після набуття проблемою загального характеру; боротьба з наслідками криз, а не їхнє попередження;

– посилення "ефекту запізнення" під час визначення порядку денного, формування, проектування й реалізації державної політики;

– прийняття рішень без комплексної оцінки їх ефективності, результативності, справедливості й доцільності, в ручному режимі, під тиском "громадськості" чи груп спеціальних інтересів, на основі неповної, суперечливою, часто тенденційно підібраною інформації;

– зосередження уваги осіб, які готують рішення, на поточних питаннях, хоча неефективне реагування, замовчування або забовтування серйозних проблем призводять до значно більших затрат ресурсів у майбутньому.

Натепер до перелічених додалася ще одна проблема – зростаюча нестача кваліфікованих кадрів і зрощування державної політики й бізнесу. Сьогодні службовці найвищих рангів майже не приховують, що у вільний від роботи час займаються підприємницькою діяльністю.

Існує хибна думка, що людина з реального сектора, яка має досвід створення великої кількості робочих місць, може переходити на державну службу й демонструвати на ній високі досягнення, не маючи необхідних для цього знань і навичок. Наслідками підтримки такої думки на найвищому рівні стали:

– звільнення без попереднього планування, прогнозування та попередження можливих наслідків професійних чиновників під приводом "очищення влади", закон про яке розкритикований Венеціанською комісією. Заміна їх бізнесменами й незатребуваними в своїх країнах іноземцями, які легко змінили громадянство заради винагороди, виплачуваної їм міжнародними спекулянтами на кшталт Дж. Сороса;

– масові скорочення державних службовців 3...6 категорій, що відповідають за підготовку проектів владних рішень та їхнє належне обґрунтування. Зняття у решти премій і надбавок за інтенсивність роботи, вислугу років, наявність наукових ступенів і вчених звань, що зумовила масовий відтік професіоналів, насамперед передпенсійного віку;

– фактична передача управління державними фінансами під контроль Міжнародного валютного фонду;

– використання сумнівних методів роботи. Підтвердженням цього стало відсторонення від роботи керівників Державної фіскальної служби, фактично звинувачених прем'єр-міністром України у сприянні збереженню корупційних схем;

– зростання закритості й непрозорості органів виконавчої влади, ліквідація під приводом реорганізації громадських рад, супроводжувана звинуваченнями представників громадянського суспільства в непрофесіоналізмі, попри відсутність досвіду роботи в керованій сфері в самих чиновників. Зокрема, уже заблоковано роботу громадських рад при Мінінфраструктури, Мінприроди, Держгеонадрах, Держатомрегулювання;

– масові порушення регламентів роботи Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, повне ігнорування народними депутатами зауважень і рекомендацій Головного юридичного та Го-

ловного науково-експертного управлінь Апарату Верховної Ради, що призводить до масового прийняття безграмотних, фрагментарних і незабезпечених ресурсами нормативно-правових актів;

– призначення непрофесіоналів на корупційно небезпечні пости. Наприклад, у керівництві Держгеонадр України не залишилося фахівців-геологів. Міненерговугіллям керує інвестиційний банкір. Головою НКРЕКП призначено не просто 24-річного менеджера кондитерської корпорації Roshen, але не члена Комісії, який жодного дня не пропрацював у галузі. Раду Оптового ринку електроенергії запропоновано очолити представнику "Укрінтеренерго" з досвідом роботи в декілька тижнів, який до цього займався виробництвом яблучного концентрату. Навряд чи ці люди здатні професійно формувати й реалізовувати державну політику.

Через відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; невимогливість замовників аналізу політики, які задовольняються поверховим аналізом, а інколи й замовляють підготовку рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних або просунутих зацікавленими групами державно-політичних рішень, якість виконання унормованих процедур аналізу політики є незадовільною. Зокрема, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних та антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

З огляду на визначене вище, варто:

1. Відновити довіру до дій влади. Це стане можливим, тільки коли будуть вжиті заходи, що свідчать про реальний розрив із минулим, і продемонстровано, що повернення назад не буде. Серед таких заходів – призначення, що викликають довіру; забезпечення прозорості бюджетних витрат; децентралізація системи прийняття владних рішень; забезпечення незалежності виконавців.

2. Припинити непродумане скорочення чисельності державних службовців, яке не збільшує віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжується визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенції, форм і методів управління.

3. Заборонити призначення на керівні адміністративні посади осіб, які не мають досвіду роботи на державній службі та освіти в галузі державного управління.

4. Розробити чіткі та зрозумілі процедури прийняття владних рішень, що обмежить поле для їх вільного трактування та надасть громадянам можливість зупинити чи вплинути на дії, що мають ознаки корупційних.

5. Запровадити персональну відповідальність керівників за формальне проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням владних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики; замовлення рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних або підтримуваних групами спеціальних інтересів владних рішень.

6. Запровадити обов'язкове підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, а також відповідного кадрового резерву.

7. Поновити тренінгові програми із підвищення професійної спроможності державних службовців, зокрема тих, які прийняли присягу в 2010–2014 роках.

І.О.Дегтярьова,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Зарубіжний досвід інституційної підтримки інновацій державного та муніципального управління

Інновації в управлінський діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є ключовим чинником прискорення темпів соціально-економічного розвитку дер-

жав та їх територій, виходу з кризових ситуацій, розв'язання суспільних проблем в умовах дефіциту матеріально-фінансових ресурсів. Визнання їх важливості неодмінно набуває інституційних форм. Сьогодні у світі намітилася тенденція створення спеціальних установ, які всебічно підтримують інновації в державному і муніципальному управлінні. Наведемо приклади таких установ та напрями їх діяльності.

Обсерваторія інновацій публічного сектору (The Observatory of Public Sector Innovation) створена Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Ця установа збирає та аналізує приклади управлінських інновацій; сприяє обміну досвідом щодо таких інновацій; надає консультативну допомогу та підтримує співпрацю щодо інноваційних управлінських проектів; є майданчиком для обговорення та спільного творення інновацій і т.д. [6].

Центр демократичного врядування та інновацій (Center for Democratic Governance and Innovation) створений на базі Школи державного управління ім. Кеннеді при Гарвардському університеті. Завдяки приватним грантам Центром з 1985 р. започатковано щорічний конкурс урядових інновацій. Сьогодні його завданнями є заохочення інноваційних ідей щодо участі населення у розробці та контролі виконання рішень про витрачання бюджетних коштів, формуванні державної і місцевої політики, напрямів використання краудсорсингу, розвитку міжсекторної та міжрівневої співпраці тощо. Під егідою Центру реалізується низка проектів: "Better, Faster, Cheaper", "Crisis Leadership", "Data-Smart City Solutions" та ін. Наприклад, проект "Краще, швидше, дешевше" (Better, Faster, Cheaper) спрямований на появу й упровадження інноваційних ідей органами публічного управління, які прагнуть задовольнити потреби суспільства при одночасному зниженні вартості послуг й підвищенні їх якості. У межах проекту створено сайт, на якому узагальнюються та висвітлюються передові інноваційні підходи до розробки й реалізації політики, формування партнерських відносин між урядом і приватним сектором тощо [1].

Центр інновацій публічної служби (The Centre for Public Service Innovation (CPSI) є урядовою структурою Південної Африки. Його основною метою є формування культури і практики інновацій для подолання найгостріших проблем розвитку держави. Серед основних методів – проведення наукових досліджень і розробок, інкубація інновацій, партнерські проекти з приватним сектором. Коло проблем, щодо яких Центр застосовує інноваційні підходи, досить широке – від поліпшення якості надання послуг лікарнями до зниження рівня злочинності в державі [5].

Щодо місцевої політики, то варто відзначити *Лабораторію розвитку міста Мехіко* (Laboratorio Para la Ciudad, Mexico), яка розробляє і організовує реалізацію низки інноваційних проектів щодо підвищення ефективності діяльності міської влади, її взаємодії з населенням та загалом розвитку міста як комфортного й творчого простору. Особливістю Лабораторії є те, що вона об'єднує людей з різних сфер, щоб забезпечити новизну ідей. А оскільки цей напрям діяльності для міської влади є відносно новим, її працівники постійно взаємодіють із зовнішніми експертами. На сайті Лабораторії [4] будь-хто досить легко може залишити свою ідею, пропозицію щодо розвитку міста, ознайомитися з інформацією про інноваційні проекти і т.ін.

Китайський *Гуанчжойський інститут міських інновацій* (Guangzhou Institute for Urban Innovation) проводить системні дослідження з питань, пов'язаних з міськими інноваційними рішеннями; організовує міжнародні семінари та симпозіуми з проблематики інноваційного управління; формує бази даних інновацій щодо розвитку міст; проводить всесвітньо відомий міжнародний конкурс міських інновацій [3].

Безумовно, накопичення певного досвіду інноваційного державного та муніципального управління є корисним для усіх держав та їх органів влади. Це зумовлює потребу розвитку спеціальних мереж. Так, *Глобальна мережа публічних інновацій* (The Global Public Innovation Network) була створена вже в 2002 р., причому за недержавні кошти. Її метою є узагальнення і поширення знань про інновації у сфері державних і муніципальних послуг, громадської діяльності щодо управління суспільними справами. На сьогодні вона об'єднує десять програм щодо відзначення інноваційної державної політики таких країн, як Бразилія, Китай, Мексика, Перу, США, Східна Африка, Південна Африка, Філіппіни, Чилі [2].

Звичайно, у світі є ще ціла низка інституцій, які підтримують появу інновацій в державному і муніципальному управлінні. Але навіть побіжний аналіз дозволяє встановити, що їх типовими завданнями є формування банку даних щодо інновацій, розвиток інноваційного мислення у відповідних кадрів, навчання та надання консультативної підтримки, підготовка інфор-

маційних та методичних матеріалів, залучення громадян до генерації ідей щодо розв'язання суспільних проблем, відзначення кращих ініціатив через організацію відповідних конкурсів.

Створення, перш хоча б на національному рівні, спеціальної інституції, яка б системно й фахово займалася питаннями підтримки інновацій у державному і муніципальному управлінні є вимогою часу. В Україні вже починає усвідомлюватися потреба в таких інноваціях, однак без належного інституційного і кадрового забезпечення відповідні практики будуть продовжувати реалізовуватися як розрізнені короткострокові ініціативи замість системних стратегічно орієнтованих дій усіх суб'єктів управління. Цілеспрямована діяльність у цьому напрямі зміцнить кадровий потенціал публічної служби та формуватиме нову управлінську культуру, яка сприяє отриманню кращих суспільно корисних результатів з меншими витратами ресурсів.

Список використаних джерел

1. Center for Democratic Governance and Innovation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ash.harvard.edu/innovations-government

2. Global Public Innovation Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ash.harvard.edu/global-public-innovation-network

3. Guangzhou Institute for Urban Innovation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.guangzhouaward.org/

4. Laboratorio Para la Ciudad [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://labcd.mx/

5. The Centre for Public Service Innovation (CPSI) Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://theiteams.org/case-studies/centre-public-service-innovation

6. The Observatory of Public Sector Innovation, OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/

Н.П.Ярош,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Державні гарантії безоплатного медичного обслуговування державних службовців

Важлива функція держави полягає у гарантуванні соціального захисту для державних службовців, включно їх забезпечення медичним обслуговуванням та засобами медичного призначення. Право на соціальний захист мають всі державні службовці, які обіймають посади державної служби і на яких поширюється дія закону України "Про державну службу", та на осіб, які вийшли на пенсію (колишніх державних службовців) [1].

З метою дослідження досвіду зарубіжних держав щодо гарантування державним службовцям безоплатних послуг у сфері охорони здоров'я, та його порівняння з вітчизняним досвідом, було здійснено аналіз формування державних гарантій безоплатного медичного обслуговування населення у 52 країнах-членах Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я (далі – ВООЗ). Джерельною базою дослідження послужили матеріали Європейської обсерваторії ВООЗ з питань систем охорони здоров'я, які опубліковані у період поза світовою фінансово-економічною кризою 2008–2009 років.

Серед досліджуваних країн у 8 країнах, що склало 15%, мало місце запровадження спеціальних державних гарантій безоплатного медичного обслуговування державних службовців (та прирівняних до них категорій). Це такі країни: Австрія, Азербайджан, Канада, Киргизстан, Кіпр, Мальта, Німеччина, Хорватія, де вищезазначені гарантії були задекларовані в окремих нормативно-правових актах. У переважній більшості цих країн (а саме в 6 країнах) безоплатне медичне обслуговування державних службовців передбачалось за рахунок бюджетних коштів, у 2 країнах – за рахунок коштів загальнообов'язкового соціального медичного страхування.

Слід зазначити, що в різних країнах обсяг безоплатних засобів охорони здоров'я для державних службовців має суттєві відмінності, наприклад: "вся медична допомога" (4 країни); "медичні програми" (1 країна); "послуги окуліста, стоматологічна допомога, фармацевтичні

препарати” (1 країна); “первинна медична допомога” (1 країна); “госпіталізація, консультування фахівців, (включно деяку стоматологічну хірургію, діагностичні послуги, первинну допомогу” (1 країна).

Державні гарантії медичного забезпечення державних службовців в Україні містяться в статті 36 Закону “Про державну службу”, який прийнято у 1993 році. У ній зазначається, що державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров’я. Цими ж закладами вони обслуговуються після виходу на пенсію [2]. Отже держава гарантує державним службовцям необмежений обсяг медичних послуг на безоплатних умовах, що відповідає практиці лише незначної кількості зарубіжних країн. Медична допомога державним службовцям в Україні надається за рахунок бюджетних коштів, що відповідає практиці переважної більшості зарубіжних країн, де існують гарантії безоплатної медичної допомоги зазначеній категорії працюючого населення.

Оскільки у Верховній Раді Україні започатковано процес оновлення законодавства, що стосується функціонування державної служби, нами здійснено аналіз законопроекту “Про державну службу” (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.) [3], який міжнародними експертами визнано таким, що узгоджується з Європейськими принципами державного управління [4] і прийнятий Верховною Радою України у першому читанні. У статті 53 зазначеного законопроекту серед заходів соціально-побутового забезпечення державних службовців пропонується визначити, що державний службовець та члени його сім’ї, які проживають разом з ним, користуються в установленому порядку медичним обслуговуванням у державних та комунальних закладах охорони здоров’я. Такий порядок медичного обслуговування зберігається за державним службовцем та членами його сім’ї після виходу державного службовця на пенсію.

У порівнянні з чинним Законом “Про державну службу”, вищезазначений законопроект містить аналогічний перелік гарантій щодо медичного забезпечення державних службовців України, за винятком можливості його отримання саме на безоплатній основі.

Крім того, згідно висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 15 квітня 2015 р., викладені у статті 53 законопроекту “Про державну службу” положення щодо медичного забезпечення державних службовців не мають юридичного навантаження [5]. Оскільки вони дублюють зміст статті 49 чинної Конституції України, яка передбачає для всіх громадян право на медичну допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров’я на безоплатних засадах. Тобто зазначений законопроект не визначає нових спеціальних гарантій медичного забезпечення жодному державному службовцеві. Недоцільно відтворювати у законопроекті конституційні норми, які не потребують дублювання у інших законодавчих актах.

За результатами проведеного дослідження, пропонуємо в проекті нового закону України “Про державну службу” навести детальний перелік лише тих гарантій медичного забезпечення державних службовців, які держава в сучасних умовах обмеженого фінансування соціальної сфери дійсно зможе реалізувати. Ці гарантії повинні базуватись на обрахунках фінансових коштів, необхідних для їх виконання. З урахування існуючої світової практики, частину гарантованих медичних послуг та засобів медичного призначення держава могла б забезпечувати повною мірою на безоплатній основі, частину – у виді “співплатежів” держави та державних службовців. У перспективі можливим джерелом фінансування медичних послуг для державних службовців України зможуть стати кошти загальнообов’язкового соціального медичного страхування (за умови його запровадження).

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України : підручник [Електронний ресурс] / ред. колегія : В. Б. Авер’янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с. – Режим доступу : http://textbooks.net.ua/content/view/2655/15/

2. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. –1993. – № 52.

3. Про державну службу : Проект закону України (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.rada.gov.ua

4. Пояснювальна записка до проекту закону України “Про державну службу” (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.rada.gov.ua

5. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 15 квіт. 2015 р. щодо проекту Закону України “Про державну службу” (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: // www.rada.gov.ua

Л.О.Воронько,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного менеджменту НАДУ

Сутність інституціонального підходу до дослідження проблем побудови успішної кар’єри державного службовця

Нині, як зазначається в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, спостерігається недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень у процесі формування та реалізації державної кадрової політики. У цьому зв’язку з метою забезпечення системи державного управління України високопрофесійними кадрами необхідне застосування інноваційних підходів до впровадження сучасних кадрових технологій, серед яких основними є: добір персоналу, оцінка персоналу, управління кар’єрою персоналу.

На сьогоднішній день, як свідчать результати дослідження, державна служба України як соціальний інститут не задовольняє потреб державних службовців щодо їхнього професійного розвитку і кар’єрного просування: більшість із них вважають, що їхні професійні можливості вище потрібних по посаді [2, с. 155]. На нашу думку, поліпшити ситуацію можливо у разі змін на інституціональному рівні, застосовуючи інституціональний підхід.

Поширення інституціонального підходу, як вважають науковці, є на сьогодні характерним для більшості галузей наук гуманітарного спрямування, оскільки інституціоналісти підкреслюють значення суспільних установок, культури, загалом соціуму у формуванні індивідуума; інституціоналізм розглядає індивідуума як продукт соціального і культурного середовища, що постійно еволюціонує.

Обґрунтовуючи застосування інституціонального підходу до дослідження проблем побудови успішної кар’єри державного службовця, з’ясуємо насамперед, що будемо розуміти під такими категоріями, як “інституціоналізація”, “інституціоналізація в державному управлінні”.

Інституціоналізація – це: утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; процес упорядкування, структурування, формалізації та стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, у ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; процес конституювання (утворення) соціальних інститутів. Інституціоналізація – складний суспільний процес, поетапна структура якого включає такі основні компоненти: 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає сумісних організованих дій; регулювання спільних цілей; 2) поява соціальних норм і правил у ході стихійної соціальної взаємодії, яка здійснюється методом проб і помилок; 3) поява процедур, пов’язаних із нормами і правилами; 4) інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування; 5) установлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування в окремих випадках; 6) створення системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту [4, с. 264].

Інституціоналізація в державному управлінні розуміється як процес формування, розвитку та засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей, еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю за їхньою поведінкою; як результат процесу, у рамках якого досягається об’єктивізація державного управління та його ефективне функціонування [3, с. 284].

Аналіз останніх публікацій із визначеної тематики [7; 11, с. 143; 8; 6; 5; 1, с. 73–75] дає підстави сформулювати низку положень, сутність яких полягає в тому, що ***інституціональний підхід:***

– орієнтований на дослідження сталих форм організації і регулювання життя суспільства;

– спрямований на вивчення можливостей і меж управлінського впливу на інститути;

– пояснює причини інституціональної інертності, що виникає в процесі цілеспрямованих змін;

– допомагає зрозуміти, що саме потребує реформування та розвитку;

– розглядає механізми взаємодії та зв'язки суб'єктів суспільних відносин, оцінює їхню поведінку у виконанні формальних і неформальних норм та ефективність структур (інститутів);

– передбачає системний розгляд сукупності інституціональних елементів і зв'язків між ними;

– надає нові можливості для аналізу дуалістичного характеру елементів системи як інституціонального комплексу.

З точки зору інституціонального підходу, розуміння того яким чином функціонує система побудови успішної кар'єри державного службовця, окреслена проблема вимагає наукового осмислення як процесу побудови кар'єри і як отримання бажаного результату.

Системою можна назвати тільки ту сукупність вибірково залучених елементів, у яких взаємодія та взаємовідношення набувають характеру взаємосприяння діяльності елементів на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи). Мета, як відомо, вимагає дій для її досягення. Діяльність системи, її компонентів для досягнення мети, дії із застосуванням певних засобів є нещо інше, як виконання функцій системи та її елементів [1, с. 61, 63].

Виходячи з цього в системі побудови успішної кар'єри державного службовця на сучасному етапі функціонування державної служби України можна виділити кілька підсистем, які, у свою чергу, включають низку елементів, що в сукупності працюють на головну мету, а саме:

– кадрова підситема (селекція кадрів, кадрова політика, кадрові технології, кадровий аудит, професіоналізація кадрів тощо);

– організаційна підсистема (розширення організації, подальша соціалізація особистості, зацікавленість організації в розвитку персоналу, гендерна політика тощо);

– особистісна підсистема (вибір кар'єрної орієнтації, мотивація службового просування, розвиток необхідних якостей, реалізація особистісного потенціалу, досягнення бажаного статусу, підвищення рівня економічного зростання тощо);

– культурно-етична підсистема (розвиток належної корпоративної та організаційної культури, оволодіння культурою праці, етизація державної служби, гармонізація відносин керівника і підлеглого тощо).

Завдяки виконанню функцій залучених підсистем та пов'язаних із ними елементів, з огляду на їхню взаємодію та взаємовідношення, що набувають характеру взаємосприяння діяльності цих елементів, можна отримати запрограмований результат.

Побудова успішної кар'єри державного службовця як процесу в рамках інституціоналізації державного управління має включати такі основні аспекти, що окреслюється як комплексний системний підхід: соціалізація особистості державного службовця, професіоналізація інституту державної служби, селекція керівних кадрів, зацікавленість організації у професійно-кар'єрному розвитку державних службовців, етизація державної служби, гармонізація взаємовідносин керівника і підлеглого, управління та самоуправління кар'єрою.

Результатом процесу побудови успішної кар'єри державного службовця має бути: об'єктивізація оцінювання пофесійної діяльності особистості в контексті ефективного функціонування системи державної служби, що приведе у відповідність особистісні можливості державного службовця з вимогами його посади і сприятиме задоволенню ним своєю життєдіяльнісною ситуацією та досягненням успіху через професіоналізм, розвиток, визнання, статус, економічне зростання.

Проведений аналіз спонукає до ***осмислення проблем побудови успішної кар'єри в системі державної служби України,*** до яких нами віднесені: мобінг персоналу; недолік особистісного потенціалу державного службовця; відсутність гарантованого забезпечення на інституціональному рівні кар'єрного просування жінок; розгляд культури праці державного службовця як фактора побудови успішної кар'єри в інституціональному вимірі; селекція кандидатів, які прагнуть обійняти керівну посаду в системі державної служби, а також перегляд на відповідність посаді нині діючих керівників, які мають легітимізувати зміни і тим самим справляти вплив на інституціональне середовище в державному управлінні.

Інституціональне середовище – це системоутворювальні правила гри, що визначають контекст, у якому здійснюється діяльність, і характер відносин та зв'язків між суб'єктами, які формують інституціональний устрій – контрактні відносини або структуру управління, що об'єднує суб'єктів публічної сфери і визначає спосіб їх кооперації і/або конкуренції [1, с. 68].

Головною проблемою, що постає в процесі побудови успішної кар'єри державного службовця, на наш погляд, слід вважати мобінг персоналу, в основі якого головним чином є невідповідність між цінностями керівника і цінностями підлеглого, цінностями співробітників, що призводить до суперечностей, конфліктних ситуацій тощо. Дослідники здебільшого називають такі вияви мобінгу: чвари, стукацтво, інтриги, самодурство, інстинкт натовпу, провокування стресових ситуацій. Практиковані способи виживання людини з роботи дуже різні, зокрема: відмова в допомозі й спілкуванні; ігнорування прохань; припинення ділових контактів; демонстрація сумнівів щодо професійної компетентності колеги; замовчування його успіхів. Не меш дієвими є всілякі дрібні капості, а саме: переплутання паперів, видалення потрібних файлів, зіпсування техніки, замовчування важливої інформації тощо [9; 10]. Варто звернути увагу на те, що в окремих організаціях мобінг стає вже частиною організаційної культури державних інституцій. У цьому контексті, на нашу думку, актуалізується роль державної служби як культурно-етичного інституту, оскільки "державна служба має стати органом вироблення, формування та реалізації зразкових соціальних норм, які сприяють прогресивному розвиткові культури організації" [11, с. 165]. Таким чином, постає питання про дослідження сучасної корпоративної та організаційної культури державних службовців з огляду на виявлення мобінгу в державних інституціях і визначення шляхів переорієнтування корпоративної та організаційної культури від культури мобінгу на культуру фасилітації, що спрямована на формування співробітництва і гармонізацію відносин у колективі.

Друга проблема – це недолік особистісного потенціалу державного службовця, що пов'язаний з відсутністю в нього необхідних якостей і низьким рівнем як зовнішньої, так і внутрішньої мотивації. Остання, у свою чергу, безпосередньо пов'язана з головними цінностями людини, які не завжди корелюються з корпоративною та організаційною культурою. У цьому контексті важливим є сприймання колективу як команди, що актуалізує застосування тимбілдингу як технології формування команди. Тимбілдинг (team building) – дослівно "побудова команди" – соціально-психологічний тренінг із командоутворення, який може стати ефективним управлінським механізмом, спрямованим на покращення мікроклімату в колективі, установлення довіри між його членами, підвищення мотивації співробітників, виявлення та розвиток їхніх якостей, стимулювання розробки творчого підходу до розв'язання проблем, формування командного духу і розвитку культури організації тощо.

Третя проблема міститься в площині здобуття державними службовцями якісної професійної освіти. Розв'язання цієї проблеми вбачається насамперед у розробленні дієвих механізмів щодо посилення ролі Національної академії державного управління при Президентові України як головного вищого навчального закладу в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у частині надання якісних освітніх послуг, що в остаточному підсумку має привести до підготовки дійсно конкурентоспроможних управлінських кадрів на ринку праці, вартих уваги хедхантерів – спеціалістів із хедхантингу. Значення слова "хедхантинг" (head hunting) походить від англійського head – голова і hunter – мисливець, що можна перекласти як "полювання за головами", тобто хедхантинг – це добір висококваліфікованих кадрів, які мають певну фундаментальну професійну підготовку і великий практичний досвід роботи. Однак, як зауважують практики, це не просто добір персоналу, а інструмент конкурентної боротьби. В Україні, на думку дослідників, поширений не класичний хедхантинг, тобто переманювання фахівців вищої ланки, а адаптований, коли у кадрових працівників викликають інтерес фахівці середньої ланки. У діловій українській мові хедхантингом називають і власне технологію executive search (пошук на замовлення, якісний пошук), і один з етапів роботи за цією технологією, і вид агенцій з підбору персоналу, і сегмент послуг з підбору персоналу. Сьогодні науковці вже розмірковують про підготовку хедхантерів. Стартом кар'єри хедхантера може слугувати вища освіта за спеціальністю "Управління персоналом", яку можна здобути у ВНЗ України [12].

Четверта проблема полягає у відсутності гарантованого забезпечення на інституціональному рівні кар'єрного просування жінок-державних службовців, особливо тим, які мають диплом магістра державного управління, здобули науковий ступінь кандидата чи доктора наук з державного управління. Сьогодні конче необхідне проведення державної гендерної політики в контексті інтегрування концепцій гендерної рівності, гендерної демократії, гендерної паритетності. На наш погляд, доцільно розробити та запровадити в органах державної влади та місце-

вого самоврядування правовий механізм гарантування службового просування жінок згідно з їхніми освітньо-кваліфікаційним рівнем та ступенем (бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук) і відповідно до їхніх здібностей. Крім того, варто поставити на розгляд науковців і практиків у галузі державного управління питання про доцільність запровадження механізму гендерного квотування в окремих органах виконавчої влади у форматі експерименту.

П'ята проблема окреслюється таким чином: культура праці державного службовця як важливий фактор побудови успішної кар'єри має з особистісної характеристики набути значення інституціонального характеру, оскільки висока культура праці сприяє: гармонізації внутрішньоорганізаційних відносин і взаємовідносин державних службовців із громадянами; збагаченні культурного потенціалу державних службовців; розвитку культурного потенціалу державного управління, що виступає джерелом культури державного управління, яку вчені вважають гарантом історично швидкого й успішного державотворчого процесу в Україні.

Шоста проблема стосується безпосередньо управлінських кадрів, тобто кадрову ситуацію в публічному адмініструванні необхідно привести у відповідність із реальними потребами сучасного життя українського суспільства шляхом формування дієздатного професійного національного інституту публічного адміністрування. На часі проведення селекції керівних кадрів і кандидатів на керівні посади, що повинно мати динамічний, системний та комплексний характер і здійснюватись із застосуванням кадрологічного підходу, що випливає з кадрології (науки про кадри).

Отже, створення ефективної системи побудови успішної кар'єри державного службовця вимагає застосування інституціонального підходу, завдяки якому складається чітке уявлення функціонування цієї системи як процесу отримання позитивного результату на шляху професійного визнання працівника, що сприятиме насамперед досягненню державним службовцем соціального успіху, підвищенню його статусу, а відтак – престижу державної служби, що, у свою чергу, має сприяти посиленню її ролі в розбудові держави та формуванню довіри громадян до державних службовців.

Підсумовуючи все вищенаведене, **пропонуємо** в рамках інституційного проектування та моделювання стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України:

– створити Центр дослідження проблем кадрології, серед завдань якого має бути розроблення інноваційних персонал-технологій, дієвих методів розвитку кадрового потенціалу, персональних алгоритмів побудови успішної кар'єри, ефективних способів використання управлінських кваліфікованих кадрів (топ-менеджерів, мідл-менеджерів, ловер-менеджерів); проведення низки соціологічних досліджень, що стосуються таких питань, як кар'єрні орієнтації працівників, мотивація їхнього службового просування тощо;

– передбачити в процесі підготовки та перепідготовки державних службовців розроблення та запровадження індивідуальних програм, побудованих за лакунним принципом, у контексті особистісно орієнтованого навчання, спрямованого як на задоволення потреб та інтересів конкретного слухача, так і на його розвиток, розкриття особистісного потенціалу;

– удосконалити навчальні програми в частині розширення й поглиблення практико орієнтованої складової, зокрема запровадити якісно нові тренінги з виявлення і розвитку лідерського потенціалу слухачів, а також тренінги з командоутворення, хедхантингу;

– переорієнтувати загальний процес підвищення кваліфікації управлінських кадрів на персоніфіковане навчання на основі авторських тренінгових програм і майстер-класів у рамках щорічного двотижневого курсу підвищення кваліфікації керівників органів державної влади та посадових осіб місцевого самоврядування;

– приділити посилену увагу культурно-гуманітарній підготовці управлінців, зокрема запровадити в навчальний процес Національної академії та її регіональних інститутів низку спецкурсів, запросивши для викладання провідних учених у галузях культурології, мистецтва, літератури тощо;

– розробити та запровадити в практику дієві механізми спонукання державних службовців до формальної, неформальної та інформальної освіти;

– започаткувати серію видань, присвячених культурі державного службовця, у яких мають бути висвітлені питання формування та розвитку різних видів культури – політичної, управлінської, економічної, правової, педагогічної, психологічної, етичної, інформаційної тощо.

Таким чином, з огляду на модернізацію системи державної служби України сьогодні конче необхідно фактичне інституціональне забезпечення кар'єрного розвитку державних службовців, ураховуючи їхні якості, здібності, освіту, рівень професіоналізму, внесок у діяльність організації, що актуалізує нині проблему успішної кар'єри, яка міститься в площині сутнісних змін в інституціональному середовищі державного управління. Роль Національної академії та її регіональних інститутів у розв'язанні цієї проблеми є очевидною, але в ракурсі інституціонального аспекту слід розробити та реалізувати конструктивний план дій, що дасть нові можливості щодо кардинальної перебудови кадрової політики в державному управлінні.

Список використаних джерел

1. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
2. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 348 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
5. *Западинчук О. П.* Інституціональний підхід у формуванні інституту державної служби в Україні / О. П. Западинчук // Вісн. НАДУ. – 2014. – № 4. – С. 64 –71.
6. *Ільченко Н. М.* Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід [Електронний ресурс] / Н. М. Ільченко. – Режим доступу : http://www.stattionline.org.ua/pravo/28/1069-metodologiya-doslidzhennya-problem-derzhavnogo-upravlinnya-institucionalnij-pidxid.html
7. Інституціональний підхід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/18421120/pravo/sinergetichniy_pidhid
8. Інституціональний підхід до державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lect.com.ua/institucionalniy-pidhid-do-derzhavno-sluzhbi.htm
9. *Кириленко М.* Мобінг [Електронний ресурс] / Марія Кириленко. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/mobing.html
10. *Мехеда Н. Г.* Мобінг як проблема управління персоналом [Електронний ресурс] / Н. Г. Мехеда. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/24_NPM_2010/Economics/71371.doc.htm
11. *Михненко А. М.* Інституціалізація суспільного розвитку : навч. посіб. / А. М. Михненко, Е. М. Макаренко, Н. Г. Макаренко. – К. : НАДУ, 2011. – 292 с.
12. *Науменко Л. М.* Хедхантінг в управлінні персоналом на етапі сучасного розвитку економічної науки [Електронний ресурс] / Науменко Лідія Миколаївна. – Режим доступу: http://intkonf.org/naumenko-lm-hedhanting-v-upravlinni-personalom-na-etapi-suchasnogo-rozvitku-ekonomichnoyi-nauki/

***Т.В.Бєльська*,**
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної політики
та управління суспільним розвитком НАДУ

Державна служба як "акме" громадянськості

Громадянське суспільство може розвиватися лише в тому випадку, якщо більшість його членів свідомо спиратимуться на громадянські цінності, ідеї, норми, правила поведінки прита-

манні ліберально-демократичному суспільству. З огляду на це, важливим стає усвідомлення поняття громадянськості, вироблення критеріїв активної громадянської позиції кожного члена суспільства, зміна стосунків усередині соціуму, укріплення демократичних цінностей.

Е.Гідденс трактував поняття "громадянськості" як "сукупність правил і ресурсів, що сприяють виробництву та відтворенню соціальних інститутів, "зафіксованих" у часі і просторі [1, с. 68]" . Англійський словник визначає громадянськість як "1) стан або статус громадянина, з його правами та обов'язками, 2) визнання особи як громадянина: відзнака як гарного громадянина ("an award for good citizenship good citizenship")" [4].

Поняття громадянськості включає в себе:

– розуміння своїх прав і свобод та вміння використовувати їх на практиці в рамках поваги прав і свобод інших громадян;

– особисту відповідальність за свій вибір і свою поведінку, усвідомлення необхідних юридичних і моральних зобов'язань перед суспільством і державою;

– дієве і критичне ставлення до соціальної реальності на основі вільного особистого вибору, моральних переконань і спонукань, ідеалів рівноправності громадян і суверенітету народу по відношенню до влади;

– здатність вести конструктивний діалог з владою, іншими громадянами та цивільними об'єднаннями;

– усвідомлення своєї громадянської ідентичності – приналежності до країни, суспільства і держави, їх правового, культурного і мовного простору [3, с. 246].

Отже, поняття "громадянськість" включає ряд складових: цінності, дії, знання, якості, позицію, тобто багато в чому збігається з поняттям "політична культура", тобто є системою домінуючих цінностей суспільства.

Самореалізацією громадянина, вочевидь, є лідерство, активна участь у громадському житті, вплив на державну політику. К. Юнг вважав, що ця кінцева стадія розвитку особистості доступна тільки високоосвіченою людям, тим, що досягли "акме" (у перекладі з грецької – "вершина", "найвищий ступінь розквіту"), що мають достатній для цього досвід, тому самореалізація недоступна переважній більшості людей. Громадянськість – один з критеріїв прояву акмеологічної закономірності.

Одним з найвищих проявів громадянськості є самовизначення особистості працювати на державній службі. Державний службовець перебуває в епіцентрі взаємодії державних, громадських і особистісних інтересів. Саме громадянськість, як професійна якість державних службовців, дозволить в сучасних умовах подолати небезпечну для суспільства дихотомію "ми – вони": "народ і верхи", "народ і влада", "народ і чиновники" і т. д. ... [2]". Самовизначення держслужбовця визначає усвідомлення і прийняття загальногромадянських цінностей на особистісно-смисловому рівні. Регуляцію професійної громадянської поведінки держслужбовця здійснюється на основі архтипу самості. Самість являє собою серцевину особистості, навколо якої організовані всі інші елементи, це втілення цілісності і гармонії.

Ідея громадянськості здатна оживити дух українського суспільства і розвинути громадянську відповідальність членів суспільства, прийняти загальнолюдські цінності, зміцнити державу, її цілісність. Кінцева ціль розвитку особистості – самореалізація. Самореалізацією громадянина є лідерство як акме його розвитку, активна участь у громадському житті, вплив на державну політику, тому "громадянськість" є "духом" громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. *Гидденс Э.* Устроение общества : очерк теории структурации / Э. Гидденс. – М. : Академический Проект, 2005. – 528 с. – ("Концепции).

2. *Маркин В. Н.* Громадянськість як професійна якість державного службовця [Електронний ресурс] / В. Н. Маркин. – Режим доступу : http://psychlib.ru/mgppu/akm/A041-035.HTM

3. *Никифоров Ю. Н.* О понятии "гражданственность" / Ю. Н. Никифоров, А. Н. Скалина [Електронний ресурс] // Известия Алтайского государственного университета. – 2007. – 4-3(56) – С. 248–252. – Режим доступа : http://izvestia.asu.ru/2007/4-3/poli/TheNewsOfASU-2007-4-3-poli-07.pdf

4. Collins English Dictionary. Complete & Unabridged 2012; Digital Edition © William Collins Sons & Co. Ltd. 1979, 1986 © HarperCollins Publishers 2012. – Режим доступа : http://dictionary.reference.com/browse/citizenship

Б.П.Колесніков,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
К.А.Машненков,
кандидат економічних наук,
докторант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
В.О.Ольмезов,
здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

Удосконалення правового забезпечення діяльності кадрових служб України

Стрімкі зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі в Україні, що обумовлено європейським вибором української держави, висувають набагато вищий рівень вимог до українських державних службовців, породжуючи все більшу кадрову кризу в системі державного управління та місцевого самоврядування. Адекватною відповіддю на нові виклики часу має бути реформування кадрової політики та системи кадрової роботи на державній службі з урахуванням інтеграційних процесів.

Недаремно існує теза, що «кадри вирішують все, що підкреслює їх важливість у діяльності державних органів влади. Основною метою функціонування кадрової служби є задоволення попиту органу державної влади та працівників в якісному та в кількісному відношенні у якісних послугах з оформлення документації щодо особового складу: накази про приймання, переведення, звільнення працівників, надання відпусток.

Нормативно-правове забезпечення роботи кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування в Україні має такі складові: трудове законодавство України; законодавство України про державну службу, виконавчу владу та місцеве самоврядування; державні стандарти діловодства взагалі та кадрового діловодства зокрема; нормативно-правові акти, що регламентують порядок створення та організацію роботи кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування. До проблем, що найчастіше виникають у процесі роботи кадрових служб, належать:

– значна кількість документів, що не мають стандартизованої форми та не відповідають державним стандартам;

– великий обсяг оброблюваної інформації, на основі яких проводяться різноманітні звітні роботи;

– відсутність чіткого поділу документів на групи, що ускладнює процес пошуку необхідних даних;

– упровадження численних кардинально нових законопроектів, що потребує великої гнучкості кадрової системи.

Упровадження комп'ютеризації в процес обліку кадрів здійснюється з метою усунення вище названих проблем та поліпшення роботи працівників на кожному етапі роботи з документом [3].

Основним нормативним актом, що регулює роботу кадрової служби є Типове положення про кадрову службу в органах виконавчої влади, проте має постійно удосконалюватися. На сьогодні Типове положення не враховує іміджеологічну функцію кадрової служби. "Сьогодні ми все частіше переконуємося в тому, – пишуть Л.Калашникова та Г.Музлова в статті під назвою "Імідж організації та роль служби кадрів у його формуванні", – що імідж підприємства стає додатковим нематеріальним ресурсом ефективності виробництва. За рахунок високого іміджу забезпечується більш висока продуктивність діяльності будь-якої організації. Практика все частіше переконує в тому, що успіху на ринку досягають підприємства, які мають власний високий і визнаний імідж" [2, с. 78]. Аналогічну думку відстоює і Д.Гудим [1].

Ще однією прогалиною Типового положення про кадрову службу є відсутність у переліку функцій цього підрозділу функції кадрового маркетингу – систематичного вивчення динаміки ситуації на ринку праці. Адже більшість кроків у кадровій роботі прямо чи опосередковано

залежать від зазначеного ринкового контексту. Тому кадрова служба повинна систематично забезпечувати керівників відповідною інформацією для прийняття ефективних кадрових рішень.

Немає в переліку функцій кадрової служби й акцентування необхідності систематичних зусиль кадрової служби, спрямованих на управління службовими відносинами. Адже, як слушно зазначають російські фахівці І.Васильєва та Є.Рожков, "будь-які високі здібності окремого спеціаліста можуть бути повністю нейтралізованими неефективною взаємодією в колективі" [3, с. 38]. На разі серед науковців формується думка про те, що вагомість соціальних зв'язків в організаціях у процесі переходу до постіндустріального суспільства істотно зростає, і вони починають відігравати ще більш вагому роль, ніж раніше, стаючи нарівні з фінансами, майном та технічними засобами виробництва. Відповідно і кадрові служби сучасних організацій, у тому числі органів державної влади та місцевого самоврядування, мають опікуватися не тільки розвитком людського, але й соціального капіталу, що полягає у високій якості стосунків між працівниками.

Ще одним доповненням про важливість, якого ми вже доводили раніше. є необхідність ввести в практику державної служби нові організаційні утворення, і відповідно розробити Типове положення про регіональні аутсорсингові кадрові служби в системі органів державної влади та місцевого самоврядування. У такому разі до Типового положення необхідно додати пункт про поєднання роботи внутрішніх і аутсорсингових кадрових служб.

Таким чином, кадрова служба є обличчям органу державної влади, а тому для задоволення потреб органу державної влади та суспільства в цілому необхідно удосконалювати Типове положення про кадрову службу та стандарти з діловодства, враховуючи процеси інформатизації.

Список використаних джерел

1. *Микитенко Г. В.* Кадрове діловодство у ВНЗ: методичні проблеми впровадження комп'ютеризованих систем [Електронний ресурс] / Г. В. Микитенко. – Режим доступу : http://www.ic.ac.kharkov.ua/RIO/v29/V29-2-10.pdf

2. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс. – М. : Изда-во ГУ-ВШЭ, 2000. – 607.

3. *Гутгарц Р. Д.* Эволюция подходов к проблеме управления кадрами предприятия / Р. Д. Гутгарц // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 5. – С. 105–116.

О.М.Сафронова,
кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри управління національним
господарством та економічної політики НАДУ

Інституційне та кадрове забезпечення управління компаніями державного сектору економіки України

Важливою складовою державного сектору національної економіки є господарські товариства, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих компаній. Володіння державою відповідними активами дозволяє уповноваженим органам влади крапково впливати на господарську поведінку цих корпоративних структур, отже, на розвиток соціально-економічних процесів в країні в цілому.

Нині реалізація власницьких повноважень держави у відношенні такого роду компаній відбувається через діяльність відповідальних представників в їх органах управління. Згідно з чинним законодавством України відповідальними представниками держави є державні службовці, які призначаються з числа членів спостережної (наглядової) ради відповідного господарського товариства рішенням центрального органу виконавчої влади, що виконує функції з управління державними корпоративними правами [1]. Представники держави реалізують від імені держави права і обов'язки учасника господарського товариства, використовуючи корпоративні механізми прийняття і погодження управлінських рішень – беруть участь у роботі загальних зборів акціонерів, здійснюють моніторинг і контроль над діяльністю компанії, вносять до

порядку денного засідань наглядової ради ключові питання стосовно досягнення показників, доведених фінансовими планами, та забезпечення необхідних обсягів платежів до бюджетів всіх рівнів тощо.

Аналіз практики управління засвідчує, що ефективність застосування інституту державного представництва в органах управління компаніями сьогодні є недостатньою. Існуюча система стимулювання відповідальних представників держави має надмірно вузький набір засобів заохочення і не створює реальної внутрішньої мотивації для належного управління державними активами. При цьому щільне регламентування діяльності представників держави не сприяє підвищенню їх ініціативності. Голосуючи на загальних зборах акціонерів або беручи участь у обговоренні рішень стосовно стратегії розвитку компанії у спостережних (наглядових) радах ці представники у кращому випадку відіграють роль координаторів, ніж активних управляючих. Управлінські ресурси розпорошуються, а контроль уповноважених органів влади в цій сфері відносин залишається суто формальним. Як результат, поширюються різноманітні схеми незаконного відчуження об'єктів державної власності та лобіювання приватних цілей на шкоду інтересів держави, відбувається криміналізація ринку корпоративного контролю. Ці обставини зумовлюють необхідність суттєвого оновлення механізмів державного представництва в органах управління компаній, в статутному капіталі яких є державні активи, насамперед – в частині їх інституційного та кадрового забезпечення. Зокрема, йдеться про можливості використання інституту незалежних директорів (незалежних членів наглядових рад) відповідних компаній.

Відповідно до сучасної міжнародної практики корпоративного менеджменту незалежний директор – це член ради директорів (спостережних, наглядових рад), не пов'язаний майновими взаємовідносинами з компанією, в управлінні якою він бере участь. Він не залежить від жодного учасника корпоративних відносин, що дозволяє йому відігравати провідну роль у знаходженні балансу інтересів усіх акціонерів. Впровадження інституту незалежних директорів покликано забезпечити об'єктивний та високопрофесійний контроль за діяльністю менеджерів з боку ради та ефективне управління компанією в інтересах усіх її власників.

У цьому зв'язку одним із пріоритетних напрямів імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в частині розвитку національної моделі корпоративного управління було визнано впровадження Рекомендації Європейської Комісії від 15.02.2005 р. стосовно доцільності запровадження інституту невиконавчих директорів (наглядових директорів) лістингованих компаній і про комітети (наглядової) ради [2].

Очікується, що запровадження інституту незалежних членів наглядових рад компаній державного сектору дозволить забезпечити відповідність практик та процедур діяльності наглядових рад та інших органів управління товариств вимогам вітчизняних та міжнародних стандартів корпоративного управління, баланс між впливом на прийняття управлінських рішень, відповідальністю за прийняті рішення та інтересами учасників корпоративних відносин, контроль за діяльністю виконавчих органів товариств, прозорість їх фінансово-господарської діяльності та достовірність показників звітності і стане додатковим інструментом боротьби з корупцією [3]. Впровадження інституту незалежних членів наглядових рад має супроводжуватися вирішенням проблем кадрового супроводу – зокрема, розробкою критеріїв відбору кандидатів на відповідні посади, установленням порядку проведення конкурсу на їх заміщення і роботи відповідної конкурсної комісії тощо. Лише виважене, несуперечливе поєднання інституційної та кадрової складових діяльності незалежних членів наглядових рад може створити необхідне підґрунтя для ефективного використання відповідного інституту і здійснення реальних зрушень в системі управління компаніями державного сектору економіки України.

Список використаних джерел

1. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 верес. 2006 р. № 185-V (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-16

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820

3. Щодо затвердження Положення про порядок роботи Комісії з відбору кандидатів у незалежні члени наглядових рад акціонерних товариств, в яких Фонд державного майна України здійснює управління корпоративними правами держави: Пояснювальна записка до проекту наказу ФДМУ від 23.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/RegulationsDetails.aspx?ID=3882

В.І.Мельниченко,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державознавства та права НАДУ

До проблеми нормативного закріплення професійності державної служби

Забезпечення професійності державних службовців України перебуває в полі постійної уваги наукової громадськості. До окремих аспектів проблеми в різний час зверталися В.Авер'янов, Н.Гончарук, С.Дубенко, В.Козаков, Г.Леліков, В.Луговий, Т.Мотренко, Н.Нижник, І.Нинюк, О.Оболенський, В.Олуйко, А.Рачинський, А.Сіцінський, В.Сороко, І.Сурай, інші науковці. Утім, слід зазначити відсутність однозначного розуміння як сутності професіоналізму державних службовців, так і засобів його формування. Помітна єдність вітчизняних науковців спостерігається переважно у екстраполяції на розуміння професіоналізму державних службовців загальних уявлень про професіоналізм. Тож слушне визначення професіоналізму як якості індивіду, що "здобувається ним у процесі спеціальної підготовки (навчання), наступної самоосвіти та самовдосконалення впродовж багаторічної трудової діяльності і реалізується в повсякденній праці за обраною професією оптимальним способом для досягнення поставленої мети" [4, с. 331], при застосуванні до державних службовців зустрічається з проблемою розуміння державної служби як професії.

Цілком прийнятним є виокремлення таких проявів професіоналізму державного службовця як іноваційність, компетентність, лідерство, креативність, гнучкість, толерантність, моральність, відчуття обов'язку, соціальність тощо. Однак ці риси притаманні професіоналізму не одних державних службовців. Дається взнаки різноплановість змісту трудової діяльності державних службовців і потреба залучення на державну службу фахівців з різноманітною професійно-освітньою підготовкою. Відтак значно простіше довести, що іноваційність, креативність, лідерство є неодмінними проявами професіоналізму вчителя, аніж професіоналізму працівника кадрової служби державного органу.

Найважливішими ознаками професії як виду занять державного службовця можуть бути тривале виконання службових функцій; наявність спеціальних знань, професійної освіти, умінь і навичок, що здобуваються в процесі роботи; одержання платні за свою працю, доходу, що забезпечує підтримку існування працівника та його родини; створення об'єднань професійних груп на ґрунті однорідних, близьких інтересів; формування визначеного суспільного статусу, способу життя людини, культури поведінки як на роботі, так і поза нею [5].

Забезпечення професійного характеру державної служби потребує відповідного правового закріплення і неухильного втілення в практику нормативної моделі. Слід особливо наголосити значення об'єктивації чинного законодавства. Чинний Закон України "Про державну службу" визначив у ст. 3, що державна служба в Україні ґрунтується серед інших на принципі професіоналізму [1]. Законодавець не розкрив змісту цього принципу, фактично доручивши його інтерпретацію науковцям. Однак у Законі зафіксовано постійність та кар'єрний характер державної служби, визначено особливості забезпечення державних службовців.

На практиці ж суттєві проблеми із забезпеченням стабільності персоналу державної служби ставлять під сумнів її професійний характер. Широкомасштабне залучення на державну службу навіть висококласних фахівців із приватного сектору та публічної політики не спроможне забезпечити її професійності. Перебування цих осіб на верхніх щаблях державно-управлінської ієрархії, як правило, супроводжується припливом (здебільшого тимчасовим) на керівні посади їм особисто відомих працівників, що позбавляє більшість державних службовців перспективи службового просування і знецінює державну службу як життєвий вибір. З прийняттям

Закону України "Про очищення влади" та фактичним запровадженням колективної відповідальності, знецінюється положення ч. 3 ст. 30 Закону України "Про державну службу".

Важливим чинником стабілізації персоналу державної служби України могло б стати унормування вимог щодо стажу перебування на державній службі при призначенні на керівні посади. Вже запровадження інституту державних секретарів у 2001 р. супроводжувалося вимогою про "досвід управлінської роботи не менш як п'ять років" [2]. Утім, термін "управлінська робота" надто невизначений, а п'ятирічний термін замалий для очільника державної служби міністерства.

У внесеному урядом та схваленому Верховною Радою України у першому читанні проекті Закону України "Про державну службу" [3] задекларованe прагнення забезпечити професійність державної служби недостатньо підкріплене положеннями законопроекту, які значною мірою мінімізують кваліфікаційні вимоги. При цьому окремі положення суперечать одне одному. Зокрема, для призначення на посади категорії "А" вимагаються "загальний стаж роботи не менш як сім років; досвід роботи на посадах державної служби категорій "А" чи "Б" або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або управлінській досвід у відповідній галузі не менш як п'ять років" (п.1 ч.2 ст. 20), натомість для державних секретарів міністерств (одна з найвищих посад в категорії "А") – "загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років" (пп. 9 п.4 р. ХУ законопроекту щодо коригування ст. 10 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади"). Видається доцільним встановлення більш жорстких кваліфікаційних вимог як щодо загального стажу публічної служби, так і керівної роботи на цій службі.

Список використаних джерел

1. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

2. Про Примірне положення про державного секретаря міністерства : Указ Президента України від 14 лип. 2001 р. № 529/2001 //Офіц. вісн. України. – 2001. – № 29. – Ст. 1305.

3. Проект Закону про державну службу. Реєстр. № 2490 від 30.03.2015. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

4. *Сіцінський А. С.* Методологічні принципи кількісного виміру рівня професіоналізму державного службовця / А. С. Сіцінський // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 4. – С. 330–339

5. *Сурай І. Г.* Професіоналізм та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби як складові державної кадрової політики / І. Г. Сурай. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2/txts/07sigdkp.htm

А.В.Любченко,
кандидат наук з державного управління,
виконавчий директор громадської організації
"Фонд сприяння європейському вибору України"

Правова освіта народних депутатів в аспекті конституційної реформи в Україні

В сучасній Україні все ще залишається дискусійним питання низької якості правової освіти народних депутатів України.

І причин для цього достатньо. В українському Парламенті восьмого скликання ширше ніж у попередніх представлені різні соціальні групи, зокрема, військові, журналісти, громадські діячі, активісти та волонтери.

Тому, пошук нових механізмів консенсусної демократії, продуктивна законотворча робота, дотримання норм Регламенту, парламентської та партійної культури є надважливими викликами для Верховної Ради України.

Для того, щоб дати відповідь на питання про обов'язкові професійні навички, якими має володіти народний депутат України, потрібно визначити його місію.

Законодавство України не містить вимог щодо обов'язковості будь-якої освіти народних депутатів України. Втім, відповідно до статті 6 Закону України "Про статус народного депутата

України” наділяє їх, зокрема, правом брати участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України, брати участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України [2].

При цьому згідно зі статтею 10 зазначеного Закону народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України та її органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Таким чином, небезпечним на нашу думку залишається той факт, що в умовах складних політичних конфліктів та трансформацій в Україні, гострих дискусій щодо напрямків конституційної реформи, яка потребує як виваженого, змістовного обговорення серед громадськості, так і фахового підходу до законотворчого процесу та голосування у Верховної Ради України, до Верховної Ради України на хвилі патріотичних настроїв увійшли, зокрема, народні обранці без вищої освіти [3] та певна кількість тих, які тільки починають знайомство з правовою роботою.

І в цьому складно не погодитись з думкою кандидата юридичних наук, професора та колишнього народного депутата **В.Мусіяки, який зазначає:** “Коли людина взагалі не розуміється на правовій матерії, це дуже шкідливо. Під час редагування законопроекту в ньому можуть змінити цифру чи слово, і від цього хтось отримає великий зиск, а депутат цього і не помітить. Врешті-решт, не можна йти в парламент вчитися” [1].

Хоча існують і альтернативні точки зору, так, наприклад чинний народний депутат України С.Висоцький вважає, що юридична освіта для депутата, необов’язкова, депутат не робить все сам, його завдання полягає в забезпеченні комунікації з народом України.

Ми переконані, що такий формат роботи народного депутата України, може бути ефективним лише за умови професійної та злагодженої роботи патронатної служби народного депутата Україна, в якій, в кращому випадку, мають бути спеціалісти з досвідом законотворчої роботи та нормо-проектувальної техніки.

Нажаль, штат професійних помічників-юристів можуть зазвичай собі дозволити народні депутати України, які мають значні статки та в змозі додатково оплачувати роботу таких спеціалістів.

В будь-якому разі, нормою Закону встановлено, що народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом, як уповноважений ним представник у Верховній Раді України (стаття 7 “Про статус народного депутата України”).

Тому, виконання такої важливої місії, як робота в Парламенті України в сучасних умовах, без сумніву потребує від народних депутатів України постійного підвищення кваліфікації для того, щоб мати можливість на належному рівні:

– представляти інтереси народу України в Верховній Раді України, а також брати участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України;

– виявляти загрози та виклики в законопроектах, які можуть обмежувати чи негативно вплинути на права та законі інтереси громадян;

– готувати законопроекти або брати участь у їх підготовці.

Отже, професійним обов’язком народного депутата, має стати постійна правова самоосвіта. В цьому сенсі, особливої ролі набуває покращення взаємодії між Верховною Радою України та Національною академією державного управління при Президентові України, за сприяння якої народні депутати України можуть вдосконалити свої знання, зокрема, з питань державного управління та права.

Список використаних джерел

1. Депутат повинен мати шосте почуття – почуття обов’язку перед виборцями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.racurs.ua/683-obovjazok-narodnogo-deputata

2. Про статус депутата Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12

3. 12 депутатів нової Ради не мають вищої освіти / Українська правда, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/news/2014/11/19/7044754/

В.Я.Місюра,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри теорії державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Кадрове забезпечення сервісної діяльності держави

Одним із перспективних засобів реформування та розвитку українського суспільства є налагодження діалогу та співпраці між державою та громадянами, між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Результатом такої співпраці на нинішньому етапі реформування системи державного управління, в першу чергу, має стати становлення, формування та реалізація державної сервісної діяльності та відповідної кадрової політики.

Законопроект про реформу державної служби, прийнятий Верховною Радою у першому читанні у квітні 2015 року, передбачає розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження конкурсів на усі державні посади, в тому числі керівників, департизацію чиновників, прозору модель оплати праці, посилення відповідальності за виконання обов'язків. Уряд вважає, що ця реформа забезпечить в нашій країні кадровий потенціал європейського зразка, оновить кадровий склад органів державної влади, визначить їх орієнтацію на служіння українському суспільству. Останній аспект прямо стосується сервісної діяльності держави, яка в нинішніх умовах повинна отримати чітко виражену соціальну спрямованість.

Проблема соціально-орієнтованої сервісної політики держави пов'язана з об'єднанням зусиль органів виконавчої влади, які формують державну політику та організацій, що надають послуги населенню. В основу такої моделі взаємодії повинна бути покладена модель договірних відносин у розв'язанні актуальних соціальних проблем органами влади, місцевого самоврядування та недержавних організацій. Така система сервісної соціально-орієнтованої політики держави повинна ґрунтуватись на наступних принципах:

– орієнтація на клієнта, включаючи розширення зони відповідальності державних установ та організацій за рахунок за рахунок визначення нових сфер формування потреб громадян, які раніше не входили до зони відповідальності держави;

– оцінка ефективності державних структур, включаючи конкуренцію державних та приватних організацій в сферах колишньої монополії держави;

– децентралізація державного управління на засадах субсидіарності;

– кадрове забезпечення діяльності державних агентств з надання послуг персоналом, орієнтованим на законні потреби та інтереси громадян.

Проблема становлення та розвитку сервісної соціально-орієнтованої політики держави є новою для теорії і практики державного управління в Україні, включно із проблемою відповідного їй кадрового забезпечення. Пріоритетне завдання сучасної кадрової політики в Україні – навчання, відбір та заохочення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, спроможних надавати якісні управлінські послуги та приймати управлінські рішення в інтересах громадян як споживачів послуг держави [2, с. 4].

Як показує неоінституційна теорія, інститути охоплюють і формальні закони, і неформальні норми поведінки, і усталені переконання про світ, яких дотримуються індивіди. При цьому одні й ті ж інститути можуть призводити до різних результатів, в залежності від культури певної країни (чи регіону) [3, с. 55]. Наприклад, інститут надання адміністративних послуг в суспільстві з відкритою політичною системою має відмінний результат, ніж у суспільстві з авторитарною владою. В демократичному суспільстві державні службовці націлені на досягнення ефективності, орієнтуються на максимальне задоволення потреб громадян як клієнтів. В той же час авторитарна держава може націлювати інститут надання послуг населенню на політичний контроль, забезпечення максимальної лояльності до авторитарного лідера тощо. Важливою проблемою для вітчизняної кадрової політики є також подолання неформальних правил поведінки, успадкованих з тоталітарного та авторитарного минулого, які все ще зустрічаються на нижніх щаблях її функціонування – а саме – на рівні безпосередніх відносин державних службовців з громадянами. Мається на увазі такі неприйнятні явища як зверхнє ставлення до

громадян (як до "прохачів"), неналежне виконання адміністративних процедур в наданні послуг, невідповідність заробітної плати результативності службової діяльності тощо. Такі неформальні норми поведінки, на нашу думку, може подолати вдосконалена кадрова політика в сервісній сфері, яка здатна забезпечити пряму залежність посади, рангу та рівня оплати державного службовця від його кваліфікації, ефективності та результативності праці, а також від рейтингу оцінок з боку споживачів адміністративних послуг. На макрорівні якість кадрової політики держави та ефективність державного управління можна буде оцінити згідно із рейтингом Світового банку, який приділяє цьому питанню ретельну увагу [1].

Таким чином, перспектива якісного розвитку сервісної політики держави в Україні залежатиме від системності реформування та спадковості етапів нової кадрової політики, орієнтованої на максимальне задоволення законних потреб та інтересів громадян. Новий закон "Про державну службу", має сприяти прозорості та відкритості державної служби, удосконалити відповідну нормативно-правову базу для здійснення сервісної діяльності органами державної влади, вдосконалити професійну підготовку держслужбовців та якість надання адміністративних послуг, що буде свідченням успішності курсу на європейську інтеграцію, обраний українським суспільством та державою.

Список використаних джерел

1. Доповідь Всесвітнього банку "Показники ефективності державного управління в світі" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.worldbank.org/wbi/governance

2. *Ковбасюк Ю. В.* Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації / Ю. В. Ковбасюк // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. : до 5-річчя галузі науки "Державне управління". – К. : НАДУ, 2012. – С. 3–5.

3. *Норт Д.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Дуглас Норт, Джон Уоллис, Барри Вайнгаст ; пер. с англ. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2011. – 480 с.

М.Г.Свірін,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри регіональної політики
та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ

Інтерпретації принципу обмеження політичної активності державних службовців у правовому дискурсі Української держави

Пошук оптимальної моделі участі державних службовців у політичному процесі – це одне з центральних питань теорії державної служби. В умовах розвитку сучасної Української держави це питання набуло актуального характеру ще на початку 90-х років минулого століття у зв'язку з становленням інституту державної служби на фоні переходу до багатопартійної політичної системи і подальшого зростання ролі політичних партій у політичному житті суспільства. За останні два з половиною десятиріччя у правовому дискурсі з'явилися і набули закріплення кілька варіантів вимог до обмеження політичної активності державних службовців: "принцип департизації", "принцип позапартійності", "принцип політичної нейтральності", "принцип політичної неупередженості". Дослідження змісту офіційних документів, у яких описуються ці принципи, засоби їх реалізації дозволяє з'ясувати специфіку і потенціал кожного з них.

Принцип департизації або позапартійності – це вимога обмежити вплив політичних партій на професійну діяльність корпусу державних службовців. Засобом реалізації цього принципу стала конституційна норма про заборону створювати в державних органах осередки політичних партій [2]. В окремих випадках реалізація принципу департизації (позапартійності) пов'язана з закріпленням у законодавстві норми про заборону окремим групам службовців спеціальних видів державної служби бути членами політичних партій (наприклад військовим Збройних Сил України [4], Служби безпеки України [10] тощо).

Принцип політичної нейтральності – вимога забезпечити обмеження широкого кола політичних прав для державних службовців з метою створення умов для належного виконання ними своїх професійних обов'язків. Пріоритетність забезпечення цього принципу у професійній діяльності державних службовців закріплено у Законі України "Про основи внутрішньої та зовнішньої політики" (2010) [6]. Засоби реалізації принципу політичної нейтральності в офіційних документах мають декілька варіантів комплектації. Вузький варіант включає а) правове закріплення принципу політичної нейтральності у базовому законі про державну службу; б) розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади [3]. Після подій помаранчевої революції 2004 року цей набір було доповнено з арсеналу інструментів реалізації принципу позапартійності, а саме пропозицією встановити заборону на членство у політичних партіях для цивільних державних службовців [1; 8]. Широкий варіант передбачає доповнення цих обмежень наступними вимогами: а) обмеження права на участь службовців у політичних партіях; б) заборона для службовця участі у передвиборній агітації крім випадків його реєстрації кандидатом; в) обов'язковість відпустки на період участі у передвиборній компанії зареєстрованому кандидату з числа державних службовців; г) обмеження свободи слова і інформації з політичних питань при виконанні професійних обов'язків. В найбільш повному варіанті набір цих обмежень представлено у проекті Закону "Про державну службу" № 8306 від 25 березня 2011 р. [11].

Принцип політичної неупередженості набув правового закріплення уперше в "Загальних правилах поведінки державного службовця" (2000) [7], а після їх скасування у Законах України "Про державну службу" (2011) [5] і "Про правила етичної поведінки" (2012) [9]. Засоби реалізації цього підходу передбачають: а) обмеження свободи слова та інформації стосовно політичних уподобань при виконанні професійних обов'язків та, зокрема, в ході передвиборних кампаній; б) вимогу виконувати службові обов'язки незалежно від партійної належності і політичних переконань; в) обмеження права демонструвати свої політичні погляди або ставлення до політичних партій під час виконання службових обов'язків.

Для забезпечення реалізації цих вимог у практичній діяльності державних службовців необхідні додаткові тлумачення ключових термінів, які застосовані для побудови їх формулювань. В законотворчому процесі щодо оновлення законодавства про державну службу рекомендується враховувати одну з ключових вимог до мови права – точність та однаковість термінології, яка використовується у законодавстві. Після закріплення у новій редакції базового закону про державну службу визначення принципу обмеження політичної активності державних службовців ("принцип політичної нейтральності" або "принцип політичної неупередженості"), внести зміни до Закону України "Про правила етичної поведінки", Наказу Нацдержслужби від 4 серпня 2010 р. № 214 "Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця".

Список використаних джерел

1. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" // Уряд. кур'єр. – 2006. – 10 лют.

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

3. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К. : Центр політико-правових реформ, 1998. – 62 с.

4. Про Воєнну доктрину України : Постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1993 р. № 3529-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 43. – Ст. 409.

5. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Голос України. – 2012. – 19 січ. – № 10.

6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Голос України. – 2010. – 20 лип. – № 132.

7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головдержслужби України від 23 жовт. 2000 р. № 58 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.

8. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України від 20 верес. 2007 р. № 900/2007 // Уряд. кур'єр. – 2007. – 26 верес.

9. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Голос України. – 2012. – 12 черв. – № 106.

10. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. – Ст. 6.

11. Проект Закону про державну службу № 8306 від 25 берез. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39999

К.В.Дубич,
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри соціальної
та гуманітарної політики НАДУ

Кадрове забезпечення системи надання соціальних послуг: сучасний стан та вектори трансформації

Кадрове забезпечення є невід'ємним компонентом ефективного та динамічного розвитку будь-якої сфери життя суспільства. "Кадри вирішують все" - ця фраза, що стала крилатою в минулому XX столітті, не втратила своєї значимості, а навпаки, набуває в Україні все більшої актуальності в реаліях сьогодення. Дійсно, в епоху інформаційного суспільства, базовими складовими якого є інформація та знання, рушійною силою його розвитку є не стільки фінансовий капітал чи засоби виробництва, скільки кадри, людина, її знання, вміння, рівень кваліфікації, професійні якості, що ототожнюється з поняттям людський капітал.

Кваліфіковані соціальні працівники є основним потенціалом кадрового забезпечення системи соціальних послуг, ключовим чинником, що значною мірою детермінує ефективність, якість та інші параметри надання таких послуг. З практики відомо, що низькі рівні підготовки, кваліфікації та професіоналізму соціальних працівників зумовлюють неналежне виконання покладених на них функціональних повноважень і обов'язків, знижують ефективність використання бюджетних соціальних видатків та інших ресурсів. А відтак, фахова освіта та кадрове забезпечення є важливими механізмами державного управління системою надання соціальних послуг, розвитку цієї системи в цілому.

Поведений аналіз окремих статистичних даних, отриманих результатів експертами Проекту ПРООН "Підтримка реформи соціального сектору в Україні" дослідження [3, с. 30], дає підстави стверджувати про незадовільний стан кадрового забезпечення та фахової підготовки працівників вітчизняної сфери соціального захисту населення, складовою якої є система соціальних послуг. Так, у 2013 р. в установах, закладах Мінсоцполітики України та в його територіальних органах працювало приблизно 148 тис. осіб, з яких тільки 16,5 тис. осіб або тільки кожний дев'ятий соціальний працівник мав фахову вищу освіту.

Викладене вище дає підстави стверджувати, що в Україні існує гострий дефіцит соціальних працівників з фаховою освітою, кваліфікованих кадрів з соціальної роботи : соціальні служби, установи, заклади невідкладно потребують соціальних працівників, фахівців різного профілю та рівнів підготовки. Варто також відмітити, що за специфікою діяльності соціальні служби, заклади відрізняються між собою, а це в свою чергу, актуалізує потребу в системі надання соціальних послуг у кваліфікованих кадрах різних рівнів підготовки та спеціалізацій.

Беззаперечно, що такий стан кадрового забезпечення вкрай негативно позначається на ефективності державного управління, здійснюваного соціальними послугами на центральному, регіональному, районному рівнях та територіальних громад. Кадрове забезпечення є важливою передумовою розвитку соціальних послуг в Україні особливо на рівні територіальних громад, у сільській місцевості, де потреба в таких послугах є особливо актуальною, таку точку зору, яку автор сповна поділяє, обстоюють експерти Центру перспективних соціальних досліджень Мінсоцполітики та НАН України [4].

Звісно, що якість навчання, підготовка та підвищення кваліфікації соціальних працівників залежить від реформ системи соціальних послуг, галузі освіти та державної кадрової політики. Дефіцит кваліфікованих кадрів призводить певною мірою до гальмування процесу

реформування системи соціальних послуг. Варто відмітити, що здійснювані у вітчизняній системі соціального захисту реформи відзначаються хаотичністю, безсистемністю, непослідовністю та незавершеністю.

Про важливість кадрового забезпечення, як механізму державного управління соціальними послугами, свідчить його виокремлення в окрему статтю (ст. 17) в Законі України "Про соціальні послуги" [6]. Про необхідність удосконалення кадрового забезпечення надання соціальних послуг в Україні, зокрема шляхом підвищення статусу соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги, та їх соціальної захищеності, удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації таких працівників і фахівців, зазначається в затверджених Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [7] та в відповідному плані заходів на 2013–2016 роки [5].

Кадрове забезпечення системи надання соціальних послуг можна визначити, як здійснювану відповідними уповноваженими суб'єктами впорядковану управлінську діяльність, що спрямована на безперервне виконання функцій, пов'язаних з пошуком, добором та розстановкою кадрів, їх розвитком (оцінка, контроль, професійне навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та ін.), правового регулювання і стимулювання їх трудової діяльності, а також надання правового захисту.

Емпіричний досвід, набутий автором під час роботи у вітчизняній галузі соціального захисту населення, та аналіз наукових джерел [1, с. 6, 2; 4] дає підстави виокремити проблеми та недоліки кадрового забезпечення системи надання соціальних послуг, до найбільш гострих з яких слід віднести такі:

– звільнення кваліфікованих соціальних працівників з роботи через низьку заробітну плату, неналежні соціально-побутові умови, соціальні гарантії – робота соціального працівника, що надає соціальні послуги є низько оплачуваною, діюча система оплати праці не враховує зміст та обсяг виконуваної соціальними працівниками роботи, її складності, умови проживання в сільській місцевості, де мешкає переважна більшість осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати є незадовільними, що в поєднанні іншими негативними суспільними явищами (соціальна незахищеність, маргіналізація працюючого населення, дезорієнтація суспільних цінностей та ін.) призводить до низького престижу професії соціального працівника, їх звільнення з роботи;

– низький рівень кваліфікації кадрів – соціальні працівники, що працевлаштовані в системі надання соціальних послуг є особи переважно старшого віку, які не виявляють бажання навчатися, впроваджувати інноваційні методи роботи, сучасні технології тощо; на практиці оцінювання результатів професійної діяльності та атестація соціальних працівників здебільшого здійснюються формально; недостатня робота щодо професійної орієнтації молоді, відбору і навчання, впровадження сучасних соціальних технологій тощо;

– "тінізація" ринку праці – у трудових відносинах між роботодавцями та соціальними працівниками мають місце корупційні прояви, зловживання, які певною мірою зумовлені неврегульованістю механізму конкурсного відбору на зайняття посад за рівнем професійної підготовки та відповідної спеціалізації;

– відсутність в системі надання соціальних послуг на державному, регіональному та галузевому рівнях форм моніторингу та прогнозування реальних потреб в кваліфікованих кадрах, фахівцях з вищою освітою, у їх навчанні, підготовці – існує неузгодженість, дисонанс у формуванні, забезпеченні виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів, фахових соціальних працівників з вищою освітою та в їх працевлаштуванні, а також невідповідність такого замовлення до визначених державою пріоритетів соціально-економічного розвитку; отримання освіти за фахом соціального працівника не гарантує його власникові забезпечення першим робочим місцем з боку держави, а здобуття післядипломної освіти – кар'єрного зростання;

– не затверджені компетенції з професійної підготовки галузі знань 1301 "Соціальне забезпечення" спеціальності "соціальна робота", які має набути випускник, не розроблені стандарти спеціалізацій з підготовки фахівців щодо надання соціальних послуг конкретним категоріям клієнтів;

– недосконалість системи безперервного професійного навчання кадрів – система підвищення кваліфікації та перепідготовки соціальних працівників не зорієнтована на здобуття спе-

ціальних знань, набуття вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою, зміст такого навчання не відповідає вимогам сьогодення; система оцінювання здобутих соціальними працівниками знань, набутих умінь і навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації не є уніфікованою та узгодженою;

– відсутність державної кадрової політики в системі надання соціальних послуг, розробленої та здійснюваної на базі результатів наукових досліджень.

З огляду на викладене вище, до пріоритетних векторів трансформації кадрового забезпечення системи надання соціальних послуг, слід віднести укомплектування структур даної системи кадрами відповідної професійної підготовки, спеціалізації та кваліфікації, мотивування до ефективної трудової діяльності, використання трудового потенціалу та оцінювання кадрів, їх професійний розвиток та соціальний захист.

Одним з важливих векторів кадрового забезпечення надання соціальних послуг є професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації соціальних працівників.

Кадрове забезпечення системи надання соціальних послуг доцільно розглядати в контексті державної кадрової політики, що передбачає систематичне вжиття низки заходів з дотриманням певної впорядкованості – циклу взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою дій, що ґрунтуються на відповідній нормативно-правовій базі.

Список використаних джерел

1. Державна кадрова політика в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

2. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

3. Звіт за результатами аналізу діяльності надавачів соціальних послуг (персоналу) [Електронний ресурс] // Проект ПРООН "Підтримка реформи соціального сектору в Україні". – 2012. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_1704.pdf

4. *Ільчук Л. І.* Напрями оптимізації функціонування системи соціальних послуг [Електронний ресурс] / Л. І. Ільчук, Ю. В. Кривобок // Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України : веб-сайт. - 2013. - 28 трав. - Режим доступу : http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=293

5. Про затвердження плану заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р.] // Офіц. вісн. України. – 2013. –19 квіт. (№ 28). – Ст. 962.

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

7. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.

В.А.Шахов,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Політична культура як базовий чинник управлінської діяльності

У тому скрутному стані, в якому знаходиться зараз Україна на одне з перших місць висувається питання ієрархизації тих цінностей, спираючись на які можна вирішити проблему подолання багаточисельних кризових явищ, прискорення розвитку демократичних процесів, досягнення цілісності суспільства. Серед таких ціннісних засад слід насамперед наголосити на ролі політичної культури в організації суспільної життєдіяльності й, зокрема, в процесах демокра-

тичних перетворень, демократичному урядуванні країни і суспільства. І справа не лише в тому, що такі негативні явища як, скажімо, зловживання владою і корупція є проявом нестачі політичної культури політико-управлінської еліти, що відбивається в її управлінській діяльності. Проблема полягає ще й у тому, що у діяльності теперішньої влади не спостерігається належної уваги проблемі підвищення рівня політичної культури як населення в цілому, так і політико-управлінської еліти і державних службовців.

Не можна не відзначити в цьому зв'язку, що політична культура ісконно притаманна саме демократичному суспільству. Адже навряд чи можна назвати дійсно культурною політику, яка базується на принципах тотального домінування державної влади і ідеології, постійному силовому тиску, політичних переслідуваннях інакомислячих, неконтрольованості з боку суспільства дій каральних органів, репресіях – тобто на тому, що притаманно тоталітарним режимам. Тому зрозуміло, що суспільство, яке прагне бути демократичним,має відповідним чином розвивати політичну культуру на основі тих принципів, які визначають її демократичний характер.

В цілому поняття політичної культури має доволі об'ємний характер. Звичайно під ній розуміють частину загальної культури, яка формується і виявляється в процесі політичного життя, являє собою історично і соціально зумовлений продукт політичної життєдіяльності людей, їх політичної творчості. Політична культура відбиває процес опанування суспільством, націями, класами, іншими соціальними спільнотами та індивідами політичних відносин, а також розвиток їх власної сутності і діяльнісних здатностей як суб'єктів політичного життя [1, с. 507]. Політична культура включає в себе культуру політичного мислення та поведінки індивідів і соціальних спільнот, культуру організацій та функціонування політичних інститутів і всього політичного життя в суспільстві.

На особливу увагу заслуговує та обставина, що політична культура відіграє визначальну роль у формуванні політичної свідомості найширших мас, набуття ними досвіду і навичок політичної поведінки, політичної соціалізації. Із визначення сутності цього поняття випливає й та роль, яку відіграє політична культура в управлінській діяльності, зокрема, в діяльності державних службовців.

В принципі демократичну політико-управлінську діяльність можна звести до трьох базових чинників, реалізація яких і є показником рівня політичної культури цієї діяльності. У даному випадку йдеться про такі чинники, як *плюралізм, толерантність і компромісність*.

Перший з цих чинників – *плюралізм* – передбачає визнання правомірності існування і здійснення різноманітних, множинних інтересів і цінностей, якщо вони, звісно, не суперечать правам людини. В Енциклопедії державного управління плюралізм визначається як "основоположний принцип людського співжиття, що передбачає різноманітність поглядів, підходів, позицій, концепцій у правовій, політичній, економічній, культурній та іншій діяльності" [2, с. 423]. За своїм змістом плюралізм означає можливість безцензурного, безперешкодного обговорення соціально-політичних проблем при достатньому рівні інформованості учасників і відвертості простору ідеологічної взаємодії. Плюралістична форма діяльності характеризується інноваційністю, а головне її завдання полягає у пошуку основ і форм для мінімізації конфліктності [2, с. 424].

Другий чинник – *толерантність* – означає визнання і терпиме ставлення до позицій і думок інших при загальній незгоді з ними. Вона являє собою "своєрідну форму індивідуального чи колективного прояву, що виникає на основі взаємодії та взаємовідносин між різними сторонами (індивідами, соціальними групами, державами, політичними партіями тощо), а також демонструється кожною з них, проявляючи терпимість щодо різниці у поглядах, уявленнях, поведінці, позиціях, діях тощо відносно протилежної сторони". Відповідно до цього толерантність "виявляється у прагненні досягти взаєморозуміння та узгодження різнобічних підходів, поглядів, інтересів без застосування примусу, здебільшого шляхом вирішення та переконання [2, с. 577].

На жаль доводиться констатувати наявність того факту вітчизняних політичних реалій, що на заваді досягнення політичної злагоди в Україні стає сьогодні непоступливість, нетерпимість до інших поглядів і позицій, що панує між різними групами української політичної еліти. Не буде перебільшенням стверджувати, що однією з головних небезпек для українського суспільства є небезпека розколу нації на ґрунті регіональних, релігійних, культурних, соціальних та політичних особливостей. Така небезпека пов'язана не тільки з суперечливими інтересами представників політичної еліти різних регіонів країни, а ще й з особливостями політичної куль-

тури, зокрема, нестачею культури толерантності. В Україні сьогодні наявний її дефіцит. Між тим слід пам'ятати, що толерантність виступає як запорука суспільної злагоди і створює моральні підвалини для досягнення політичного консенсусу заради реалізації загальносуспільних цілей і національних інтересів. А без цього неможливо й забезпечення національної безпеки.

Що ж стосується такого чинника політико-управлінської діяльності як *компромісність*, то його сутність полягає в готовності піти на певні поступки, пожертвувати якоюсь частиною власної позиції заради досягнення згоди у вирішенні тієї чи іншої проблеми, взаємоприйнятності прагнень і зусиль. Компроміс – це "згода на основі взаємних поступок між представниками різних, протилежних інтересів, думок, поглядів. Співробітництво, політичний союз між різнорідними силами можливий лише у формі компромісів" і однією з головних його – компромісу – вимог є забезпечення неможливості ухилитися від його умов і право на критику таких відхилень, але без наміру дискредитувати партнера по компромісу [1, с. 268].

Погляд на компроміс, його визнання як необхідної умови демократичної політико-управлінської діяльності є показником характеру суспільства і зрілості демократії. Це рівною мірою відноситься й до двох інших чинників цієї діяльності і в кінцевому підсумку відбиває як рівень політичної культури в суспільстві так і рівень праці державних службовців, яка за своєю суттю є працею управлінською.

Список використаних джерел

1. Політологічний енциклопедичний словник. – К. : Вид-во "Генеза", 2004.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2012. – Т. 8.

Н.Г.Морозова,
кандидат наук з державного управління,
головний спеціаліст,
Міністерство соціальної політики України

Удосконалення адміністративних та правових інструментів у формуванні дієвого інституту управління адміністрацією праці

Сьогодні в Україні гострою проблемою є розробка нової кадрової політики, зорієнтованої на організацію ефективної системи соціально-трудового захисту на вітчизняному ринку праці.

Кінцевою метою сучасних реформ в Україні на нашу думку є не ринок, а благополуччя її народу, кожної людини. У цій справі поки що на найслабкішим місцем реформування суспільних відносин є соціальна політика, яка фактично виступає стратегічним світоглядом управлінських кадрів, їх соціальною компетентністю.

25 липня 1997 р. за Указом Президента України № 705 було створене Міністерство соціальної політики України. Відповідно до цього указу, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері зайнятості та соціального захисту населення, охорони праці, соціально-трудових відносин, нормування та оплати праці, проведення пенсійної реформи, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з реалізації державних і регіональних соціальних програм, налагодження соціального партнерства [1].

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2].

У статті 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", який регламентує організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, визначені завдання центральних органів виконавчої влади, до яких, зокрема, відноситься здійснення державного нагляду (контролю) [2].

Міністр Мінсоцполітики України, спрямовує та координує діяльність Державної інспекції України з питань праці (далі – Держпраці України), формує державну політику у відповідних сферах та контролює її реалізацію Держпраці України; визначає пріоритети роботи Держпраці України і шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи.

Державна інспекція України з питань праці (далі – Держпраці України) є центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд та контроль за дотриманням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, законодавства про працю з питань трудових відносин, оплати праці та інших норм законодавства.

Міжнародна організація праці (МОП) визначає інспекцію праці підсистемою, інтегрованою до ширшої системи адміністрації праці, та основоположним інструментом реалізації концепції гідної праці. Функціонуюча адміністрація праці є передумовою існування дієвої системи інспекції праці, базова умова належного врядування у сфері праці [3].

Нагальність реформування системи державного управління в сфері праці, серед іншого, зумовлена складною загальною економічною ситуацією в країні. Низький рівень життя та загроза безробіття спонукають громадян до роботи в умовах підвищеного ризику, примушують до фактичного ігнорування правил безпеки.

Наразі в Україні значного поширення набули такі явища як: подовження чи скорочення тривалості робочого часу; поширення нетипових чи нестабільних трудових правовідносин; недостатність контролю за додержанням законодавства. У 90% випадків інспектори Держпраці можуть контролювати додержання законодавства при масовому звільненні працівників лише постфактум. Внаслідок недостатнього контролю не повною мірою виконуються вимоги законодавства щодо працевлаштування малоконкурентоспроможних на ринку праці громадян (людей з обмеженими можливостями, молоді, жінок з маленькими дітьми, людей передпенсійного віку); обмежені можливості стимулювання роботодавців для легалізації трудових відносин, неформальна зайнятість. За різними оцінками, сьогодні понад 4,5 млн громадян працюють без оформлення трудових відносин. Щорічні втрати бюджету та соціальних фондів від нелегальної зайнятості перевищують 90 млрд грн; порушення норм тривалості та оплати праці, виплата зарплатні у "конвертах"; швидка зміна вимог щодо кваліфікації працівника, зниження кваліфікації робіт; економія на належній охороні праці з боку роботодавців, низька культура виробництва, що призводить до порушення ст. 158, 162, 171, та 173 чинного Кодексу законів про працю України; поява нових форм організації праці і виникнення внаслідок цього нових структур соціальних відносин на підприємствах, що створюють для інспекцій праці нові і раніше невідомі проблеми, які, у свою чергу, потребують від них нових підходів та методів роботи.

Надмірна завантаженість інспекторів праці, обмежений кадровий потенціал та недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці. Наразі в Україні зареєстровано 1,3 млн підприємств. У середньому на одного державного інспектора праці в Україні припадає понад 30 тисяч роботодавців, які використовують найману працю, включаючи й фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності. Впродовж 2014 року державними інспекторами з питань праці Держпраці України здійснено 21 тис. 15 перевірок на 18 тис. 596 підприємства. В ході перевірок виявлено 71 тис. 556 порушень законодавства про працю, зайнятість та загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Найбільша кількість порушень виявлено з наступних питань: оплати праці – 38 тис. 107; робочого часу та часу відпочинку – 13 тис. 825; правила ведення трудових книжок – 7 тис. 252; трудового договору – 4 тис. 320 та інші порушення. Найбільша частка цих порушень припадає на організації та установи приватної форми власності, а за видами діяльності – на підприємства оптової та роздрібної торгівлі та підприємства обробної промисловості. У порівнянні з 2013 роком кількість проведених перевірок зменшилася на 18,5 тис. або на 46,8%, кількість перевірених підприємств – на 13,8 тис. або на 42,6%, що спричинене запровадженням обмеження на проведення перевірок відповідно до статті 31 Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік", а саме: перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців контролюючими органами (крім Державної фіскальної служби України) здійснювалися протягом серпня–грудня 2014 року виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки. Протягом 2014 року дозвіл Кабінету Міністрів України на проведення перевірок Держпраці України не отримано [4].

Слід зазначити, що у інспекторів через надмірну завантаженість немає змоги займатися превентивною роботою чи повторно навідатися на підприємство, аби пересвідчитися, чи усунені порушення та виконані попередні приписи чи рекомендації. Брак необхідних технічних

засобів для повсякденної праці інспекторів, зокрема, фото- та відеотехніки, портативних комп'ютерів, транспортних засобів тощо. Відсутність мотивації до праці внаслідок низької заробітної платні інспекторів праці. Обмежені можливості для кар'єрного просування. Поширення нових форм зайнятості, аутсорсингу та складних ланцюгів поставок, що ускладнюють завдання інспекторів. Відсутність належної кваліфікації інспекторів праці. Серед вітчизняних ВНЗ немає жодного, який би готував спеціалістів в галузі контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю. Інспектори праці відіграють подвійну роль: з одного боку, виконують адміністративну функцію, що забезпечує надання інформаційних, освітніх та консультативних послуг, а з іншого – контролюють застосування правових положень трудового законодавства та уповноважені накладати стягнення. Штрафні санкції є єдиним інструментальним заходом, який забезпечує примусове виконання приписів уповноважених органів Держпраці

Наявність вищенаведених проблем безпосередньо позначиться на своєчасності, об'єктивності та якості вирішення тих завдань, які стоять перед інспекторами праці.

Зважаючи на вищевикладене, необхідно посилити інституційну спроможність інспекції праці, що вимагає збільшення штату інспекторів, підвищення якості їх підготовки, розширення їх повноваження, усунення суперечностей чинного законодавства.

Список використаних джерел

1. Про Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25 лип. 1997 р. № 705. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/2011

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

3. Навчальна програма МНЦ МОП Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org.ua/ 1_ukr_module_.pdf

4. Сайт Держпраці України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dpu.gov.ua

С.О.Кікіна,
директор Департаменту ринку праці та зайнятості Міністерства соціальної політики України,
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ

Удосконалення механізму формування державного замовлення як елементу кадрової політики держави

Діючий механізм державного регулювання процесом підготовки кваліфікованих фахівців не спрацьовує повною мірою і не відповідає справедливим очікування громадян на підвищення якості державних послуг. Особливо кадрова проблема загострилася в період реформування державних органів.

Вважаємо, що одним із основних важелів розв'язання даної проблеми є удосконалення механізму формування державного замовлення на фахівців. Важливими складовими цього процесу є зміна методологічних підходів до інституту державного замовлення. Пріоритетною метою при цьому має стати збалансування очікувань майбутніх фахівців, попиту на кваліфіковані кадри та можливості українських вишів створити умови для опанування студентами новітніми компетенціями. Такий механізм має повніше використовувати світовий та європейський досвід, але й не відкидати надбання вітчизняної освітянської науки і практики.

Державне замовлення є основним інструментом регулювання соціально-економічних відносин між державою, навчальними закладами та громадянами з питань забезпечення їх конституційного права на здобуття освіти відповідно до їх потреб, інтересів і здібностей.

В Україні створена нормативно-правова база щодо державного замовлення. Так, у 2012 р. був прийнятий Закон України "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів". Формування державного замовлення на таку підготовку конкрети-

зується постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 року № 306 “Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів”. Нею, зокрема визначено Порядок формування державного замовлення, що передбачає механізм взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, наукових установ у процесі реалізації цього замовлення.

Довідково. Критеріями формування державного замовлення є: задоволення потреб усіх сфер суспільного життя у кадрах з урахуванням середньострокового прогнозу (питома вага осіб з відповідною освітою в структурі працездатного населення); підвищення освітнього потенціалу населення; вартість послуг з підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, підвищення кваліфікації та перепідготовки однієї особи за бюджетні кошти.

Головним виконавцем державного замовлення визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке за пропозиціями міністерств, центральних та місцевих органів влади здійснює його узагальнення. На Міністерство соціальної політики України, з урахуванням показників, наданих Державною службою зайнятості, покладено завдання подавати до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України прогнозні показники розвитку ринку праці на плановий рік та наступні два бюджетні періоди щодо чисельності зареєстрованих безробітних за видами економічної діяльності та професіями, кількості випускників, що звернулися до державної служби зайнятості, в т. ч. і тих, що навчалися за державним замовленням та інші дані.

Проте постає питання, як може Міністерство соціальної політики України більш-менш точно розраховувати потребу в кадрах, не маючи в своєму оперативному управлінні показників розвитку економіки країни, структурних зрушень та пріоритетів на середньо- і довготривалу перспективу. Відсутність таких даних змушує міністерства, відомства, організації прогнозувати цю потребу від досягнутого рівня. Іншими словами, закладати в майбутній розвиток недоліки минулих періодів. Результат відомий: зростання кількості безробітних серед випускників вищих навчальних закладів, працевлаштування не за отриманою спеціальністю, трудова міграція і перші розчарування молодої людини у соціальній справедливості та зневіра у власних силах.

Водночас, на наш погляд, необхідно посилити відповідальність навчальних закладів за підготовку кадрів належної якості. Забезпечення виконання державного замовлення потребує вжиття заходів, спрямованих на підвищення результативності співпраці роботодавців і навчальних закладів, запровадження незалежної кваліфікаційної атестації випускників навчальних закладів, визначення в правовому полі обов’язків замовників, виконавців державного замовлення і випускників навчальних закладів, які навчалися за бюджетні кошти.

Практика свідчить, що показниками економічної ефективності формування та розміщення державного замовлення на підготовку кадрів є рівень реалізації національних, регіональних та галузевих пріоритетів розвитку економіки, рейтинг навчального закладу, відповідність рівня заробітної плати випускників навчальних закладів рівню їх кваліфікації, відсоток працевлаштування випускників за обраною професією тощо.

Що стосується питань фінансування, то його слід здійснювати за рахунок коштів державного бюджету лише в тому випадку, коли безробіття серед випускників має природній рівень. Якщо ж він перевищує середній по економіці, то фінансування окремих програм навчальних закладів необхідно коригувати з урахуванням рівня працевлаштування випускників.

Отже, доцільно розробляти не лише середньострокові але і довгострокові прогнози потреби в кваліфікованих кадрах, особливо депресивних районів та сільської місцевості. Це дозволить ефективніше використовувати державні кошти на підготовку кадрів, у значній мірі усунути очевидну незбалансованість між потенційними запитами молоді, потребами в кадрах ринку державних послуг та можливістю вишів дати сучасну європейського рівня освіту.

Г.В.Муравицька,
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
начальник відділу інформаційно-
бібліотечного забезпечення НАДУ

Кадрове забезпечення бібліотечних підрозділів системи освітньо-наукової діяльності Національної академії

Інформаційне забезпечення органів державної влади та управління, розвиток служб інформації (інформаційно-аналітичних відділів, відділів зв'язків з громадськістю та ін.), а також доступ до мережі Інтернет, жодним чином не відміняє, а напроти, актуалізує потребу у діяльності бібліотек як структурних підрозділів органів державної влади. Міжнародна бібліотечна спільнота визнає діяльність бібліотек органів державної влади та управління як окремий, особливий вид діяльності, який характеризується наданням специфічних видів послуг у відповідь на особливі інформаційні потреби представників влади [5, с. 22]. В умовах інформатизації суспільства, впровадження нових технологій у діяльність органів державної влади та управління необхідне формування ефективного кадрового потенціалу фахівців з інформаційно-бібліотечної діяльності в органах державної влади та управління.

Сучасний модернізаційний розвиток Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) пов'язаний з прийняттям Указу Президента України "Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України" від 9 грудня 2011 року № 1110/2011. Указом визначено статус Національної академії як головного державного вищого навчального закладу з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно, основним завданням Національної академії є підготовка високопрофесійних, ініціативних, відповідальних кадрів, здатних осучаснити діяльність державних органів влади, компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології [6]. Реалізація визначених пріоритетних завдань, поставлених перед Національною академією, залежить від професіоналізму кадрів на які покладено їх здійснення.

В структурі Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних філіях – Дніпропетровському, Львівському, Одеському, Харківському регіональних інститутах державного управління функціонують як окремі структурні підрозділи – бібліотечні відділи та відділи інформаційно-бібліотечного забезпечення.

На сьогодні своєчасним й актуальним є питання формування кадрового потенціалу бібліотечних підрозділів системи освітньо-наукової діяльності Національної академії та її регіональних інститутів професійними, компетентними спеціалістами, які здатні якісно й ефективно забезпечувати навчальний процес та наукову діяльність закладу. Специфіка діяльності бібліотечних підрозділів проявляється насамперед у взаємозв'язку таких системоутворюючих елементів, як інформаційні потреби користувача, психологія користувача; інформаційні ресурси, інформаційні послуги; професіоналізм бібліотечного працівника. Саме ці елементи суттєво визначають специфіку діяльності бібліотечних підрозділів як особливого типу бібліотек.

Відділ інформаційно-бібліотечного забезпечення Національної академії (м. Київ) та відповідні структурні підрозділи регіональних інститутів державного управління спрямовують свою діяльність на виконання пріоритетних завдань, які поставлені перед закладом у напрямі модернізації системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в науково-освітній галузі "Державне управління". Підрозділи організовують та проводять інформаційно-аналітичну, довідково-бібліографічну, консультаційно-методичну роботу з метою ефективного інформаційно-ресурсного забезпечення підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів, здійснення фундаментальних та прикладних досліджень у межах Комплексного наукового проекту Національної академії "Державне управління та місцеве самоврядування". У взаємовідносинах з бібліотечними підрозділами регіональних інститутів відділ інформаційно-бібліотечного забезпечення (м. Київ) відіграє координуючу роль в організації роботи, систематично надає інформаційну, консультативну та методичну допомогу у практичній діяльності [4, с. 89].

В діяльності бібліотечних підрозділів важливого значення набуває поняття кадрового забезпечення яке здійснює керівництво Національної академії та регіональних інститутів, відповідні кадрові служби, керівники структурних підрозділів. Питання кадрового забезпечення включає такі основні поняття, як: зайнятість, правове врегулювання трудових відносин, механізми і процедури відбору на державну службу, проходження державної служби, освітньо-кваліфікаційна характеристика, професійна освіта, просування, переміщення кадрів, формування високої організаційної культури тощо.

Діяльність відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення Національної академії та відповідних структурних підрозділів регіональних інститутів можна розглядати: 1) як діяльність бібліотечних підрозділів, які надають інформаційні послуги органам державної влади та управління; 2) діяльність бібліотечних підрозділів, правовий статус яких визначено Законом України "Про державну службу".

Діяльність бібліотечних підрозділів регулюється законодавством України, а саме, Конституцією України, законами України "Про бібліотеки та бібліотечну справу", "Про державну службу", "Про засади запобігання і протидії корупції" та ін., підзаконними нормативними актами з проблем державного управління та державної служби, нормативно-правовими актами Національного агентства України з питань державної служби; внутрішньо-організаційну діяльність регулюють – Положення про Національну академію, регіональні інститути, Положення про відділи та ін. Структуру відділу і штатний розпис (граничну чисельність) його працівників визначає президент Національної академії в установленому порядку, а в регіональних інститутах – директори.

Суттєвий вплив на якісний потенціал працівників та спеціалістів бібліотечних підрозділів має визначеність в Законі України "Про державну службу" чітких вимог, пов'язаних з проходженням державної служби щодо відповідної освіти та професійної підготовки. У своїй більшості, керівні працівники та спеціалісти бібліотечних підрозділів є державними службовцями, їх посади в установленому порядку відносяться до відповідних категорій посад державних службовців та встановлених рангів, які їм присвоєні. Повноваження, права та обов'язки, відповідальність працівників бібліотечних підрозділів визначені посадовими інструкціями державних службовців.

Серед широкого спектра вимог щодо кваліфікації та компетенції посад державних службовців, використовуються такі необхідні для працівників бібліотечних підрозділів характеристики, як: професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі, здібність, перспективність, заінтересованість у результатах своєї праці, партіотичність, політична нейтральність державних службовців, володіння знаннями, вміннями, розуміння сучасних проблем та технологій, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка та ін. [3].

Як окремий вид професійної діяльності визначається професіоналізація, яка повинна базуватися на безперервній системі освіти та творчому розвитку державних службовців. Важливою складовою професіоналізації є організація та забезпечення цільової підготовки державних службовців – це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі та докторантурі за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі. Професіоналізація бібліотечних працівників передбачає формування вимог до професійної освіти та рівня кваліфікації, включення особистості до професійної інформаційно-бібліотечної діяльності. Професіоналізація кадрів, що працюють у бібліотечних підрозділах органів державної влади та управління, діяльність яких безпосередньо пов'язана і впливає на сферу державного управління шляхом надання інформації, яка використовується для прийняття управлінських рішень, потребує притаманних для діяльності бібліотечного працівника дотримання положень кодексу етики державного службовця, виконання вимог, які висуваються до представника державної служби [5].

Оцінка стану кадрового забезпечення бібліотечних підрозділів системи освітньо-наукової діяльності Національної академії та її регіональних інститутів вказує на те, що працівники бібліотечних підрозділів, у своїй більшості є державними службовцями, які мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень, володіють достатнім рівнем професійних фахових знань та здатні якісно й ефективно забезпечувати навчальний процес та наукову діяльність закладу. Але під час формування кадрового потенціалу бібліотечних підрозділів, необхідно брати до уваги,

що фахівці з бібліотечною освітою є експертами у сфері функціонування інформаційного середовища, інформаційних каналів та інформаційних потоків, – ці знання є основою бібліотечної професії. Відповідно, фахівці з бібліотечною освітою мають бути пріоритетно залучені до роботи в бібліотечних підрозділах, у зв'язку з їх фаховою підготовкою у цій предметній галузі.

Стає очевидним, що тільки формування ефективного кадрового потенціалу фахівців з інформаційно-бібліотечної діяльності та забезпечення бібліотечних підрозділів системи освітньо-наукової діяльності Національної академії та її регіональних інститутів високопрофесійними кадрами, надасть змогу виконувати на належному рівні завдання, які стоять перед закладом у напрямі модернізації системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в науково-освітній галузі "Державне управління".

Список використаних джерел

1. Про бібліотеки і бібліотечну справу [Електронний ресурс] : Закон України редакція від 12 груд. 2012 р. № 5461-17 // Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : //http://www.zakon.rada.gov.ua

2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua

3. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : [довідк. вид.] // М-во праці та соц. політики України, Голов. упр. держ. служби при Каб. Міністрів України. – Офіц. вид. – К. : Соцінформ, 2002. – 112 с.

4. Звіт про діяльність Національної академії державного управління при Президентові України у 2014 році : [інформ. вид.] // Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – [К. : НАДУ, 2015]. – 150 с. – Дод. : с. 116–150.

5. *Матвієнко О.* Бібліотеки органів державної влади: специфіка завдань діяльності / О. Матвієнко, М. Цивін // Вісн. держ. служби України : наук.-практ. журн. – 2012. – № 1. – С. 22–26.

6. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 груд. 2011 р. № 1110/2011 // Офіц. веб-сайт. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents

В.В.Смаглюк,
здобувач кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Реформування державної податкової політики в Україні: досвід, реалії та перспективи

Податкова політика є важливою складовою державної фінансової політики. Державна податкова політика – це діяльність органів державної влади з формування та удосконалення податкової системи.

Останні роки державна влада в Україні спрямовує свої сили на вдосконалення податкового законодавства. До позитивних наслідків проведення такої політики можна зарахувати зниження ставок основних податків. Зокрема, ставки ПДВ було зменшено з 28 до 29%, податку на прибуток – з 30 до 25%. Запроваджено пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб. Використовується єдина ставка в обсязі 15%, яка є значно нижчою порівняно з країнами ЄС. З метою стимулювання розвитку малого бізнесу в Україні діє спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва. Але все одно, в Україні система оподаткування відстає у своєму розвитку та дієвості від багатьох розвинених країн. Про це свідчить, наприклад, рівень тінізації економіки в Україні порівняно з іншими країнами. У 2012 році рівень тіньової економіки у відсотках від офіційного ВВП складав: у Польщі – 26, у Румунії – 30,2, у Німеччині – 15,3, у Франції – 14,7, у Великобританії – 12,2, в той час як в Україні – 46,8 [4]. Це означає, що Україні варто застосовувати зарубіжний досвід при модернізації системи оподаткування та підвищенні її ефективності.

Основними недоліками податкової політики держави можна виділити наступні:

1. Досі залишається високе навантаження на фонд оплати праці, що стимулює, в свою чергу, видачу заробітної плати в конвертах.

2. Розмитим та нечітким є механізм стягування та відшкодування податку на додану вартість.

3. Нерівномірний розподіл податків на різні галузі економіки відповідно до отримання прибутку.

4. Велика кількість незрозумілих та економічно обґрунтованих податків.

5. Велике податкове навантаження на середній та малий бізнес.

В Україні податкове реформування розпочалася ще з початку 90-х рр. Можна виділити декілька етапів "зміцнення, оновлення правил оподаткування": 1 етап – 1991–1995 рр. – етап становлення і формування національної податкової системи, 2 етап – 1996–2003 рр. – приведення складу податкової системи у відповідність із умовами ринкових відносин, 3 етап – 2004–2009 рр. – етап розвитку податкової системи України та 4 етап – 2010– сьогодення – етап поглибленого реформування податкової системи України. На кожному з даних етапів була прийнята низка нормативно-правових актів (законів, стратегій, концепцій), що визначали як базові правила оподаткування, так і стратегічне та середньострокове бачення розвитку вітчизняної податкової системи [2, с. 23].

Структура податків, що існує в Україні, не повністю відповідає структурі податків країн Євросоюзу. Основним податком в ЄС є податок на доходи фізичних осіб, який у середньому становить 8,95 % ВВП. В Україні податок на доходи фізичних осіб у 2012 році становив 4,8% ВВП [6].

Розглядаючи питання ефективності системи оподаткування, не можливо не згадати про податкові пільги, які за певних умов є дієвим інструментом підтримки національної конкурентоспроможності. Основним недоліком чинного пільгового оподаткування в Україні є те, що більшість податкових пільг надаються на невизначений термін, з необґрунтованим і нецільовим змістом, що призводить до постійних втрат бюджетних надходжень і гальмування економічного зростання. Досвід розвинених країн переконує, що пільги найчастіше надаються на умовах податкового кредиту. Виходячи з цього можна запропонувати впорядкування податкових пільг в Україні: пільги не повинні бути особистими (надаватися окремим платникам), вони повинні мати цільовий характер [1, с. 12].

Надання пільг в Україні повинне супроводжуватись ефективним моніторингом. Наприклад, в Австралії компанії, що отримують пільги, перебувають під наглядом урядового спостережного комітету, який кожні три роки оприлюднює офіційну оцінку результативності програми [1, с. 12–13].

Новим етапом реформування податкової системи є розроблена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування податкової системи України (далі – Концепція), презентована Прем'єр-міністром України, знайшла своє положення у законопроекті "Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України (щодо податкової реформи)" № 5079 від 15.09.2014 [3].

На урядовому порталі основні положення перезавантаження податкової системи представлено наступними тезами: зменшення кількості податків (з 22 до 9) та звітності; простий розрахунок податку на прибуток на основі фінансової звітності; електронне адміністрування ПДВ; зниження ставок ЄСВ для роботодавців та підвищення відповідальності за порушення трудового законодавства; легалізація активів заможних громадян; зниження на 50% ставок єдиного податку для малого бізнесу; мораторій на 2 роки на перевірки малого бізнесу (з обсягом доходу до 20 млн грн на рік); підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів шляхом введення акцизного податку з роздрібних продажів підакцизних товарів, запровадження оподаткування нежитлової нерухомості та розширення бази оподаткування податку на житлову нерухомість тощо.

На нашу думку, для того щоб реформа в податковій сфері мала успіх, потрібно проводити її в комплексі з іншими реформами (пенсійною, соціальною, бюджетною тощо). Необхідно залучати до реформування різні кола громадкості та політичні сили задля того, щоб при зміні

влади не було протиріч в реформуванні. Усі нововведення в податковій сфері повинні бути економічно обґрунтованими, чітко простежені наслідки як негативні, так і позитивні після застосування. Необхідно визначити терміни реформування, тобто зазначити точний період проведення тієї чи іншої реформи. Реформа повинна орієнтуватися на зниження податкового навантаження та тиску на малий та середній бізнес і незахищені верстви населення. Потрібно обов'язково урівноважувати податковий тягар з прибутками населення.

Отже, можна впевнено стверджувати, що система оподаткування в Україні потребує значного вдосконалення, має базуватися на обґрунтованій адаптації передового зарубіжного досвіду до умов, що склалися в країні, а не зводитися до формального копіювання моделі оподаткування інших країн. Рівень розвитку нашої економіки значно нижчий від розвинених країн, проте, спираючись на їхній досвід, можна використати певні світові здобутки при модернізації нашої системи оподаткування.

Список використаних джерел

1. *Аврамкіна І. О.* Перспективи використання Україною міжнародного досвіду у частині розбудови ефективної системи оподаткування / І. О. Аврамкіна, В. Г. Курасов // Зб. матеріалів наук.-практ. інтернет-конф., 21 листоп. 2014 р. / Держ. фіск. служба України, Нац. ун-т ДПС України, Наук.-досл. центр з проблем оподатк. – Ірпінь, 2014. – 271 с.

2. *Бугай Т. В.* Щодо концепції реформування податкової системи України / Т. В. Бугай, О. П. Герус // Зб. матеріалів наук.-практ. інтернет-конф., 21 листоп. 2014 р. / Держ. фіск. служба України, Нац. ун-т ДПС України, Наук.-досл. центр з проблем оподатк. – Ірпінь, 2014. – 271 с.

3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 31 лип. 2014 р. № 1621-VII.

4. Розмір тіньової економіки в Європі // Пізнавальний інтернет-журнал "Цікавості", 5 груд. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cikavosti.com/rozmir-tinovoyi-ekonomiki-v-yevropi/

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 роки" від 23 жовт. 2013 р. № 869-р.

6. *Тимченко О. М.* Фіскальні ефекти структурних зрушень у податковій системі України / О. М. Тимченко, Ю. В. Сибірянська // Економічний часопис – XXI (Ekonomicnij Casopis – XXI) – № 1–2 (1). – 2014. – С. 69–73.

7. *Якушик І. Д.* Податкові системи зарубіжних країн : довідник / І. Д. Якушик, Я. В. Литвиненко. – К. : "МП Леся", 2004. – 480 с.

О.П.Тараненко,
здобувач кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Сучасні заходи запобігання корупції у сфері державних закупівель

Корупція в системі державних закупівель – явище, на жаль, не нове. Боротьбі з корупцією взагалі ів системі державних закупівель зокрема присвячена велика кількість досліджень. Вагомий внесок в наукову розробку цієї проблеми внесли С.Б.Дашков [1], О.О.Костусєв [2], В.В.Морозов [3], А.М.Михненко [4], В.В.Смиричинський [5], Н.Б.Ткаченко [6], О.П.Шатковський [7]та багато інших вчених. Результати їх досліджень втілені в численних публікаціях, де започатковано розв'язання даної проблеми.

Боротьба з корупцією в системі закупівель як в державному, так і в комерційному секторах економіки неможлива без комплексного підходу до вирішення цієї складної проблеми. Міжнародною практикою опрацьовано чотири основних підходи, які на практиціпідтвердили свою дієвість: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби [8, с. 145].

Психологічні методи дозволяють впливати на саму першопричину корупції – прагнення найманих працівників до незаконного збагачення за рахунок роботодавця, а в даному випадку – за рахунок держави, тобто за рахунок усіх громадян.

Технічні методи (наприклад, електронні торги) виключають або значно зменшують вірогідність змови учасників закупівлі, усуваючи можливість особистих контактів між учасниками угоди або підвищуючи ризик корупціонера бути викритим.

Господарсько-правові регламентні (процедурні) методи направлені на здійснення всіх закупівель у повній відповідності з формалізованими внутрішніми правилами і процедурами, які знижують ризик виникнення корупції. В даному випадку комплекс засобів протидії корупції здійснюється у двох напрямках:

1. *Створення ефективної системи правил*, які будуть детально регламентувати потенційні корупційно небезпечні етапи процедури державних закупівель.

2. *Створення чітких механізмів контролю за точним дотриманням цих правил*. У самій системі правил, які знижують ризик виникнення корупції, з самого початку повинні бути закладені контрольні заходи (в тому числі, узгодження з підрозділами, не залученими до процедурної частини здійснення закупівлі), які дозволять проводити незалежний поточний контроль і аналіз, а також подальший аудит процедур державних закупівель.

Що стосується репресивних заходів, то вони направлені на створення умов "невигідних" корупційних діянь співробітників, відповідальних за проведення процедур Державних закупівель. Основні принципи, які лежать в основі законодавства України про корупцію, по суті передбачають, що будь-який державний або приватний службовець або його представник несе кримінальну відповідальність як за пропонування (дачу), так і отримання хабара. За Кримінальним кодексом України [9], хабарництво визначається як надання, обіцяння або пропонування будь-якого хабара або незаслуженої винагороди, а отримання хабара – як прийняття або вимагання будь-якого хабара або обіцяння його прийняття/вимагання. Будь-яка така винагорода, що дається або береться з наміром зашкодити виконанню законних обов'язків стороною, яка бере хабар, вважається кримінальним злочином

Як свідчить міжнародний досвід, повністю усунути корупцію у сфері державних закупівель поки що не вдалося в жодній країні світу, але це зовсім не означає безнадійність і неефективність засобів по зниженню її рівня. Необхідно відмітити, що застосування кожного з чотирьох методів протидії корупції на практиці обмежується специфікою методу і вимагає залучення додаткових державних ресурсів.

Отже, отримати відчутні результати показників зниження корупції дозволяє лише застосування комплексного підходу, тобто збалансованого використання усіх методів протидії на всіх етапах процесу державних закупівель.

Список використаних джерел

1. *Дашков С. Б.* Развитие электронных госзакупок: проблемы и перспективы / С. Б. Дашков // Конкурсные торги. – 2001. – июль-авг.

2. Законодавство України про захист економічної конкуренції : юрид. зб. / голова ред. кол. О. О. Костусєв ; Антимонопольний комітет України. – 3-тє вид., розшир. й доп. – К. : Фенікс, 2008. – 496 с.

3. *Морозов В. В.* Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах: (Тендерні процедури та контракти) : навч. посіб. / В. В. Морозов. – К. : Таксон, 2003. – 744 с.

4. *Михненко А. М.* Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко. – К. : ДННУ "Академія фінансового управління", 2013. – 664 с.

5. Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретично-правовий та методологічний аспект / В. В. Смиричинський. – Т. : Карт-бланш, 2004. – 390 с.

6. *Ткаченко Н. Б.* Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. – К. : Вид-во "Книга", 2007. – 296 с.

7. Правові та практичні аспекти державних закупівель : метод. посіб. / підгот. О. П. Шатковський [та ін.]. – К. : [б.в.], 2002. – 238 с.

8. *Храмкин А. А.* Коррупционнаяустойчивостьгосударственных заказчиков / А. А. Храмкин // Сборник докладов II Всерос. практ. крнф.-семинара "Государственные и муниципальные закупки-2007". – М. : Юриспруденция, 2007. – 208 с.

9. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26.

В.Я.Середа,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

До питання забезпечення кадрової політики окружних виборчих комісій та навчання організаторів виборів народних депутатів України

Успішна робота виборчих комісій у значній мірі залежить саме від виконання технічних функцій щодо забезпечення їх діяльності. Йдеться про фінансову, комп'ютерну, комунікаційну, правову підтримку, організацію і ведення документообігу.

Потребує правового регулювання система добору, визначення професійної кваліфікації, уточнення статусу технічних спеціалістів залучених до участі у роботі виборчих комісій.

Не менш важливим є і навчання та підготовка такої категорії учасників виборчого процесу, враховуючи динаміку внесення змін до виборчого законодавства та темпи застосування технічних новацій щодо організації проведення виборів.

Саме ці два виклики постають перед організаторами виборів і відповідь на них є важливим елементом забезпечення правової дієздатності виборчих комісій.

Регулює сферу залучення і використання так званих технічних спеціалістів виборчих комісій Постанова Центральної виборчої комісії від 19 липня 2012 року № 122 "Про Порядок залучення спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій на час підготовки та проведення виборів народних депутатів України".

Відповідним порядком встановлена можливість залучати до роботи в окружній виборчій комісії не більше десяти осіб. При цьому визначено, що залучені працівники не можуть бути державними службовцями, посадовими та службовими особами органів самоврядування, працівниками судів та правоохоронних органів [1].

Така вимога до технічних спеціалістів кореспондується з вимогою до членів виборчих комісій, а саме частиною третьою ст. 26 Закону України "Про вибори народнх депутатів України", де визначено, що до складу окружної чи дільничної виборчих комісій не можуть входити поряд з іншими категоріями, посадові та службові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, працівники судів та правоохоронних органів [2].

Питання добору і використання технічних спеціалістів виборчих комісій не таке однозначне, як може здатися на перший погляд. Адже окрім визначення професійного рівня їх підготовки, методики пошуку кандидатів, фінансування витрат на їх утримання потребує уточнення і питання їх правового статусу, індивідуальної відповідальності за дотримання вимог законодавства, правил морально-етичної поведінки, збереження і використання фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

Розглядаючи шляхи вирішення порушеного питання, передусім варто звернути увагу на те, що зараз процедура добору технічних спеціалістів у виборчі комісії виглядає так: комісія на підставі суб'єктивних висновків окремих її членів, що базуються на отриманій в хаотичному порядку інформації з особистих зустрічей та співбесід, визначає кандидатури для призначення на посади.

При цьому існує значний ризик помилки в оцінці професійних, морально-етичних якостей працівника, його політичній ангажованості, рівні відповідальності, наявності чи відсутності досвіду виконання покладених обов'язків, необхідних знань та умінь щодо використання вимог нормативно-правових документів у виборчій царині, програмних продуктів в комп'ютерно-комунікаційній галузі тощо.

Як відомо при формуванні виборчих комісій суб'єкти виборчого процесу, використовуючи власне право на представництво, рекрутують туди членів комісій, які часто проживають поза межами населених пунктів, де знаходиться комісія, а отже, важко орієнтуються на місцевому ринку праці. В таких умовах комісії буває досить непросто підібрати відповідні кандидатури для призначення на посади технічних спеціалістів і вона приймає рішення в режимі випадковості.

І це при тому, що на категорію технічних спеціалістів покладаються досить складні та відповідальні завдання, надається у користування вартісне обладнання, програмні продукти, значні матеріальні та фінансові ресурси.

Окрім того, практично не можливо перевірити наявність чи відсутність у кандидатів судимості за вчинення кримінальних злочинів, накладання адміністративних стягнень за вчинення корупційних правопорушень.

Оскільки виборчі кампанії з виборів народних депутатів України хоч і відбуваються перманентно, однак через значні часові проміжки, а отже, категорія технічних спеціалістів виборчих комісій підбирається як правило у довільному порядку з осіб, що не мають постійного місця роботи або працюють за строковими трудовими угодами чи за сумісництвом. Визначити їх професійні, ділові та морально-етичні якості можна лише на підставі суб'єктивної оцінки наданих документів про професійно-кваліфікаційний рівень, рекомендацій, відгуків.

У зв'язку з швидкоплинністю виборчого процесу провести тестування таких працівників або випробувати на визначеній ділянці роботи також не має змоги.

Не менш важливим є питання і політичної неупередженості, об'єктивності дій технічних працівників під час виконання службових обов'язків. Адже їх залучення до роботи в комісії не передбачає застосування засад рівного представництва від суб'єктів виборчого процесу, що у поєднанні з відсутністю процедури складання присяги або іншого правового регулювання відповідальності, може нести об'єктивну загрозу дотриманню принципів рівності, політичного плюралізму, прозорості та справедливості під час організації проведення виборів.

Отже, точка зору про те, що залучені до роботи у комісіях за цивільно-правовими угодами особи є більш незалежні від зовнішніх впливів, сумнівна.

Дедалі частіше фахівці у галузі організації виборів доходять думки, що більш досконалим виглядає спосіб підбору кандидатів на основі занесення їх до спеціального реєстру осіб, що перебувають у резерві на зайняття посад у виборчих комісіях. До такого реєстру можуть бути занесені особи, які вже брали участь у роботі виборчих комісій і зарекомендували себе як професійно підготовлені працівники або включені до відповідного резерву за рекомендацією органів місцевої влади і самоврядування чи суб'єктів виборчого процесу (пройшли курс відповідного навчання, стажування у виборчих комісіях). У цьому випадку мінімізується ризик щодо профпридатності працівника, його морально-етичних і ділових якостей, можливостях застосовувати сучасні знання і вміння щодо роботи зі новітніми програмними продуктами, відповідною технікою [3].

Водночас створення реєстру такої категорії працівників вимагає достатньо тривалого часу, витрат на адміністрування, постійного збору і оновлення інформації.

Якісно поліпшити ситуацію щодо добору технічних спеціалістів виборчих комісій може впровадження системи залучення необхідних кандидатів з числа службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, працівників, які обслуговують такі установи на постійній основі і перебувають на посадах споріднених з тими, що необхідні для діяльності виборчих комісій.

Окрім того мінімізується складова політичної ангажованості такого працівника, підвищується мотивація щодо дотримання ним вимог про недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина, відповідального виконання покладених обов'язків, збереження інформації про громадян, що стала відома під час виконання службових обов'язків, інших обов'язків, окреслених застосуванням правовідносин визначених Законами України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Список використаних джерел

1. Про Порядок залучення спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій на час підготовки та проведення виборів народних депутатів України [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії від 19 лип. 2012 р. № 122. – Режим доступу : //http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=28569&what=0

2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI (станом на 26 верес. 2014 р.). – К. : ТОВ "Інпрес", 2014. – 144 с.

3. *Осадчук О. К.* Про окремі аспекти організації роботи окружних виборчих комісій під час проведення виборів народних депутатів України / О. К. Осадчук // Вісн. Центральної виборчої комісії. – 2015. – № 1. – С. 20–23.

І.В.Пащенко,
аспірант кафедри права
та законотворчого процесу НАДУ

Деякі питання конфлікту інтересів на державній службі

Очевидне бажання України стати рівноправним членом міжнародного, особливо європейського співтовариства, робить необхідним вивчення та втілення у життя організаційних та правових механізмів запобігання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів на державній службі.

Державна служба є особливим владним інститутом, що здійснює функції державного управління із підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів – державного службовця, індивіда, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє до виникнення різноманітних конфліктних ситуацій [1]. Специфічним видом конфліктів, що виникають на державній службі, є конфлікт інтересів.

Українську громадськість непокоїть конфлікти як у державному, так і у приватному секторах, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами, державних службовців своїх функціональних обов'язків.

На державному рівні указом Президента України була затверджена Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр. де, одним із напрямів є розроблення та затвердження заходів щодо мінімізації можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення [3].

Саме тому, конфлікт інтересів є однією із найбільш гострих проблем державної служби, невирішеність якої утруднює ефективну діяльність державних органів, підриває авторитет влади серед громадян, унеможливлює реалізацію місії державної служби, як такої.

У багатьох країнах світу на рівні конституції або спеціальних законів закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів. Наприклад, у деяких європейських державах ухвалено *спеціальні закони* про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів врегульовується *законом про державну службу*, зокрема у Польщі (Закон про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції та Закон про публічну службу), Австрії та Греції (Кодекс публічної служби), Ісландії (Закон про публічну адміністрацію)[2].

Безумовно, питання конфлікту інтересів у розвинених демократичних країнах, вже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства, а різноманітність підходів до їх урегулювання віддзеркалює відмінності історичних і правових традицій, а також традицій державного управління в різних країнах. Окрім того, що у більшості країн Європейського Союзу було прийнято спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, протягом останніх років у них було здійснено ряд інших важливих кроків, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів на державній службі: створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання, тощо.

Європейський досвід засвідчує, що узгоджені, системні зусилля із вирішення ситуацій конфлікту інтересів вкладаються у рамки *трьох стратегій*:

1) виявлення (в т.ч. потенційного) конфлікту інтересів;

2) попередження виникнення конфлікту інтересів;

3) запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

Загалом в європейських державах відсутній стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання та попередження конфлікту інтересів. Проте найбільш важливими та поширеними заходами є наступні:

– обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад);

– декларування особистих, сімейних доходів;

– декларування особистого, сімейного майна;

– декларування подарунків, обмеження і контроль за подарунками та іншими формами пільг;

– декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями;

– декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень;

– безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації;

– публічне розкриття декларацій про доходи та майно;

– обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень);

– обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад у громадській організації, політичній партії або державній компанії);

– дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну позицію [5].

Безумовно, жодна країна світу не має імунітету проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у діяльності державних службовців. Усі країни вдаються до певних дій, для того щоб запобігати та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Безумовно, саме на законодавчому рівні способи врегулювання конфлікту інтересів мають забезпечувати своєчасність реагування на порушення, запобігти прийняттю конфліктних рішень, чи вчинення дій або бездіяльності в умовах існування конфлікту інтересів. На жаль, в Україні окремого законодавчого акта який би врегульовував зазначену проблему, немає.

Зазначене вище свідчить про наявність потреби у подальшому продовженні реформи державної служби в Україні, актуальним завданнями якої є конфлікт інтересів, а також визначення напрямів удосконалення нормативного регулювання сфери державного управління з точки зору міжнародних стандартів.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право : підручник / НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого" ; за заг. ред. : Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.

2. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2013. – 57 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD122-123_ukr.pdf

3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012

4. Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1

5. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service [Electronic Resource]. – Mode of access : http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf

О.Є.Бурячeнко,
начальник головного управління
Пенсійного фонду України в Одеській області,
аспірант кафедри менеджменту організацій ОРІДУ НАДУ

Розвиток професійної компетенції фахівців Пенсійного фонду України

Розвиток професійної компетенції і компетенції фахівців припускає освоєння і реалізацію комплексу сучасних професійних знань і практичних навичок їх застосування, оволодіння ефективними методами соціального управління і людинознавчими технологіями, визначення

рівня їх професійної підготовки, розвитку ініціативи та ділової активності [1; 2]. У розвинених країнах кадровий потенціал кваліфікованої особистості розглядається як національна цінність.

Професійна діяльність фахівців Пенсійного фонду України, незалежно від спектру виконуваної ним роботи, відноситься до групи професій з підвищеним почуттям відповідальності за соціальне самопочуття, благополуччя і захист окремих громадян і суспільства в цілому. Особливу специфічність цієї діяльності надає те, що, знаходячись в центрі соціально-економічних процесів, фахівець Пенсійного фонду, з одного боку, повинен здійснювати соціальний захист і дотримання інтересів громадян по реалізації пенсійних прав, а, з іншого боку, діяти у відповідності із законами України, що суворо регламентують його діяльність.

Результатом діяльності фахівців Пенсійного фонду є забезпечення повноцінного благополуччя громадян України і захист їх пенсійних прав. При цьому перелік завдань, що стоять перед Пенсійним фондом, рік від року розширюється. Крім того, розширюється і перелік категорій людей, що є клієнтами Пенсійного фонду: за віком, по інвалідності, у разі втрати годувальника, за вислугу років, соціальні пенсії, довічне утримання суддів, інваліди війни, пенсії за особливі заслуги перед Україною тощо.

Можна виділити чотири аспекти діяльності фахівців Пенсійного фонду: соціальний, комунікативний, конструктивний і організаційний. Соціальна сторона діяльності фахівців Пенсійного фонду охоплює різні аспекти взаємодії з суспільством. Комунікативна сторона припускає встановлення емоційно-позитивного контакту як з клієнтами, так і з роботодавцями – платниками страхових внесків, позитивне переконання людей. Саме на взаємодію з клієнтами робиться акцент в діяльності фахівців Пенсійного фонду. Конструктивна сторона діяльності фахівців Пенсійного фонду характеризується чітким плануванням, моделюванням діяльності роботи, наявністю прогностичних елементів діяльності, поєднанням мотивації і контролю діяльності. Організаційна сторона пов'язана з організацією спільної діяльності усередині фонду, виконанням роботи відповідно до нормативних актів і в суворо зазначені терміни.

Таким чином, співробітники Пенсійного фонду вирішують цілий комплекс різнорівневих професійних завдань, успіх виконання яких залежить від їх професійних і особових якостей. Усе це призводить до того, що до фахівців Пенсійного фонду ставляться особливі вимоги, як до суб'єкта праці, так і до особи. Кожна з вимог, що ставляться, багатоаспектна:

– глибокі, міцні і всебічні професійні знання, що дозволяють приймати рішення і вирішувати складні практичні ситуації;

– високорозвинені уміння і навички (знання діловодства, володіння інформаційними технологіями, внаслідок переходу на електронний документообіг);

– комунікативні вимоги (правильно інтерпретувати поведінку і невербальні прояви співрозмовника, мати високу культуру мовлення, проявляти в спілкуванні доброзичливість, терплячість);

– вимоги морального характеру (високорозвинене почуття обов'язку і честі, усвідомленість громадської і державної вагомості своєї професійної діяльності, професійна відповідальність);

– якості, необхідні для ефективної діяльності (самоорганізація, самостійність, самовладання, самоконтроль, упевненість в собі тощо);

– емоційно-вольові особливості (емоційна стійкість, урівноваженість, низький рівень ворожості і агресивності);

– вимоги до професійного розвитку (прагнення до самовдосконалення для якнайповнішої і якіснішої реалізації функцій Пенсійного фонду).

Отже, для здійснення ефективної діяльності Пенсійного фонду необхідно, щоб кожен співробітник відповідав усім вимогам, які ставились, що дозволить проявити професійну компетентність. Ознаками компетентності є багатофункціональність і багатовимірність. Багатофункціональність дозволяє вирішувати завдання в різних сферах діяльності, а багатоаспектність дозволяє діяти автономно і рефлексивно, використати різні засоби, входити в різні соціальні групи і функціонувати в них.

Залежно від характеру діяльності усередині системи Пенсійного фонду можна виділити наступні групи соціальних ролей:

– фахівці клієнтських служб;

– фахівці пенсійних відділів;

– фахівці груп контролю;

– начальники відділів (управлінь).

Такі особливості конкретизації діяльності і характер соціальних ролей вказують на підпорядкованість і ієрархічність в діяльності фахівців Пенсійного фонду, де кожен фахівець відповідає не лише за свій етап роботи, але і за дії своїх колег.

Постійну відповідність рівню професійної компетенції співробітників і вимогам розвитку економіки і соціальної сфери можливо тільки при активному увазі до таких факторів як:

– ефективна система мотивації для працівників;

– постійне накопичення професійної компетентності – оцінка діяльності, регулярна зворотний зв'язок;

– ясно поставлені цілі і точне програмування всіх сторін діяльності;

– заохочення оновлення знань.

Пенсійна система України є високотехнологічною організацією, де функції кожного працівника реалізуються на основі інформаційно-комунікативних технологій, тому до рівня підготовки фахівців пред'являються високі вимоги. Для такого складного соціального інституту, яким є пенсійний фонд, необхідно безперервно підвищувати освітній рівень своїх фахівців. Велика увага приділяється якісному підбору кадрів, створенню дієвого резерву, підвищення кваліфікації, перепідготовки кадрів, формуванню зацікавленості в кінцевих результатах роботи співробітників.

Таким чином, аналіз діяльності фахівців Пенсійного фонду України дає можливість виявити наявність специфічних значущих ознак праці, що дозволяє зробити висновок, що це складна, емоційно насичена діяльність, яка пред'являє до особи особливі вимоги.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 6 квіт. 2012 р. № 65. – Режим доступу : www.ml.od.court.gov.ua

2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

Т.А.Кусмінська,
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ

Проблеми нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики

На сучасному етапі розвитку державності України питання кадрового забезпечення усіх сфер життєдіяльності країни стало одним із пріоритетних завдань.

Вироблення та реалізація сучасної кадрової політики України в усіх сферах суспільної діяльності потребує ефективної кадрової системи. Формування державної кадрової політики безпосередньо пов'язані з наявністю досконалої, адекватної відповідному історичному етапу розвитку держави нормативно-правової бази.

За часи незалежності нашої держави було розроблено низку документів, які стосуються певних аспектів державної кадрової політики, більшість із яких має практичне спрямування. Серед основних з них потрібно виділити вже названу вище Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр. як найбільш актуальний для сучасного етапу розвитку України документ, а також такі законодавчо-правові акти, як закони України "Про державну службу" та "Службу в органах місцевого самоврядування", "Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" (1995 р.), "Програма розроблення та впровадження єдиної державної системи "Кадри" (1997 р.), "Програма організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад" (1999 р.), "Комплексна програма підготовки державних службовців" (2000 р.), "Наукова

програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління" (2001 р.), "Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки" (2004 р.), "Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки" (2004 р.), "Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (2004 р.), "Державна програма роботи з обдарованою молоддю на 2006–2010 роки" (2006 р.), "Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" (2006 р.), програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", розпорядження Президента України "Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" (2010 р.), Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджене постановою Кабінету Міністрів України (2010 р.), Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України – наш стратегічний вибір" (2011 р.) та ін. [1, с. 12].

Державна кадрова політика є визначальним фактором здійснення відомчої, галузевої, регіональної кадрової політики, кадрової політики конкретних організацій (установ, підприємств, фірм).

Дієвий вплив цього фактора безпосередньо залежить від того, наскільки державна кадрова політика будується на основі як наукового підходу, так і постійного аналізу стану роботи з кадрами в різних галузях і сферах діяльності та реальних перспектив розвитку цього процесу, спирається на необхідне правове, організаційне і фінансове забезпечення.

Нечіткість нормативно-правових визначень, відсутність системних монографічних досліджень самого явища державної кадрової політики як такої, а також систематичного моніторингу стану кадрового забезпечення усіх суспільних сфер не тільки не сприяють її ефективному практичному здійсненню на національному та місцевому і галузевому рівнях, а й призводять до наукової плутанини в цьому питанні. Так, аналіз наукових публікацій показує, що зміст більшості з них, назви яких пов'язані з державною кадровою політикою, зводиться в основному до розгляду державної кадрової політики у сфері державної служби.

Для покращення нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики на сучасному етапі доцільно на державному рівні вирішити низку нагальних проблем.

По-перше, з метою виявлення проблемного поля, реальних потреб у прийнятті якісно нових нормативно-правових актів з питань державної кадрової політики доцільно провести комплексний теоретико-правовий аналіз чинної законодавчої бази.

По-друге, на підставі отриманих результатів здійснити оновлення чинних документів та підготовку нових.

Насамперед потребує розроблення і законодавчого затвердження наукова концепція державної кадрової політики, в якій мають бути чітко визначені поняття, сутність і зміст державної кадрової політики; її місце і роль в політичному управлінні; механізми взаємодії держави і політичних партій, громадських організацій у виробленні державної кадрової політики та роботі з кадрами; механізми організаційно-правових впливів держави на забезпечення кваліфікованими кадрами.

По-третє, здійснити фундаментальні наукові дослідження з важливих теоретичних і практичних аспектів державної кадрової політики, які поки що не знайшли відображення в науковій літературі, але є актуальними на практиці.

По-четверте, виробити механізми цільового вивчення передового міжнародного досвіду формування і здійснення державної кадрової політики [1, с. 13].

Список використаних джерел

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

2. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12

3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

4. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10

Д.Ю.Юрковський,
аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ

Формування сучасної кадрової політики України – вимога сьогодення

Одним із ключових пріоритетів розвитку та модернізації України є проведення комплексу реформ у різних сферах суспільно-політичного життя. На сьогодні нагальною потребою є кадрове забезпечення реформ з метою оптимального використання людського потенціалу України для реалізації національних інтересів із врахуванням наявних потреб економіки, розвитку регіонів та світових тенденцій для забезпечення конкурентоспроможності держави на міжнародній арені [2].

Зазначимо, що сучасна державна кадрова політика в Україні характеризується рядом проблем, що потребують невідкладного вирішення, зокрема:

1) наявна у державі система кадрового менеджменту не відповідає вимогам сьогодення. Внаслідок цього кадровий потенціал державних службовців центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не забезпечує ефективного проведення системних реформ в українському суспільстві;

2) характерною ознакою сучасного українського суспільства є негативні соціальні процеси, що пов'язані із старінням населення, незадовільними умовами праці та застарілими технологіями виробництва, відсутність прозорих процедур до професійного кар'єрного зростання, низька заробітна плата та незадовільні соціальні гарантії, що у комплексі призводить к зростанню безробіття та міграції найбільш підготовлених та досвідчених фахівців з України за її межи;

3) недосконалістю чинної національної нормативно-правової бази, що регламентує державну кадрову політику, що породжує численні зловживання та тенізацію на сучасному ринку праці в Україні;

4) відсутність загальнодержавної системи професійного навчання, підготовки та підвищення кваліфікації держаних службовців, а також надання права молоді на обіймання посади за принципом "першого робочого місця";

5) низька підготовка кадрових служб та недосконалість кадрового менеджменту в центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відтак, на сьогодні в державі не створено загальнодержавну систему управління людським капіталом.

Зазначені проблеми у комплексі суттєво перешкоджають реформуванню органів державної влади та місцевого самоврядування та не дозволяють ефективно проводить зовнішню та внутрішню політику України, а також впроваджувати ефективні механізми захисту національних інтересів суспільства і держави.

Отже, державна кадрова політика повинна ґрунтується на дотриманні таких основних принципів, як:

1) стратегічний принцип, що передбачає визначення єдиної загальнодержавної стратегії, яка спрямована на пошук, професійне навчання, розподіл, раціональне використання, підвищення кваліфікації, забезпечення соціальними гарантіями та відтворення людського капіталу України. Дотримання принципу забезпечується шляхом запровадження послідовних заходів, що спрямовані на оптимальне використання кадрового потенціалу країни з метою ефективної реалізації національних інтересів та національної безпеки держави;

2) принцип системного підходу та послідовності реалізації державної кадрової політики. Зазначений принцип передбачає визначення стратегічних пріоритетів державної кадрової політики та упровадження послідовних заходів з метою їх реалізації. Дотримання принципу забезпе-

чується шляхом державної підтримки кадрових процесів в Україні, а саме організації планування та забезпечення реалізації державної кадрової політики на підставі об'єктивної вичерпної інформації, експертного аналізу проблем та перспектив, що пов'язані із використанням трудових ресурсів країни;

3) принцип законності та демократичності у державній кадровій політиці спрямований на забезпечення законних та демократичних процедур у процесі прийняття кадрових рішень. Дотримання принципу забезпечується шляхом забезпечення законності у процесі формування та реалізації державної кадрової політики, що має ґрунтуватись на засадах сучасної демократії. Зазначений принцип передбачає визначення чітких процедур реалізації кадрової політики, у суворій відповідності із національним законодавством. Зазначені процедури мають бути спрямовані на свободу вибору кожним громадянином професійної діяльності, створення творчої конкуренції та забезпечення гармонії прав та свобод, а також рівноправне залучення усіх зацікавлених суб'єктів до процесів формування та реалізації державної кадрової політики;

4) принцип конкретності та обґрунтованості заходів передбачає запровадження низки послідовних заходів, що спрямовані на раціональне використання людського капіталу України. Дотримання принципу забезпечується шляхом розробки, прийняття та імплементації державних цільових програм, що спрямовані на створення ефективних та науково-обґрунтованих організаційних, правових, соціальних та інших передумов для всебічного забезпечення кадрового потенціалу держави;

5) принцип нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики передбачає розробку, прийняття та імплементацію концептуальних нормативно-правових актів, що регламентують державну кадрову політику в Україні. Дотримання принципу забезпечується шляхом розробки та удосконалення національного законодавства, що спрямоване на пошук, професійну підготовку, працевлаштування, оптимальне використання та забезпечення соціальними гарантіями людського капіталу країни;

6) принцип розвитку людського капіталу та управління професійною кар'єрою передбачає раціональне використання трудових ресурсів України в інтересах забезпечення потреб різних сфер суспільства. Дотримання принципу забезпечується шляхом визначення та дотримання загальнодержавних пріоритетів державної кадрової політики. Зазначені пріоритети мають бути спрямовані на раціональне використання людського капіталу України у різних сферах економіки, а також сприяння професійному кар'єрному розвитку трудових ресурсів, забезпечення можливостей гармонічного всебічного розвитку для кожної особистості;

7) принцип дотримання прав та свобод людини на вільний вибір професії. Дотримання принципу забезпечується шляхом забезпечення для кожною людини права на вільний вибір професії та права на вибір трудової діяльності. Важливою складовою зазначеного принципу є забезпечення державних гарантій кожному громадянину України на вільний доступ до державної служби;

8) принцип наукового забезпечення державної кадрової політики. Дотримання принципу забезпечується шляхом підвищення питомої ваги цільових наукових досліджень та науково-дослідних програм при розробці шляхів, методів та механізмів розв'язання проблем сучасної державної кадрової політики. Важливою складовою зазначеного принципу є формування концептуальних теоретичних та прикладних основ сучасної державної кадрової політики, а також наукове обґрунтування її функціональних засад та основних положень;

9) принцип відкритості та інформаційної доступності державної кадрової політики. Дотримання принципу забезпечується шляхом реалізації комплексу системних та цілеспрямованих заходів, що спрямовані на забезпечення доступності та відкритості для громадського суспільства процесів, що пов'язані із реалізацією завдань державної кадрової політики. Важливою складовою зазначеного принципу є максимальне інформування та залучення громадськості до розробки, моніторингу та аудиту державної кадрової політики.

Дотримання зазначених принципів дозволить досягти позитивних результатів, спрямованих на удосконалення управління людськими ресурсами у цілому, та забезпечити системний вплив на об'єкти реалізації державної кадрової політики України.

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що державна кадрова політика є найважливішим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності

суспільства, стратегічною складовою регуляції життєдіяльності громадян. Важливою складовою державної кадрової політики є створення збалансованої системи управління людським капіталом, що має забезпечити оптимальне використання трудових ресурсів країни.

Список використаних джерел

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

2. Стратегія державної кадрової політики України на 2011–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua›go/45/2012

Т.В.Якименко,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

Проблеми кадрового забезпечення виборчого процесу в Україні

Вагомим чинником розвитку державотворення в Україні є парламентські та президентські вибори, через які формуються вищі органи державної влади, що, як основні суб'єкти державотворення, мають реалізовувати інтереси більшості громадян. Суспільна ефективність виборів багато в чому залежить від організації виборчого процесу. Першочергове значення у цьому процесі відіграють виборчі комісії, оскільки реалізація найважливіших виборчих прав громадян – обирати і бути обраними в органи державної влади та місцевого самоврядування – прямо пов'язана із професійністю членів виборчих комісій, тобто їх здатністю організовувати та проводити вибори на високому рівні. Забезпечуючи організацію, підготовку та проведення виборів, виборчі комісії виконують конституційний обов'язок держави захищати права та свободи громадян [1, ст. 3]. Зазначене зумовлює важливість якісного кадрового забезпечення виборчих комісій.

У Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки наголошується на необхідності забезпечення кваліфікованими кадрами всіх сфер життєдіяльності держави [2]. Це повною мірою стосується виборчого процесу як механізму формування легітимних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Разом з тим, у чинному виборчому законодавстві України не зазначені вимоги до кваліфікації членів виборчих комісій, тому вони нерідко формуються з осіб, які не мають відповідної фахової підготовки. Виборчі кампанії останніх років показали недостатній рівень професійності керівного складу та рядових членів окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій, адже під час кожних виборів фіксується низка порушень виборчого законодавства. Звідси випливає актуальність завдання професіоналізації складу виборчих комісій.

Одним з основних шляхів вирішення цього завдання є навчання кадрів для роботи у зазначених комісіях. Відповідно до Закону України "Про Центральну виборчу комісію", остання здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу, що, серед іншого, передбачає їх освіту з даних питань [3, ст. 17]. Роботу з навчання членів виборчих комісій Центральна виборча комісія України проводить з 2002 р. У цьому напрямі вона використовує технічну допомогу Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) і координатора проектів ОБСЄ в Україні. Під час кожних виборів члени Центральної виборчої комісії проводять лекційні заняття для керівного складу окружних виборчих комісій. Крім того, для членів окружних виборчих комісій розробляються та поширюються збірники нормативно-правових актів, а для членів окружних та дільничних виборчих комісій – посібники, що містять практичні поради щодо здійснення виборчих процедур.

На виборах 2012 р. та 2014 р. за технічною допомогою Міжнародної фундації виборчих систем були підготовлені інструктори, які проводили тренінгові навчання членів окружних виборчих комісій. Координатором проектів ОБСЄ у співпраці з Центральною виборчою комісією України було розроблено систему дистанційного навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій, що дає змогу членам цих комісій отримувати знання про особливості органі-

зації та проведення виборів за допомогою Інтернету [4]. Працівниками Центральної виборчої комісії України здійснюється постійне консультаційне супроводження членів виборчих комісій нижчого рівня на всіх етапах виборчого процесу.

Всі зазначені заходи допомагають підвищити рівень обізнаності членів виборчих комісій у виборчому законодавстві, але така підготовка обмежена у часі, оскільки відбувається у виборчий період, отже її недостатньо для досягнення високого рівня професійності осіб, що працюють в окружних (територіальних) та дільничних виборчих комісіях. Крім того, негативним чинником впливу на професійність членів виборчих комісій залишається їх постійна ротація. Доволі часто під час виборчого процесу відбувається заміна члена комісії, що вже пройшов навчання, на нового, який є недостатньо обізнаним у виборчому законодавстві.

Враховуючи таке становище, дієвим шляхом вирішення завдання професіоналізації складу окружних та дільничних виборчих комісій видається формування їх кадрового резерву до початку виборчого процесу з числа осіб, які пройшли відповідну підготовку та отримали сертифікати. У цьому зв'язку на законодавчому рівні доцільно передбачити та регламентувати формування зазначених виборчих комісій з кадрового резерву. При цьому виникає необхідність розробки відповідних механізмів, що зумовлює напрями подальших досліджень проблематики кадрового забезпечення виборчого процесу.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ print1406533405079590

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 10. – С. 44.

3. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV // Уряд. кур'єр. – 2004. – 10 лип.

4. Виборчком. Система он-лайн навчання членів виборчих комісій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://195.230.157.14/docebo/index.php?s&special= changelang&new_lang=ukrainian

В.Г.Бодров,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Державна політика кадрового забезпечення економічних реформ в Україні

Пріоритетні орієнтири Президентської Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", підкріпленої Коаліційною угодою 2014 в якості основи діяльності Кабінету Міністрів, включають проведення 8 першочергових реформ та реалізацію 2 програм, а також 21 індикатор успішності їх здійснення, серед яких: потрапляння України до 2020 в топ-30 рейтингу легкості ведення бізнесу, топ-40 рейтингу глобальної конкурентоспроможності, підвищення ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності з нинішніх 8, 5 тис. дол. до 16 тис. дол., доведення обсягів прямих іноземних інвестицій за п'ять років до 40 млрд. дол., максимальне відношення дефіциту бюджету до 3% ВВП, а сукупного державного боргу до 60 % ВВП (порівняно з нинішнім рівнем в 74%), зниження інфляції до 1,7%. Збільшення коштів місцевих бюджетів у загальнодержавному бюджеті з 37% до 61% і т.д. [1].

Вирішення зазначених вище амбітних завдань нерозривно пов'язане і суттєво переобтяжене необхідністю зміцнення обороноздатності країни, яка в свою чергу залежить від ефективності реформ в економічній і оборонно-військовій сферах. Водночас потреба виходу України зі стану війни значною мірою обумовлена необхідністю забезпечення сприятливих умов для проведення реформ. Від результативності процесів оновлення і модернізації залежать не тільки перспективи європейської інтеграції України, а й сама спроможність української державності в

осяжному майбутньому. Звідси особливої гостроти набувають інституціоналізація процесів реформування економіки і суспільства в сучасній Україні, якість управління реформами, їх кадрового забезпечення. Від правильних відповідей на ці виклики залежатиме успіх реформ.

Необхідне відновлення довіри до держави та налагодження партнерства держави і суспільства. Особливістю останнього десятиліття для всього глобального співтовариства є практично безперервний тренд зниження довіри до держави. Відповідно, відбувається зниження дієвості державної політики. Така тенденція дуже небезпечна, по-скільки зараз роль держави в економіці впевнено еволюціонує в бік заняття державою місця якогось національного інституційного модератора, що за відсутності довіри просто неможливо. Втрата довіри до держави в Україні відбувалася значно динамічніше, ніж у світі в цілому. Загальносвітова тенденція посилювалася внаслідок специфічних факторів, пов'язаних з інституційним кризою. Руйнівні зміни в цій сфері сталися внаслідок подій 2013–2015 рр. Безперечно, швидке відновлення довіри неможливо, особливо враховуючи те, що Україна перебуває на етапі інституціонального зламу. Однак процес відновлення консолідації суспільства і влади має бути розпочатий якнайшвидше на основі суспільного діалогу[2, с. 42].

У такому контексті державна кадрова політика має бути виведена на рівень розроблення стратегії держави з формування, розвитку та використання трудових ресурсів країни, якісного кадрового забезпечення економічних реформ. Державна кадрова політика виражає волю народу, стратегію формування та раціонального використання трудових ресурсів країни. Вона охоплює систему офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з регулювання кадрових процесів і відносин. Головна метою при цьому є відтворення і вдосконалення такого кадрового потенціалу, який в професійному і діловому відношенні дозволяв би забезпечувати ефективне функціонування та розвиток державного апарату.

Принципами державної кадрової політики у вигляді вихідних положень, ідей, понять, правил, за допомогою яких усвідомлюються, вибудовуються і регулюються найбільш сутнісні і стійкі економічні, соціальні та духовні зв'язки в кадровій сфері, виступають: 1. Науковість, яка вимагає об'єктивності, реальності в оцінці стану кадрового потенціалу формування цілей і завдань розвитку; 2. Конкретний історичний підхід – при вивченні стану тенденцій розвитку враховувати конкретні історичні умови; 3. Моральність; 4. Спадкоємність і змінюваність; 5. Рівна соціальна доступність; 6. Відкритість, підбір кадрів відповідно до їх особистими і діловими якостями; 7. Демократизм.

Державна кадрова політика покликана повною мірою використовувати високий вітчизняний творчий потенціал, невичерпну енергію і здатність саме українських фахівців до вирішення назрілих проблем, виконання складних завдань; допомогти державним службовцям і службовцям органів місцевого самоврядування найбільш повно розкрити свої таланти, вміння та здібності.

Під пріоритетами кадрової політики на державній службі розуміються основні напрями державної кадрової політики в конкретній історичній обстановці. З урахуванням кадрової ситуації на державній службі в Україні основними пріоритетами визнаються наступні напрями: 1. Стримування зростання абсолютної чисельності державних службовців. Пріоритетним напрямком кадрової політики є призупинення і стримування подальшого зростання чисельності державних службовців, а в перспективному плані – її цілеспрямоване регулювання, приведення у відповідність з обраною моделлю державного управління.

2. Забезпечення стабільності кадрового складу. Кадровий склад державної служби нестабільний, а масштабам і якості оновлення кадрів державного апарату притаманні кон'юнктурні коливання залежно від дії причин політичного характеру. Тому кадрова політика повинна виходити з того, що кадровий склад – це основний, постійний, професійно підготовлений контингент працівників, які прагнуть отримати особисті перспективи на держслужбі, що забезпечується гарантованим службовим просуванням (створенням нормативно забезпеченої можливості такого просування), матеріальними умовами в рамках державної служби. На основі стабільності досягається накопичення достатнього досвіду забезпечення безперервності і безперебійності в роботі. Впевненість у стабільності службового становища – важливий фактор морально-психологічного характеру, стимулюючий ефективну діяльність державних службовців, що підвищує престиж і самої державної служби.

3. Нормалізація показників структури кадрів державних службовців за віковою і статевою ознаками. У цьому питанні пріоритетом кадрової політики виступає організоване залучення на державну службу молоді, створення для неї умов службового зростання, закріплення на роботі досвідчених фахівців середніх віків і поступове вивільнення працівників старшого віку

4. Забезпечення об'єктивної та комплексної оцінки професійних якостей державних службовців. Оновлення кадрового складу державного апарату, що сталося в період незалежності, характеризувалося, серед іншого, і тим, що на посади керівників апаратів та їх підрозділів, помічників і радників призначалися люди без проходження загальноприйнятих на державній службі процедур, виходячи, як правило, з принципів особистої надійності, а не вірності цінностям демократичного врядування.

5. Забезпечення однорідності кадрового складу за рівнем професійної підготовки. Наслідком відсутності стандартів і процедур відбору на ГС став дефіцит професіоналізму і компетентності державних службовців у вирішенні проблем. Тому завданням кадрової політики є досягнення однорідності кадрового складу за рівнем його професійної підготовки, компетентності, наявності управлінських знань і навичок. Така однорідність забезпечується не тільки єдиними вимогами підбору кадрів на державну службу, але й дією принципів цілеспрямованості, одночасності і єдиного якісного рівня підготовки (навчання) кадрів державних службовців для всіх і в усіх гілках влади, що досягається на основі централізованого методичного та організаційного керівництва системою перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців.

6. Забезпечення умов просування на державній службі. Просування по службі не повинно бути самоціллю, а має здійснюватися з урахуванням відповідності достоїнств кандидатів системі кваліфікаційних вимог до посади. На державній службі кожна посада почесна і значима. Не державний орган має пристосовуватися до здібностей державного службовця, а претендент на посаду повинен володіти необхідними кваліфікацією і здібностями. Правова підстава службового зростання – здатність досягнення необхідних результатів, а не заохочення за хорошу роботу. Умови просування по службі забезпечуються на основі раціонального поєднання: автоматизму підвищення по службі зі стажем служби, віком, здібностями і заслугами на основі об'єктивної оцінки; підвищення на посаді з підвищенням рангів і категорій; організації поступового, послідовного, нормативно врегульованого службового просування з індивідуальним плануванням кар'єрного сходження і т.п.

Держава, виступаючи головним суб'єктом кадрової політики і значною мірою формуючи цю політику повинна враховувати інтереси народу, соціальних верств, груп та інтереси окремої людини. Кожної гілки влади як суб'єкту КП Конституцією країни і законами делегується певні функції: Саме через державну кадрову політику і за допомогою кадрової роботи вирішуються завдання виходу суспільства з кризового стану, здійснення курсу на побудову правової держави, встановлення громадянського миру та злагоди. Серед головних вимог, на які орієнтує сучасна кадрова політика, вимога моральної вихованості та прихильності цінностям демократичного суспільства.

У сучасній Україні йде активний процес створення системи державного управління, орієнтованої на її децентралізацію і демократизацію. Ці перетворення відбуваються в умовах складної перебудови структури господарства, переведення виробництва і соціальної сфери на нові принципи функціонування, обмеженості окремих видів ресурсів. У ситуації, що склалася, значна частина кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування виявилася неготовою ефективно працювати. Нові функції держави, обумовлені кардинально змінюваністю політичної, економічної реальності, введенням правових, економічних, а не командно-адміністративних методів управління, здійснюються багато в чому як і раніше. Кадрова робота недостатньо стимулює ефективну діяльність державних службовців, не дає їм ясних перспектив посадового зростання. В діяльності державних органів, посадових осіб має місце не завжди коректне виконання законів, інших нормативних актів, невміння професійно аналізувати стан справ суспільного життя, приймати оптимальні та своєчасні рішення, раціонально організовувати справу, управляти суспільними процесами, забезпечувати і контролювати реалізацію намічених програм.

В Україні вже неодноразово стикалися з ситуацією, коли президент проголошував ті чи інші реформи, а уряд і апарат виконавчої влади їх успішно саботували, або не поспішали виконувати. Зараз, звичайно ж, ситуація зовсім інша. І прем'єр, і більшість міністрів (хоча й не всі)

змушені будуть займатися реформами. Але навіть найпрогресивніший міністр-реформатор не здатний поодинці їх здійснити. Світовий досвід свідчить, що для успішного проведення реформ необхідні або команди реформаторів (за окремими напрямами державної політики), або ефективний державний апарат (раціональна бюрократія, здатна результативно виконати будь-яке рішення державного керівництва). За великим рахунком в Україні зараз немає ні того, ні іншого. Так, в апарат багатьох відомств зараз призначено чимало нових і молодих (іноді навіть дуже молодих) керівників. Але в більшості своїй ці "нові чиновники" просто політичні призначенці, часто не володіють видатними професійними якостями. Однак, проблема не тільки в цьому. Більшість "нових" абсолютно не мають досвіду роботи в системі державного управління. Можливо, це було б непогано для того, щоб "по-новому" вибудовувати роботу державних відомств. Але проблема полягає в тому, що багато з цих "нових чиновників" не володіють управлінськими здібностями і часто поняття не мають, які реформи їм належить здійснювати. В цілому ж апарат державного управління за формами і методами своєї роботи мало змінився [3].

Рецепт вирішення цієї проблеми насправді простий – треба системно і цілеспрямовано формувати команди реформаторів по кожному напрямку державної політики. Пошук і відбір таких людей, у тому числі на конкурсній основі, має бути головним пріоритетом кадрової політики і Адміністрації Президента, і Кабінету Міністрів, і керівників різних державних відомств. Для успіху реформ потрібні такі "управлінці", які не просто розуміли б сенс реформ у своїй галузі, але самі були б носіями реформаторських ідей, стали б рушійними силами реформ. Інакше кажучи, необхідне формування харизматичної реформаторської бюрократії в кожній галузі державної політики. На превеликий жаль, поки що цим ніхто всерйоз не займається. Більше того, багатьох з людей, які активно займалися розробкою і просуванням реформаторських проектів, не залучають в систему державного управління.

Інше принципове питання – як будуть здійснюватися реформи? У даному випадку мова йде не про зміст окремих реформ, а про стратегію і тактику реформаторського процесу. Реформи необхідні практично по кожному напрямку державної політики. Насправді проблема не в кількості реформ, а в системності та алгоритмі їх реалізації. Як уже зазначалося, для успішності реформ необхідно якісне оновлення кадрового складу апарату державного управління, а також форм і методів його роботи. По суті, мова йде про адміністративну реформу. І суть цієї реформи не в черговому банальному скороченні держапарату, а в його модернізації та підвищенні ефективності системи державного управління. І зробити це необхідно на самому початку процесу реформ, фактично "на ходу", при запуску реформ. Інакше, консервативний і неефективний держапарат буде гальмувати весь процес реформ. Необхідність економії бюджетних коштів, і реформи в сферах державного управління, соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, вимагають адміністративно-територіальної оптимізації в наданні публічних послуг державою та органами місцевого самоврядування. Вирішувати цю проблему доцільно комплексно, а не шляхом розрізнених вузьковідомчих дій.

Виникає ще одна надскладне проблема. Дослідження громадської думки показують драматичний розрив між настроями та очікуваннями широкої маси громадян по відношенню до реформ і тими реформаторськими завданнями, які ставлять перед нинішнім українським керівництвом наші міжнародні партнери (ЄС, МВФ та ін.). Середньостатистичний громадянин вимагає повернення до радянських стандартів пенсійного віку, а МВФ наполягає на його підвищенні. Наші західні партнери рекомендують нам приватизувати підприємства і компанії, які ще залишаються у державній власності, а "маленький українець" жадає "розкуркулення" олігархів [3]. Список таких розбіжностей по відношенню до реформ можна ще довго продовжувати. Але рішення треба шукати вже у виборі тактики реформ. По-перше, доведеться шукати гнучку "золоту середину" між неоднозначними суспільними настроями, з одного боку, та побажаннями наших фінансових донорів, з іншого боку. По-друге, керівництву країни вже в найближчі місяці необхідно продемонструвати перші позитивні результати реформ, які хоча б частково відповідають очікуванням пересічних громадян. По-третє, в кожній реформі треба враховувати інтереси і настрої цільових соціальних груп, робити "поправку" на них, а також активно працювати з громадською думкою. Кожна реформа повинна супроводжуватися масштабним інформаційним забезпеченням. Людям треба пояснювати суть, зміст і наслідки передбачуваних змін. Якщо цього не робити, реформи неминуче викличуть потужний опір знизу і будуть скомпрометовані.

Реалізація поставлених завдань, думається, дозволить не тільки глибше уявити обриси, зміст, формат та основні параметри нової моделі економічного розвитку України, але й створити дієві алгоритми і механізми кадрового забезпечення реформаторських зусиль, спрямованих на якісне оновлення українського суспільства.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html

2. Формування моделі економічного розвитку України у післякризовому світі. – К. : НІСД, 2013. – 65 с.

3. *Фесенко В.* Реформы: кто и как их должен осуществлять [Электронный ресурс] / В. Фесенко. – Режим доступа : http://nv.ua/opinion/fesenko/reformy-kto-i-kak-ih-dolzhen-osushchestvlyat28815.¬html

Ю.П.Сурмін,
доктор соціологічних наук, професор,
завідувач кафедри державного управління
та самоврядування Інституту соціальних наук ім. Г.А.Алієва МАУП,
заслужений діяч науки і техніки України

Кадрова революція в Україні: сутність, проблеми, напрями розгортання

Сучасний стан України характеризується масштабною і гострою системною кризою державності, яка привела до "Евромайдану", революції "Гідності", масових громадянських конфліктів, анексії Криму Росією, повноформатної війни в Донецькій та Луганській областях України, формуванням там сепаратистських псевдодержавних утворень. Однак разом із негативними аспектами українського буття спостерігаються позитивні зрушення, пов'язані із закріпленням європейського вибору українського народу, перетворенням України в актора сучасної геополітики, отриманням світової підтримки у боротьбі за суверенітет, подоланням застою та активізацією реформ, процесу ротації еліт, швидким розвитком громадянського суспільства тощо.

Революційні зміни в Україні підштовхнули розвиток кадрової сфери держави, яка є складовою іншої більш широкої сфери – сфери людських ресурсів. Розпочалися дійсно кардинальні зміни в цей сфері у 2014 році: вибори Президента України та депутатів Верховної Ради забезпечили суттєво оновлення політичної еліти, був підготовлений та прийнятий Верховною Радою України закон про люстрацію, розпочалася люстрація кадрів державного управління, активізувалися процеси громадянського тиску на корумпованих чиновників тощо. В сучасній Україні є реальні ознаки того, що розпочинається кадрова революція.

Осмислення цей проблеми вимагає розв'язання таких завдань: по-перше, розкрити сутність кадрової революції як такої; по-друге, виявити її особливості, труднощі, проблеми та небезпеки; по-третє, дати характеристику основних напрямків її розгортання.

Термін "кадрова революція" широко використається в публіцистиці для характеристики неочікуваних, кардинальних кадрових призначень. В соціології управління цей термін характеризує масштабні процеси кадрових змін як складову політичної або управлінської революції. Останні розглядаються в роботах Г.Атаманчука, А.Кравченко, О.Пархоменко-Куцевіл та ін. Так, А.Кравченко під управлінською революцією розуміє перехід від одного якісного стану менеджменту до другого [1, с. 17]. Сутність кадрових революцій зводиться до швидкої зміни адміністративно-управлінських кадрів. Однак для українських реалій така трактовка кадрової революції тільки частково відображає зміст кадрових змін.

Техніко-економічна відсталість України, суперечливий процес політичних, соціально-економічних та стратифікаційних трансформацій обумовили історичній збіг необхідності швидких системних цивілізаційних змін усій кадрової сфери суспільства.

Розгортання кадрової революції в Україні пояснюється тезою С.Хантінгтона про те, що революція тим ймовірніше, ніж більше розрив між рівнем політичної модернізації та рівнем

політичної активності громадян. Сьогодні рівень модернізації в Україні дуже низький, а рівень політичної активності є дуже високий. Тому кадрова революція сьогодні є реальністю України.

Крім того вона диктується двома стратегічними цілями. Перша ціль – це реформування суспільства та держави, яке неможливе без відповідного кадрового забезпечення. Кадри в цьому сенсі дійсно можуть усе, але тільки тоді, коли вони є. Без кадрів реформи "провиснуть" та перетворяться в імітації змін. Друга мета – це європейська інтеграція України, яка може гальмуватися кадровим голодом. Неможна не погодитися з висновком Н.Колісниченко: "Досвід країн Центрально-Східної Європи свідчить, що відсутність потрібної кількості кадрів була відчутною під час підготовки та вступу цих країн до Європейського Союзу та адаптації в ньому" [2, с. 223].

Кадрова революція ні є однозначним жорстко детермінованим процесом. Вона відрізняється варіативністю. У реальному бутті вона може реалізуватися за одним із чотирьох варіантів.

У *першому варіанті* кадрова революція – це зміна старих кадрів новою кадровою хвилею в елітарному кадровому ешелоні. Однак кадрова система та кадрова політика не змінюються. Нові кадри швидко адаптуються до правил гри старої системи, і все повертається на круги свої. Парадокс кадрової революції в тому, що вона розпочинається з підштовхування соціально-політичних процесів деякою кадровою хвилею, представники якої мають ціннісний зсув у майбутнє, але не мають ні професійного досвіду, ні професійних знань та вмінь забезпечення просування в це майбутнє суспільства та держави. Це закономірно веде до різкого падіння ефективності управління, що приводить до спаду цей кадрової хвилі. Кадрових питань інших сфер суспільства революція за таким варіантом не торкається. За суттю вона ототожнюється з хвилею кадрового сміття, яку несе будь-яка революція.

Другий варіант розуміння кадрової революції пов'язаний не тільки з кадровою хвилею, але й зі зміною самих правил гри, тобто змінами кадрової політика, яка кардинально перетворює усю кадрову систему державного управління та місцевого самоврядування. При цьому варіанті формується обойма законодавчих актів, і кадрова система розпочинає еволюцію, яка може бути дуже суперечливою, характеризуватися поверненням деяких старих кадрових когорт.

Третій варіант кадрової революції є технологічним поглибленням другого варіанту. Тут також йде нормативно-правове перекодування кадрової політики і кадрової системи. Але вирішення основних проблем та регуляція кадрових процесів реалізується шляхом розробки та впровадження кадрових проектів та технологій.

Четвертий варіант кадрової революції є продовженням третього варіанту, коли нові управлінські кадри розгортають більш масштабні кадрові зміни, яки охоплюють усю кадрову систему суспільства. Це сама складна модель кадрової революції, реалізація якої може забезпечити реформування суспільства та держави. При такому варіанті під кадровою революцією розуміється швидкий процес кардинального оновлення кадрової політики, кадрової системи і кадрових технологій, який веде до кардинального оновлення кадрів у відповідності до вимог часу.

Такий підхід дає можливість визначити структуру кадрової революції, що поєднує процеси кардинального оновлення: 1) *кадрових цінностей*; 2) *кадрової політики; 3) кадрової системи; 4) кадрових технологій;5) кадрів.*

1. *Кадрова революція пов'язана з кардинальною зміною ціннісній системи, яка регулює кадрову сферу суспільства.* Головним тут є подолання як тоталітарно-індустріального сталінського, так і ліберально-ринкового ставлення до кадрів, які сьогодні є застарілими. характеризуються край неефективною інтелектуальною регуляцію. У зв'язку з цім *набирає силу світова ціннісна переорієнтація в кадровому питанні, перехід від розкрадання й експлуатації людського потенціалу до його цілеспрямованого нарощування і розумного використання з максимальної самореалізацій індивідів, на зміну старим парадигмам повинна прийти людиноцентристська парадигма, яка акцентує увагу на неперервному нарощуванні та реалізації людського капіталу.*

2. *Зріла держава в кадровому питанні обов'язково має свою кадрову політику,* під якою розуміється орієнтири діяльності та прийняття політичних рішень, що сприяють досягненню мети держави по забезпеченню всіх ланок суспільства необхідними людськими ресурсами. Основною проблемою кадрової політики України є її не сформованість. Після отримання державної незалежності рухнула радянська компартійна державно-центристська кадрова політика, а нова демократична кадрова політика не сформувалася. Головною причиною цього є гостра політична боротьба між партійно-олігархічними кланами, коли кожний клан-переможець

бажав заповнити своїми соратниками усю елітарну частину кадровій піраміди. Безсумнівно, правила гри на цей ланці були непотрібні. Тому і сьогодні кадрова політика не являє собою цілісну систему. Вона розвивалася стихійно, еклектично поєднує окремі складові різних за природою кадрових політик, які не завжди враховують особливості сучасного розвитку України.

3. *Інституційною основою кадрової сфери є кадрова система*, яка поєднує нормативно-правову базу, тобто норми і стандарти кадрової сфери, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, органи державного управління, що регулюють кадрові процеси на галузевому, регіональному та на загальнодержавному рівнях.

Кадрова система України характеризується суперечливістю. Вона поєднує елементи протилежних за природою кадрових систем: авторитарної, демократичної та феодальної. Вона деформована корупцією, характеризується застарілою нормативно-правовою підсистемою, відрізняється відсутністю державної регуляції кадрових процесів. Спостерігається нерозвиненість кадрових інститутів, невпорядкованість, слабка функціональна визначеність кадрових структур, недостатня кваліфікація персоналу кадрових служб, що веде до неефективності, неузгодженості підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях. Такий стан заважає активній професіоналізації багатьох видів економічної діяльності, професійній самореалізації людей практично в усіх сферах суспільного виробництва. Кадрова система та її підсистеми характеризуються закритістю, недемократичністю, кадрові призначення мають політичний заангажований характер, на кадрові процеси практично не впливають промислові корпорації, бізнес та громадськість. Сьогодні необхідно суттєво оновлення кадрової системи, особливо нормативно-правової її складової.

4. *Важливим напрямом змін є кадрові технології*, які інтегрують значний комплекс технологічного забезпечення кадрових проблем та регуляції кадрових процесів. Це технології кадрової роботи та кадрового менеджменту, як системи взаємопов'язаних організаційно-економічних і соціальних заходів щодо створення умов нормального функціонування, розвитку та ефективного використання потенціалу робочої сили на рівні організації, насамперед, залучення, підготовки та оцінювання кадрового резерву тощо.

5. *Кінцевою метою кадрової революції є оновлення кадрів.* Для кадрів характерний найбільш трагічний комплекс проблем, тільки перелік яких вимагає спеціальних досліджень. Звернемо увагу тільки на найбільш гострі серед них: зростання безробіття; масове порушення прав людини на роботі; загрозливе поширення тіньових та полукримінальних трудових практик; зниження професіоналізму кадрів усіх галузей економіки; значний відтік економічно активного населення за межі України; погіршення фізичного і психологічного стану працівників тощо.

Однак дійсне призначення кадрової революції у підвищенні професійності кадрів. Так, основною характеристикою управлінських кадрів повинна стани схильність до змін. За даними дослідження, проведеного компанією "Bulletpoing Gommunication" 62% усіх керівників у Великої Британії кожен рік підпадають під вплив змін. У сферах виробництва цей показник складає 75%, а в сфері комунальних послуг – 90% [3, с. 207]. Кадрова революція буде, безсумнівно, мати поразку тоді, коли структура професійних якостей робітників погіршиться.

Поразка кадрової революції буде також незбіжною, якщо вона не вийде з вуличних форм та сміттєвих люстрацій на рівень інституційного проектування та проведення системних реформ: *впровадження європейських норм, стандартів державного управління та місцевого самоврядування, насамперед, адаптації законодавства до європейської правової парадигми*, що диктує кардинальні зміни української кадрової політики від її нормативно-правового забезпечення до впровадження європейських технологій кадрової роботи та менеджменту.

Однак центральною ланкою реформ кадрової сфери повинна бути, *подолання кадрових деформацій і соціальних патологій органів управління, забезпечення захисту прав людини, системна протидія корупції* як системному явищу української держави, яка включає ефективне антикорупційне законодавство, відповідні антикорупційні технології організації державної влади, підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, посилення державного та громадського контролю, максимальної відкритості влади.

Кадрова революція повинна охопити не тільки кадри державного управління та місцевого самоврядування, але й кадрові процеси промисловості, аграрного сектору, національної безпеки, оборони, соціогуманітарної сфери, соціального захисту, охорони здоров'я, науки, осві-

ти, культури тощо. Тобто розвивати галузеві напрями кадрової політики, що орієнтовані на реалізацію таких ключових її аспектів, як: інституційний; нормативно-правовий; організаційно-управлінський; технологічний; гендерний; молодіжний; старших вікових груп населення; професійної стандартизації, орієнтації, навчання, просування кадрів; регуляції міграції тощо.

Кадрова революція повинна стимулювати інтелектуалізацію кадрів, приводити їх у відповідність вимогам інформаційній цивілізації. При цьому "потрібна докорінна переорієнтація в галузі інтелектуального потенціалу, яка дала б поштовх інтенсифікації його використання і підвищення віддачі" [4, с.59], а також необхідна його інтеграція, а не розпилювання у глобальному просторі, використання на користь українського суспільства.

Суттєвою характеристикою кадрової революції є *європеїзація кадрової сфери*, що припускає:

1. Перехід від управління кадрами до управління людськими ресурсами.
2. Тотальне унормування кадрової сфери на основі оновлення трудового законодавства.
3. Масштабне інвестування в професійну підготовку працівників.
4. Перебудова кадрових служб на основі кадрового менеджменту.
5. Перспективними напрямами кадрової революції є поширення інструментів кадрового діалогу.
6. Всебічна технологізація кадрової сфери.
7. Забезпечення кадрової безпеки держави.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити таки **висновки:**

По-перше, кадрова революція являє собою швидкий системний процес кардинальних змін кадрової сфери суспільства, яка поєднує кардинальне оновлення концепцій та цінностей, кадрової політики, кадрової системи, кадрових технологій та самих кадрів.

По-друге, кадрова революція в Україні актуально необхідна, вона тільки розпочалася, має значний обсяг складних завдань, ймовірно, буде розгортатися дуже суперечливо та непослідовно.

По-третє, оптимізація кадрової революції, зменшення її руйнувальних проявів можливо на шляху її європеїзації.

Список використаних джерел

1. *Кравченко А. И.* История менеджмента : учеб. пособие для студентов / А. И. Кравченко. – М. : Академический проект, 2000. – 352 с.

2. *Колісниченко Н. М.* Кадрова політика в країнах Центрально-Східної Європи – держав-членів Європейського Союзу / Н. М. Колісниченко // Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України. монографія / кол. авт. ; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – С. 215–232.

3. *Тейлор Рос.* Стремительный путь на вершину: десять заповедей успеха : пер. с англ. / Рос Тейлор, Джон Хамфри. – Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. – 328 с.

4. Український соціум: інтеграція інтелектуального потенціалу / В. К. Врублевський, Ю. М. Канигінта ін. / Міністерство освіти і науки України ; Інститут соціології НАН України; українське товариство "Інтелект нації" / за ред. В. К. Врублевського. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2005. – 396 с.

С.Є.Мокрецов,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри управління
охороною суспільного здоров'я НАДУ

Кадрове забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку

Необхідність докорінного поліпшення державної політики у галузі підготовки та використання кадрів у сфері охорони репродуктивного здоров'я обумовлена потребою у висококвалі-

фікованих кадрах, ерудованих управлінцях, здатних до самостійного мислення, відповідального прийняття рішень.

Висловлене нами підтверджується і тим, що у Концепції Державної програми "Репродуктивне здоров'я нації на 2006–2015 роки", крім іншого, зазначено: "…Потребують відповідної уваги питання підготовки спеціалістів у сфері репродуктивного здоров'я – як з профілактики захворювань, так і з надання медичних послуг. На їх якості позначається невідповідність сучасних навчальних програм у системі до- та післядипломної освіти принципам науково-доказової медицини, планування сім'ї, а також дуже обмежені можливості у використанні необхідної інформації" [1].

Сьогодні існує ряд загальних негативних чинників, які торкаються також і кадрового забезпечення охорони репродуктивного здоров'я. Зокрема, сучасне українське суспільство характеризується розривом між існуючою моделлю розвитку людського потенціалу держави та потребами ринкової економіки і демократичного суспільства; сучасна модель розвитку людського потенціалу не забезпечує необхідних кількісних та якісних характеристик трудових ресурсів (наразі існує тенденція до депопуляції, старіння, бідності населення, міграції кваліфікованих медичних працівників за кордон, деформації у сфері зайнятості, маргіналізації підготовлених фахівців, незадовільних умов праці, відсутності стимулів до професійного розвитку тощо). Зокрема, найбільш гостро в масштабах національної безпеки нашої держави стоїть проблема відтоку кваліфікованих медичних працівників, особливо молодих. Найчастіше українські медики працевлаштуються в Чехії і Словаччині, Лівії і Саудівській Аравії, а також – у Канаді, США, Великобританії. В умовах слабкої системи охорони здоров'я витік кадрових ресурсів може поставити медичну галузь на грань розвалу, що спричинить втрату людських життів. За цих обставин, як вважають спеціалісти, міжнародна міграція перетворюється із втрати працівників охорони здоров'я у втрату людських життів" [2].

Дещо помилковою є думка про перенасиченість системи охорони здоров'я кадрами: за словами Л.Пиріг, доцільніше говорити про "нерівномірний розподіл медичних працівників за спеціальностями, регіонами і типом закладу (посади укомплектовані в середньому лише на 80,3%), що значною мірою зумовлено внутрішньою і зовнішньою трудовою міграцією" [3].

Репродуктивне здоров'я охоплює декілька сфер, що мають відношення до сексуального здоров'я і репродукції людини [4]. Значну частину базового пакета послуг із репродуктивного здоров'я становить задоволення безпосередніх репродуктивних потреб конкретної особи або пари (планування сім'ї); охорона здоров'я матери; профілактика і лікування репродуктивних хвороб; запобігання завданню репродуктивної шкоди, особливо для вразливих прошарків населення.

Виходячи з аналізу пакетів головних послуг стосовно охорони репродуктивного здоров'я можна констатувати важливість і пріоритетність для їх розвитку професійної підготовки відповідних кадрів. З метою належного кадрового забезпечення сфери охорони репродуктивного здоров'я населення профільний спеціаліст, на нашу думку, повинен вміти: аналізувати демографічну ситуацію, стан репродуктивного здоров'я населення, розробляти комплекс заходів, надавати конкретні рекомендації щодо вирішення проблем планування сім'ї та репродукції людини на основі сучасних досягнень медичної науки і практики; з'ясовувати епідеміологію репродуктивних втрат і медичних факторів, що порушують репродуктивне здоров'я населення; запроваджувати сучасні методи профілактики, діагностики та лікування розладів і порушень репродуктивної системи; надавати лікувально-діагностичну та консультативну допомогу населенню з питань, пов'язаних з плануванням сім'ї, репродукцією людини, медико-генетичними проблемами; проводити інформаційно-просвітницьку роботу серед населення з питань, пов'язаних з плануванням сім'ї тощо.

Зважаючи на висловлене, вважаємо, що державна кадрова політика охорони репродуктивного здоров'я повинна спиратися на потужну систему по роботі з персоналом, сучасні технології з управління персоналом. Виходячи із цього, *головна мета державної кадрової політики у сфері охорони репродуктивного здоров'я* – сприяння оптимальному використанню трудових ресурсів країни (медичних працівників, державних управлінців, на яких безпосередньо покладаються обов'язок розробки та втілення державних програм охорони репродуктивного здоров'я) для реалізації національних інтересів для забезпечення демографічного розвитку держави.

Реалізація визначеної мети можлива за умови ефективного вирішення наступних проблемних блоків у сфері кадрового забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні: 1. Приведення у відповідність із світовою практикою системи оплати праці як державних службовців так і медичних працівників. 2. Розробка дієвої системи планування та оцінювання результатів діяльності. 3. Впровадження прозорої системи призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів. 4. Удосконалення системи управління персоналом.

Список використаних джерел

1. Репродуктивне здоров'я нації на 2006–2015 рр. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 2006 р. № 244. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=244-2006-%F0

2. *Левицька О. О.* Трудова міграція у вітчизняній системі охорони здоров'я: проблеми та шляхи їх вирішення / О. О. Левицька // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Міграційні процеси в умовах поліетнічного середовища регіону : [зб. наук. пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; відп. ред. Є. І. Бойко. – Львів, 2009. – Вип. 6 (80). – С. 565–567.

3. *Пиріг Л.* Скільки нас, які ми і як живемо в Україні / Л. Пиріг // XII Конгрес світової федерації українських лікарських товариств : тези доповідей (25–28 верес. 2008 р.). – Івано-Франківськ ; Київ ; Чикаго, 2008. – С. 4–23.

4. Послуги з репродуктивного здоров'я. Репродуктивне здоров'я : Фонд Народонаселення ООН. – 24 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unfpa.org/rh/services.htm

С.О.Кравченко,
доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ
С.В.Селіванов,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

До питання доцільності існування кадрового резерву державної служби в Україні

Сучасні виклики, що постали перед Українською державою, необхідність здійснення системних суспільних реформ визначають потреби розробки нового змісту кадрової політики в системі державної служби. Як зазначається у [1, с. 3], ця політика має формуватися на засадах: творчості, дієвості; якості професійної діяльності; новаторства, прогнозованості, випередження; демократичності; культури управління; інноваційності, системності професійного розвитку. Виходячи з таких засад, у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки основні цілі її реалізації передбачають: розроблення механізмів залучення талановитих людей до роботи у сферах державного управління; відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності; впровадження сучасних технологій управління персоналом; відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді; державну підтримку цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу; підготовку та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби [2].

Отже, зазначена Стратегія, серед іншого, орієнтує на удосконалення механізмів формування та функціонування кадрового резерву державної служби, що видається дієвим чинником розвитку людського потенціалу в органах державної влади. До основних напрямів формування резерву належать: вивчення професійних та особистих якостей, здібностей та нахилів кандидатів; їх навчання за спеціальними програмами у відповідних закладах освіти; організація стажування для вироблення професійних умінь і навичок та набуття практичного досвіду. Професійний розвиток працівників, які зараховані до кадрового резерву, передбачає: систематичне навчання

шляхом самоосвіти; періодичне навчання і підвищення кваліфікації, у тому числі за кордоном; участь у комунікативних заходах за відповідними напрямами діяльності; стажування у державних органах; виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника до кадрового резерву тощо [3].

Безперечно, практика засвідчила про те, що інститут кадрового резерву державної служби виявився багато в чому формальним та недієвим. Проте, за умови удосконалення цього інституту, він цілком спроможний стати важливим механізмом професіоналізації державної служби і планомірного оновлення керівного складу державних органів, а також чинником привабливості державної служби для молодих, амбітних і цілеспрямованих людей. При цьому поступове підвищення довіри громадян до влади та утвердження позитивного іміджу державної служби сприятимуть залученню талановитої молоді до роботи у органах державної влади.

Отже, видається доцільним збереження інституту кадрового резерву, а для підвищення його дієвості можна запропонувати запровадження механізму обов'язкового погодження списку осіб, зарахованих до кадрового резерву державного органу, з Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами. Це підвищить прозорість та об'єктивність формування кадрового резерву, унеможливить внесення будь-яких довільних змін до нього на власний розсуд державних органів.

У напрямі професійного розвитку вищих керівних кадрів державної служби заслуговує на увагу ідея Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", що був започаткований у 2012 р. Він був покликаний стати механізмом добору, підготовки та залучення найбільш обдарованих громадян України до роботи у сферах державного управління, що мають пріоритетне значення для досягнення цілей соціально-економічного розвитку, зокрема до здійснення комплексних суспільних реформ. Добір кандидатів до Президентського кадрового резерву здійснювався на конкурсній основі та з урахуванням квот за пріоритетними сферами державного управління, що визначалися, виходячи з потреб цих сфер у кадрах. В результаті мала бути створена когорта молодих професійних людей, спроможних виступати провідниками реформ в Україні. Для цього передбачалися шляхи професійного розвиток осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, зокрема, професійні програми, спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги, підвищення кваліфікації у провідних вищих навчальних закладах України та за кордоном, стажування в державних органах, участь у робочих групах з підготовки проектів програм, нормативно-правових актів тощо. Планувалося, що гранична чисельність Президентського кадрового резерву становитиме 500 осіб [4].

Видається, що подібний спосіб формування та оновлення управлінської еліти є загалом перспективним. Разом з тим, слід врахувати, що недоліком функціонування Президентського кадрового резерву була відсутність механізму цільового працевлаштування осіб, зарахованих до нього, тому вони, фактично, не відіграли відведеної їм ролі у суспільних змінах. Цілком логічно, що у вересні 2014 р. існування цього резерву було припинено [5]. Отже, у разі виправлення зазначеного недоліку, функціонування резерву на вищі керівні посади державної служби сприятиме систематичному раціональному оновленню керівних кадрів із збереженням наступності за рахунок постійного припливу молодих, свіжих сил, використання можливостей і наявних здібностей кадрів різного віку.

Список використаних джерел

1. *Білинська М. М.* Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / М. М. Білинська, О. Л. Євмєшкіна, І. Г. Сурай. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 10. – С. 44.

3. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 9. – С. 259.

4. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012 // Уряд. кур'єр. – 2012. – 13 квіт.

5. Про припинення функціонування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 2 верес. 2014 р. № 702/2014 // Уряд. кур'єр. – 2014. – 6 верес.

Т.П.Авраменко,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри управління охороною
суспільного здоров'я НАДУ

Державна кадрова політика у сфері охорони здоров'я в умовах системних змін в Україні

Характерною особливістю державотворення в сучасній Україні є системні зміни: зміни в усіх сферах соціального, економічного та політичного життя суспільства і держави. Реформи стали ключовою ознакою перетворень в нашій країні.

Реформування вітчизняної сфери охорони здоров'я віднесено до пріоритетних напрямів реформ, зазначених як у "Стратегії реформ – 2020", Коаліційній угоді так і в Угоді про асоціацію між ЄС та Україною. Головною метою реформ є поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу усіх громадян до медичних послуг належної якості.

Серед невідкладних завдань, що стоять перед вітчизняною системою охорони здоров'я, на перший план виступає удосконалення кадрової політики. Кадровий потенціал є вагомою складовою ресурсного забезпечення системи охорони здоров'я. Наявність кадрів, їх кваліфікація та розподіл, умови діяльності, оплата праці, соціальний добробут, матеріально-технічне та технологічне забезпечення трудового процесу обумовлюють належний рівень надання медичної допомоги населенню.

Кадрова політика покликана забезпечити ефективну діяльність медичної галузі. Це підтверджують і міжнародні експерти, які зазначають, що для усунення ризиків на шляху досягнення національних і глобальних цілей у сфері охорони здоров'я необхідно створити контингент кваліфікованих, цілеспрямованих і авторитетних працівників охорони здоров'я [1, с. 4–5; 4].

При цьому важливим є перегляд акцентів та пріоритетів самої кадрової політики. Адже тривалий час основними пріоритетами були питання забезпечення підготовки достатньої кількості кадрів для гарантування зайнятості всіх наявних посад та на забезпечення документального підтвердження необхідного встановленого законодавством рівня професійної підготовки, за умови наявності якого особа має право отримати доступ до виконання медичної професії [2]. Проте ефективна кадрова політика має бути спрямована на покращення результативності діяльності як окремого медичного працівника, так і системи охорони здоров'я в цілому. А стратегія вироблення кадрової політики повинна ґрунтуватися на реальних потребах медичної галузі [1, с. 4–5].

Важливість даного питання у розрізі проведення реформ полягає ще й тому, що, по-перше, левова частка (понад 40% у світі, а в Україні – понад 70%) видатків на охорону здоров'я витрачається на оплату праці працівників системи охорони здоров'я. Але в Україні це не сприяє підвищенню якості медичної допомоги. Більш того, питання кадрового забезпечення в Україні залишаються не вирішеними і поглиблюються в процесі провадження реформ. По-друге, будь-які перетворення у сфері охорони здоров'я неодмінно тягнуть за собою низку ризиків, які тим більше будуть виражені, чим менше підготовлені до цих змін працівники даної сфери. Це стосується як об'єктивних – таких як наявність кадрів, так суб'єктивних показників – якості кадрів, їх прагнення і готовності до якісної роботи. Адже очікування фахівців, від яких вимагається впровадження реформ, не завжди співпадають з очікуваними результатами самих реформ для суспільства. Саме тому для забезпечення ефективного впровадження системних змін в медичній сфері особливу увагу слід приділяти кадровому питанню [1, с. 4–5].

Проблеми у сфері кадрового забезпечення в Україні є численними та комплексними. Деякі спеціалісти визначають ситуацію як кризову, яка може стати реальною загрозою здоров'ю населенню країни [3].

Таким чином, сучасна ситуація у вітчизняній охороні здоров'я вимагає проведення глибинних перетворень у системі вироблення державної кадрової політики у сфері охорони здоров'я, яка, з одного боку, повинна враховувати загальносвітові тенденції й рекомендації ВООЗ щодо вирішення кадрових проблем у СОЗ, а з іншого – орієнтуватися і відштовхуватися від внутрішніх умов, позицій і особливостей.

Враховуючи вищенаведене, пропонуємо [5]:

З метою вирішення проблеми кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я в Україні на державному рівні розробити та прийняти державну Концепцію кадрової політики. З цією метою доцільно утворити міжвідомчу робочу групу з питань розробки Концепції кадрової політики в охороні здоров'я України.

Головною метою Концепції є систематизація найважливіших завдань щодо реалізації основних напрямів кадрової політики у сфері охорони здоров'я в Україні, спрямованих на досягнення якісно нового рівня кадрового забезпечення медичної галузі в умовах її реформування.

Список використаних джерел

1. *Авраменко Т. П.* Кадрова політика у реформуванні сфери охорони здоров'я : аналіт. доп. / Т. П. Авраменко. – К. : НІСД, 2012. – 35 с.

2. Роль управління кадровими ресурсами у покращенні результатів діяльності системи охорони здоров'я України [Електронний ресурс] / Рекомендації щодо подальшого розвитку вторинної медичної допомоги в Україні. –Режим доступу : http://www.eu-shc.com.ua/

3. Роль управління кадровими ресурсами у покращенні результатів діяльності системи охорони здоров'я України. – К., 2009. – С. 11–13.

4. Совместная работа на благо здоровья / Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.who.int/publications/list/whr2006_overview/ru/index.html

5. Щодо кадрової політики у реформуванні вітчизняної сфери охорони здоров'я : аналіт. запис. [Електронний ресурс] / Т. П. Попченко. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/808/

Н.О.Васюк,
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ

Нормативно-правове забезпечення кадрової політики системи охорони здоров'я України: шляхи вдосконалення

Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України [1] і складається із Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" [2] та інших прийнятих відповідно до них актів законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я.

Важливим інструментом удосконалення кадрової політики системи охорони здоров'я України є ефективна законотворча та нормотворча діяльність. Основними нормативно-правовими актами, які регламентують питання кадрового забезпечення системи охорони здоров'я України є: Конституція України; закони України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", "Про вищу освіту"; указ Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки"; постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я" [1–4] тощо.

27 червня 2014 року у Брюсселі була підписана Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другого боку (УА). 16 вересня 2014 року УА була одночасно ратифікована Верховною Радою та Європейським парламентом. УА є новаторським документом і першою угодою, що ґрунтується на політичній асоціації між ЄС та будь-якою з країн-учасниць Східного партнерства. Також ця Угода є безпрецедентною з точки зору свого обсягу (низки сфер, які вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових рамок їх виконання) [5].

Основні частини УА присвячені ключовим реформам у сфері охорони здоров'я передбачають співробітництво в галузі охорони здоров'я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання. Відповідно до цього зростає потреба у висококваліфікованих фахівцях сфери охорони здоров'я.

У серпні 2014 Міністерство охорони здоров'я України ініціювало розробку Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років, в якій

передбачено реформування кадрової політики галузі, зокрема щодо контрактування персоналу, навчання та підвищення кваліфікації.

Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" регулює питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, професійні права, обов'язки та пільги медичних і фармацевтичних працівників; обмежень, встановлені для таких працівників під час здійснення ними професійної діяльності [2].

Аналіз статистичних даних кадрового потенціалу галузі за 2013 рік показує, що існує тенденція до поступового зниження загальної чисельності як лікарів, так і середніх медичних працівників. Дефіцит кадрів існує, перш за все, у первинній ланці, особливо в сільській місцевості. Залишаються проблемними питання укомплектованості лікарських посад у фтизіатричній, патолого-анатомічній, рентгенологічній, лабораторній, педіатричній і санітарно-епідеміологічній службах [6].

Отже, для досягнення найкращих результатів у реформуванні вітчизняної охорони здоров'я галузева кадрова політика повинна виходити на пріоритетні позиції не формально, а обґрунтовано розроблятися з урахуванням реальних потреб галузі. Належний рівень надання медичних послуг залежить, в першу чергу, від якості підготовки медичного персоналу на різних етапах а також підготовки керівників для медичної галузі.

На сьогодні фактично відсутня ефективна система "утримання медичних кадрів" у сільській місцевості. Кадрова політика системи охорони здоров'я потребує значного вдосконалення в частині підвищення кваліфікації медичних працівників, зокрема керівників.

Залишаються не урегульованими в правовому полі питання відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за стан охорони здоров'я в Україні, що не дозволяє реалізовувати ефективну державну політику у галузі охорони здоров'я і тим самим сприяти її подальшому розвитку.

Основним концептуальним напрямом реформування системи охорони здоров'я є удосконалення кадрової політики, що передбачає [1]: перспективне планування та своєчасну підготовку і перепідготовку лікарів загальної практики/сімейної медицини; посилення соціального захисту працівників системи охорони здоров'я; запровадження підготовки менеджерів з охорони здоров'я, зокрема шляхом здобуття другої вищої освіти.

Виходячи з вищенаведеного, потребують удосконалення нормативно-правові механізми державного управління підготовкою керівних кадрів для системи охорони здоров'я, а саме затвердження Концепції їх підготовки, внесення змін до чинного законодавства з питань визначення нових стандартів і вимог до керівників галузі охорони здоров'я. З метою вдосконалення нормативно-правового забезпечення кадрової політики системи охорони здоров'я також необхідним є прийняття Медичного Кодексу.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254% D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4

2. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12

3. Про схвалення Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012

4. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лют. 2010 р. № 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2010-%D0%BF

5. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18

6. Медичні кадри та мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України за 2012–2013 роки : Довідник // ДЗ "Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України". – К., 2014. – 68 с.

С.А.Дяченко,
кандидат наук з державного управління,
начальник відділу організаційного забезпечення
Інституту вищих керівних кадрів НАДУ

Інституалізація професійної підготовки вищих керівних кадрів в умовах реформування кадрової політики

Ефективність державного управління значною мірою залежить від вищих керівних кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної професійно-компетентної роботи в сучасних умовах. Підвищення результативності державного управління нерозривно пов'язане з реформуванням державного апарату, оновленням та вдосконаленням його складу. Тому обов'язковою умовою формування сучасного апарату вищого корпусу державної служби в Україні є розвиток системної підготовки управлінців. Необхідність професійної підготовки керівників вищого рівня відображено в засадах оновленого законодавства про державну службу, про вищу освіту, а також наголошується в Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" [1].

Формування нової інституціональної спроможності для професійного навчання управлінських кадрів вищої ланки та розвитку вищого корпусу державної служби є одним із головних напрямів діяльності Національної академії державного управління при Президентові України. Тому в структурі Національної академії було створено головний та елітний науково-методичний центр для навчання керівних кадрів органів публічної влади – Інститут вищих керівних кадрів. Його місією є підготовка національної управлінської еліти, компетентних, інноваційних, творчих, ініціативних керівників вищого рівня, здатних реалізувати суспільні реформи та сприяти подальшому розвитку громадянського суспільства.

Навчання в Інституті здійснюється за спеціальністю "Управління суспільним розвитком", яка постійно оновлюється та вдосконалюється, відповідно до нових освітніх стандартів та викликів сьогодення. Формами навчання є заочна та заочно-дистанційна. Термін магістерської підготовки – 2,5 роки. Особливістю навчання в Інституті є те, що за даною програмою здійснюється підготовка керівників, які віднесені до I–III категорій посад державних службовців. А це – керівники центральних органів виконавчої влади, голови районних державних адміністрацій, міські голови, керівники структурних підрозділів Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України. Ще однією особливістю є те, що в Інституті формується окрема група слухачів, які є топ-менеджерами стратегічних підприємств України, керівниками установ та організацій.

Важливим фактором успішної професійної підготовки слухачів Інституту вищих керівних кадрів є створення відповідних умов для їх розвитку, можливостей обміну досвідом та розширення знань, вмінь, навичок, розуміння цінностей, відповідно до вимог часу, адже від їхніх управлінських рішень залежить майбутнє нашої країни.

Інституційні зміни, які відбулись в Національній академії, відповідно до Указу Президента України "Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України" [2] вказують на беззаперечне покращення якісного складу слухачів Інституту вищих керівних кадрів, збільшення керівників I–III категорії серед цільової аудиторії та прослідковується підвищення рівня посад контингенту слухачів, порівняно з попередніми роками.

Магістерська програма спеціальності "Управління суспільним розвитком" базується на між- та багатодисциплінарній моделі підготовки фахівців відповідного кваліфікаційного рівня. Навчальний процес за цією спеціальністю є практикоорієнтованим. Він спрямований на реалізацію нагальних потреб економічного, соціального, адміністративного розвитку держави та забезпечує гнучкість у досягненні суб'єктом навчання обраного рівня освіти, враховує ступінь його підготовки, можливості щодо темпу засвоєння навчальної програми, зв'язок профілю навчання з характером управлінської діяльності тощо.

Враховуючи те, що вищим управлінським кадрам доводиться одночасно вирішувати комплекс складних та невідкладних завдань реформування суспільного життя та державотворення, зважаючи на їхню надзвичайну професійно-виробничу зайнятість, навчання в Інституті ґрунтується на засадах поглибленої індивідуалізації та максимального наближення програм до служ-

бових обов'язків слухачів. До робочих програм включаються виконання слухачами індивідуальних навчально-практичних завдань із конкретних управлінських проблем. В навчальному процесі використовуються сучасні інноваційні форми, методи і технології інтерактивного навчання, зокрема електронної освіти. Ведеться постійна робота із залучення до проведення занять кращих українських і зарубіжних фахівців, провідних державних і політичних діячів, відомих науковців і практиків. Вагомі можливості для слухачів Інституту відкриває взаємопов'язаність навчальних планів спеціальності з науковими спеціальностями через аспірантуру і докторантуру Національної академії.

Разом з тим, Інститут постійно удосконалює навчальні програми до нового формату, спрямованого на розвиток управлінський компетенцій та якостей. Наразі ведеться робота з модернізації спеціальності "Управління суспільним розвитком", з урахуванням світового досвіду та сучасних вимог суспільства і держави. Серед основних профілів професійної компетентності, відповідно до яких буде сформована оновлена магістерська програма, є: лідерство, стратегічне та аналітичне мислення, принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень, неупередженість тощо. Передбачено оптимізацію блоків дисциплін та спеціалізацій відповідно до нового стандарту вищої освіти. В Інституті спільно з кафедрою управління національним господарством та економічної політики ведеться робота з розробки нової перспективної спеціалізації MINI-MBA.

Запланована подальша трансформація існуючої магістерської програми в освітньо-наукову магістерську програму та її міжнародна акредитація. А стратегічним завданням Інституту є перетворення освітньо-наукової магістерської програми в програму підготовки докторів філософії (PhD) з державного управління. Також важливим напрямом діяльності Інституту є встановлення міжнародних зв'язків з подібними навчальними закладами інших країн, особливо тими, що готують спеціалістів з програм Executive MPA та комплексних програм на зразок MPPA. Перспективами такої взаємодії є розробка спільної магістерської програми з можливістю отримання подвійних дипломів.

Створення ефективної системи державного управління, розвиток, реформування і модернізація державної служби, її адаптація до стандартів Європейського Союзу безпосередньо залежать від керівного кадрового потенціалу органів державної влади. Формування спільноти майбутніх лідерів з новим мисленням і професійними знаннями, удосконалення форм і методів роботи з ними – головне завдання Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

Список використаних джерел

1. Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14 серп. 2012 р. № 471. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/471/2012

2. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

О.А.Линдюк,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної служби та кадрової політики НАДУ

Теоретичні аспекти інституційного забезпечення кадрової політики органів державної влади

Актуальним завданням сьогодення є оптимізація державної кадрової політики, здатної забезпечити збалансований розвиток вітчизняної системи державної служби з урахуванням інституційного підходу до її розвитку. Влада на всіх рівнях не може існувати і не існує без кадрового ресурсу, вона інституціоналізується, оформляється у спеціальні ієрархічно побудо-

вані структури та посади. Проте, щоби держава була сильною і стабільною, необхідним є забезпечення функціонування державної служби, незалежної від політичних сил, політично нейтральної, прозорої і відкритої. Без стабільних, професійних, компетентних службовців держава не може існувати – відчуватиме брак кадрів та організаційних змін.

Поняття "інституції" охоплює будь-які види обмежень, створені для спрямування людської взаємодії у певному напрямі. Призначення інституцій у суспільстві полягає в тому, щоб зменшити невизначеність шляхом встановлення постійної структури людської взаємодії [1]. Формою прояву інституцій є інститути (організації); інститут, у свою чергу, є суб'єктом інституційного механізму. Як зазначає Д.Норт "не існує інших рішень, крім використання інституційних механізмів, щоб установити правила гри, і використання організації – щоб забезпечити дотримання цих правил" [1]. Інституції забезпечують упорядкованість і передбачуваність соціальних відносин і перетворюють індивідів на свідомих управлінців, здатних приймати рішення, тобто визначати доцільність власних дій і міру відповідальності за їх здійснення.

Вчені вирізняють два рівні інституціоналізації: високий (інституційна спроможність) – сприяє належному виконанню інститутом влади функцій, і низький (інституційна неспроможність) – вказує на незначний вплив інституту на ситуацію. Інституційна спроможність сприяє реалізації ефективної кадрової політики і, навпаки, неспроможність зазвичай продукує конфліктну і неефективну політику.

Поняття "інституційне забезпечення" визначає спроможність інституцій державної служби реалізовувати ефективну кадрову політику, впроваджувати інновації та нові форми суспільних відносин, відображає процеси, пов'язані з діяльністю органів влади. Потреба у посиленні інституційного забезпечення кадрової політики є складовою більш загального завдання її модернізації. Інституційна спроможність органу державної влади поєднує виконувані ним функції, відповідну структуру, чіткі стандарти і процедури діяльності, уміння і навички посадовців, необхідні для якісного і ефективного виконання функцій відповідної інституції.

Можемо говорити про те, що інституційне забезпечення кадрової політики в державній службі – це наявність засад, які дозволяють державним інституціям формувати кадрову політику, реалізовувати стратегічні плани, проводити моніторинг виконання державної політики та оцінювати її ефективність.

Серед складових інституційного забезпечення державної кадрової політики слід виділити такі:

– інституційно-організаційне забезпечення – система органів державної влади, які сприяють формуванню і реалізації державної кадрової політики;

– інституційно-правове забезпечення – система чинного законодавства, яке унормовує процеси реалізації державної кадрової політики;

– інституційно-кадрове забезпечення – специфічна, повторювана діяльність, здійснювана у процесі підготовки кадрів для забезпечення реалізації кадрової політики, яка передбачає наявність у посадовців професійних і компетентних якостей.

Вітчизняні інститути державної служби почали формуватися із набуттям Україною незалежності. Однак подекуди ці інституції характеризуються певними рисами бюрократії радянського зразка. В умовах сьогодення вони перетворюються на інструмент задоволення політичних чи приватних інтересів. Натомість у світі інститут державної служби відмежований від політики та служить інтересам суспільства. З часом структура інституційних змін кадрової політики вдосконалюється, проте державні службовці залишаються перевантажені виконанням різноманітних повноважень, обов'язків і функцій, що не завжди відповідають завданням, які ставляться перед державними інституціями. В результаті цього виникають фрагментарність, недостатність стратегічного бачення і слабка горизонтальна координація, не зважаючи на відповідальне ставлення посадових осіб до виконання своїх функцій. Поширеною є практика створення нових інституцій державної служби (відокремлених структурних підрозділів, оптимізація чи об'єднання ЦОВВ) для вирішення конкретних завдань, що породжує паралелізм, дублювання функцій, збільшує документообіг, призводить до збільшення чисельності державних службовців.

Причинами низької інституційної спроможності державної служби в сучасних умовах є: неповна відповідність структур органів влади тим функціям, які вони повинні виконувати;

відсутність чітких внутрішніх стандартів і процедур діяльності; брак знань і вмінь із аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами.

Відсутність інституціональних змін Д.Норт пояснює низкою ключових факторів, зокрема: зацікавленістю держави у збереженні неефективних інститутів; підтримкою їх потужними групами зі спеціальними інтересами; уведення нових інститутів, що вимагає значних витрат, яких не потребують давно вкорінені інститути [1]. Конкуренція між різними органами влади створює інституційні перешкоди для дієвих реформ. Тому протиріччя між вимогами сьогодення і методами поточної діяльності органів державної влади зумовлюють необхідність оптимізації державної служби.

Пріоритетними завданнями посилення інституційного забезпечення кадрової політики органів державної влади є такі: подальше забезпечення стабільності та ефективності інституцій, які є гарантами демократії; посилення програмно-цільової складової кадрової політики; посилення адміністративної спроможності інституцій; забезпечення прозорості та підзвітності органів влади.

Оцінити діючу інституційну структуру кадрової політики органів державної влади можливо шляхом проведення детального функціонального обстеження на вертикальному і горизонтальному рівнях: аналіз функцій, організаційних структур, процесів і взаємовідносин між різними підрозділами і органами (горизонтальний рівень) і з різними органами в системі їх підпорядкування (вертикальний рівень), що дасть можливість визначити напрями організаційного розвитку та змін.

Удосконалення інституційного забезпечення кадрової політики потребує комплексного підходу і передбачає впровадження якісних і системних змін в інституційно-організаційному, інституційно-правовому та інституційно-кадровому забезпеченні. Посилення інституційного забезпечення державної служби можливо досягти шляхом впровадження комплексу організаційних і практичних заходів, зміни форм і методів роботи кадрових служб органів державної влади, налагодження діалогу з громадськістю. Модернізація передбачає трансформацію інститутів державної служби, які на певному етапі розвитку доводять свою неефективність. Цей процес повинен узгоджуватися з національними інтересами та критеріями відповідно до національно регламентованої системи інститутів відповідної держави. Виважена державна кадрова політика, підкріплена дієвою і злагодженою системою інститутів влади, ґрунтовною правовою базою, якісним кадровим забезпеченням, сприятиме розвитку українського суспільства.

Список використаних джерел

1. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

П.В.Качанова,
кандидат юридичних наук, КНУ імені Т.Г.Шевченка

Перспективи використання зарубіжного досвіду правового регулювання змісту трудових відносин у національному законодавстві

Розробка заходів та пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері регулювання трудових правовідносин, що виникають при ліквідації або банкрутстві підприємства, потребує дослідження зарубіжного законодавства у цій сфері та практики його застосування в інших країнах.

Досліджуючи зарубіжний досвід з цієї тематики необхідно звернути увагу на особливості законодавчого забезпечення інституту банкрутства в цих країнах, звільнення працівників з підстав ліквідації або банкрутства підприємства, порядок такого звільнення, компенсації, права й обов'язки сторін цих правовідносин.

Така підстава звільнення працівника, як ліквідація підприємства або його банкрутство, передбачена в трудовому законодавстві майже всіх країн світу. Водночас порядок такого звільнення, зміст трудових правовідносин, які при цьому виникають (права та обов'язки сторін), а та-

кож гарантії вивільнюваним працівникам у різних країнах урегульовані по-різному. Суттєвою, зокрема, є різниця у правовій регламентації змісту даного виду трудових правовідносин у країнах англосаксонської та романо-германської правових систем. Розглянемо особливості законодавчого врегулювання змісту трудових правовідносин при банкрутстві або ліквідації підприємства в країнах англосаксонської правової системи, основними з яких є Сполучені Штати Америки (США).

Особливості правового регулювання змісту трудових правовідносин при банкрутстві або ліквідації підприємства в США здійснюється відповідно до Федерального Закону "Про справедливі трудові стандарти" зайнятість у США прийнято поділяти на "зайнятість за бажанням" (employment at-will) і "зайнятість на справедливій підставі" (just – cause employment). Від того, який з цих двох видів зайнятості має місце у своїй більшості, залежить правове становище працівника та роботодавця при звільненні останнього за ініціативою роботодавця.

У науковій літературі з порівняльного трудового права зазначається, що засновником концепції "зайнятості за бажанням" був американський учений Х.Вуд, який сформулював дану теорію у своїй роботі "Трактат про право господаря і слуги", виданої у 1877 р. Однак дана концепція знайшла своє відтворення в сучасних рішеннях судів. Поясненням цьому слугував такий висновок суддів: "Працівник повинен володіти свободою розірвання трудового договору в будь-який час, інакше існує можливість примусової роботи, яка заборонена 13-ю поправкою до Конституції США. Таким чином, доктрина взаємності зобов'язань вимагає, щоб у роботодавця було симетричне право звільняти працівника у будь-який час" [2]. Отже, працівник, який працює по найму на підставі "концепції за бажанням", може бути звільнений роботодавцем без дотримання визначеної законодавством процедури, зокрема, без попередження, вихідної допомоги та інших гарантій.

Д.В.Черняєва, досліджуючи проблему трудових правовідносин у країнах англосаксонської правової системи, приходить до висновку, що концепція "зайнятості за бажанням" дозволяє американським роботодавцям уникнути обов'язку обґрунтовувати припинення індивідуальних трудових правовідносин та виплати відповідних компенсацій. Багато в чому, як зазначає автор, це пояснюється ліберальною ідеологією, закладеною в фундамент всього американського права, а також порівняно раннім отриманням незалежності від британської метрополії, а також принциповим прагненням американського законодавця відійти від британських концепцій і цінностей. Таке пояснення цілком співвідноситься з принципом рівності сторін у трудових правовідносинах, однак при цьому не враховується той факт, що працівник – слабша сторона в економічному плані й, відповідно, потребує більшого захисту з боку держави [6].

Відповідно до іншої концепції – "зайнятості на справедливій підставі" – звільнення працівника, в тому числі при ліквідації підприємства, передбачає обов'язкове дотримання визначеної в законодавстві або в індивідуальному договорі процедури.

Законодавче регулювання процедури звільнення в цьому разі здійснюється в США згідно із Законом "Про справедливі трудові стандарти" (WARN Act), відповідно до якого компанії, де працює 100 осіб і більше, зобов'язані попереджати їх про ліквідацію й масові скорочення за 60 календарних днів до дати звільнення (2 місяці). Виняток становлять страйкарі, тимчасові працівники й державні службовці. Положення закону також не застосовуються, якщо на одному підприємстві втрачають роботу менше 50 осіб або їх число знаходиться в межах 50–499 осіб, але становить менше 33% працівників даного підприємства, а також коли звільнення є тимчасовим (максимум на півроку). У деяких випадках строк повідомлення працівників може бути меншим за 60 днів, зокрема, якщо підприємство перебуває у важкому становищі й скорочення персоналу необхідне для підтримки його подальшої діяльності або якщо виникли непередбачені й форс-мажорні обставини [1]. Що стосується вихідної допомоги, то її конкретний розмір законодавством не визначається, надаючи право врегулювання цього питання на розсуд роботодавця в індивідуальному договорі. На практиці компанії, визначаючи розмір вихідної допомоги, як правило, керуються тривалістю трудового стажу працівників на даному підприємстві. Таким чином, підхід до кожного працівника індивідуальний.

У науковій літературі наводяться приклади індивідуального вирішення питань ліквідації підприємства та звільнення працівників у великих компаніях США. Зокрема, у своїй науковій статті Т.Капша зазначає, що в компанії IBM, де за різними даними скоротили від 3 до 4 тисяч чоловік, ситуація вирішувалася наступним чином: співробітникові виплачували заробітну пла-

ту протягом 30–90 днів (варіюється залежно від контракту й тривалості перебування в компанії), після чого видавалася вихідна допомога в розмірі тижневої зарплати за кожні відпрацьовані півроку, але не більше 26 таких "тижнів". Звільненим також пообіцяли субсидувати страховку, надавати допомогу в працевлаштуванні й відшкодовувати витрати на перенавчання протягом року. Отже, у США в урегулюванні змісту трудових правовідносин, які виникають при ліквідації або банкрутстві підприємства, пріоритетне місце відводиться договірному порядку вирішення відповідних питань [3].

Свої особливості у США має положення профспілкових органів у трудових правовідносинах при ліквідації та банкрутстві підприємства, яке чітко не визначене в законодавстві країни. Б.В.Сабецький у своєму дослідженні зазначає, якщо законодавство США не врегульовує належним чином проблеми, пов'язані із закриттям, переміщенням виробництва, його реорганізацією та застосуванням нової технології, то у країнах Західної Європи законодавство покладає на роботодавця щодо цього питання досить значні обов'язки. Роботодавець у країнах Західної Європи зобов'язаний заздалегідь проводити переговори з представниками працівників стосовно своїх намірів і рішень. У США роботодавець тільки під тиском профспілок може піти на такі переговори. Крім того, як зазначає автор, роботодавець не зобов'язаний надавати профспілкам будь-яку службову або іншу, необхідну для їх участі у захисті прав працівників при їх звільненні внаслідок ліквідації, інформацію [5, с. 15].

Таким чином, профспілки не мають захищеного законом та судом права брати участь у переговорах з роботодавцем щодо становища вивільнюваних працівників, включаючи право на отримання від роботодавця службової, фінансової, технічної та іншої інформації. Водночас Закон США не забороняє профспілкам брати участь у таких переговорах. Отже, реалізація профспілками своєї можливості (фактично не забороненої законом, але й не підтриманої ним) захищати права працівників у будь-яких правовідносинах з роботодавцем потребує значних зусиль зі сторони профспілок, оскільки тільки за умови їх наполегливості можливо переконати роботодавця піти на переговори з ними, а тим більше на якісь поступки.

Таким чином, законодавство США у більшій мірі спрямовує свою дію на захист прав роботодавців як власників своїх підприємств, оскільки право приватної власності в США є непорушним та захищеним від всіх можливих посягань. У зв'язку з цим, особливостями правового регулювання змісту трудових правовідносин, які виникають при банкрутстві або ліквідації підприємства, в США є абсолютно рівне становище працівника та роботодавця в таких правовідносинах: відсутність будь-якої пріоритетності прав працівника як слабшої в економічному та інформаційному відношенні сторони трудових правовідносин; пріоритетність договірного врегулювання трудових правовідносин між працівником і роботодавцем, причому переважає індивідуальний підхід до кожного працівника; існування 2-х видів зайнятості: за бажанням та на справедливій підставі.

Список використаних джерел

1. *Винклер фон Моренфельс П.* Международное частное право и сравнительное правоведение / П. Винклер фон Моренфельс, Х. Кох, У. Магнус. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 216 с.

2. *Гефтер Ю.* Правовое регулирование труда в Соединенных Штатах Америки / Ю. Гефтер // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2009. – № 9. – С. 13–15.

3. *Капша Т.* Некоторые аспекты трудового законодательства США / Т. Капша // Закон и жизнь. – 2004. – № 4. – С. 25–31.

4. *Карелина С. А.* Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) / С. А. Карелина. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 360 с.

5. *Сабецький Б. В.* Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин у США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / Сабецький Б. В. – К., 2002. – 21 с.

6. *Черняева Д. В.* Трудовое правоотношение в странах англо-саксонской правовой семьи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 "Трудовое право; право социального обеспечения" / Черняева Д. В. – М., 2007. – 23 с.

Л.Ю.Снісаренко,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державознавства і права НАДУ

Деякі питання корупційних ризиків у правовому регулюванні кадрового забезпечення реформи державного управління

Актуальність наукових досліджень уникнення корупційних ризиків у законодавстві є особливо актуальним в умовах проведення сучасних політичних та соціально-економічних реформ, які покликані вивести державне управління на якісно новий рівень, який би відповідав європейським стандартам, відповідно до обраного Україною вектора розвитку. Як відомо, корупційна складова є перешкодою для будь-яких демократичних перетворень, тому головною вимогою міжнародної спільноти, яка має бути гарантією і передумовою реформ в Україні, є боротьба з корупцією. Тому важливим є не тільки усунення корупційних ризиків у чинному законодавстві, але й упроектах нормативно-правових актах вже на етапі їх прийняття.

Одним із важливих кроків в оновленні кадрового складу державного апарату був покликаний стати прийнятий 16 вересня 2014 р. Закон України "Про очищення влади" [3]. Втім, цей закон, спрямований на очищення управлінських структур від корумпованих чиновників попереднього періоду правління, сам виявився не позбавленим корупційних ризиків та недоліків правового регулювання, які створюють можливості порушення норм Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів з прав людини. Істотним недоліком закону є встановлення п. 11 ч. 1 ст. 2 відкритого переліку посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації). Це дає можливість застосування вільного розсуду при застосуванні люстраційних процедур до будь-якого державного службовця. Іншими суттєвими недоліками є невизначеність процедури люстрації, принцип колективної відповідальності і порушення права на захист у особи, до якої застосовані заходи з очищення, на чому наголосила у своєму висновку щодо українського люстраційного закону Венеціанська комісія [4]. Слід зазначити, що відсутність або неповнота процедури є корупційним чинником, що дозволяє застосовувати її на вільний розсуд щодо особи, до якої застосовується відповідна процедура. Зазначені недоліки закону є такими, що мають бути усунені з метою уникнення корупційних дій при застосуванні люстраційних заходів. За даними Прем'єр-міністра України з моменту набрання чинності Законом до теперішнього часу було звільнено 500 чиновників, а 1500 звільнилися самі [2]. На жаль, практика застосування Закону України "Про очищення влади" показала, що внаслідок застосування люстраційних заходів або загрози такого застосування, з керівних посад було звільнено досить багато професіоналів, які пройшли відповідну підготовку в сфері державного управління, а натомість не завжди призначалися навідповідні посади люди з достатньою кваліфікацією. Причому вина значної кількості люстрованих осіб у порушеннях прав людини в Україні не була доведена, оскільки закон і не ставить такого завдання. Одночасно, до окремих керівників, які формально підпадали під заходи по очищенню влади, такі заходи застосовані не були, що не виключає і корупційної складової.

Недопустимим є також і застосування при проведенні люстрації принципу колективної відповідальності. Тобто сам факт належності до певної політичної партії не може бути підставою для притягнення до відповідальності, оскільки вина кожної посадової особи у порушенні прав людини має бути персоніфікована. Крім того, неналежність до попередньої правлячої партії не є підставою для того, щоб вважати посадову особу некорумпованою, що підтверджує недавнє затримання на засіданні Кабінету Міністрів України голови та заступника голови ДСНС України.

Отже, Закон України "Про очищення влади" вимагає негайного перегляду парламентом з метою приведення його до європейських стандартів із захисту прав людини та усунення в корупційних ризиків в його нормах.

Важливим напрямом усунення корупційних чинників у правовому регулювання кадрового забезпечення державного управління є реформування державного сектору економіки. За заявою Прем'єр-міністра України А. Яценюка державна власність в Україні є "предметом небувалої корупції" [1]. Дійсно, управління державним майном є однією із корупційно-небезпечних функцій органів державної влади. Це пов'язане перш за все із розділенням повноважень влас-

ника і повноважень виконавчих органів управління державними компаніями (менеджерів). Втім, не в усіх країнах, навіть із значним державним сектором, ця корупційна небезпека реалізується в конкретних корупційних діях. Це пов'язане з тим, що для недопущення корупції в державному секторі існують ефективні механізми контролю, в тому числі і за діями топ-менеджерів державних компаній, а також застосовуються перевірені світовою практикоюпревентивні механізми корпоративного управління при прийнятті рішень їх керівниками. Урядом України засобом подолання корупції в державному секторі було обраномасову приватизацію державних підприємств. Зокрема, коментуючи лобіювання народними депутатами призначення "своїх" керівників в державні компанії, Прем'єр-міністр аргументував масову приватизацію тим, що він не бачить "як подолати цю корупцію іншим шляхом, ніж продати ці державні компанії" [1]. Проте, на нашу думку, така аргументація є непереконливою. З цієї точки зору, для уникнення корупційних ризиків, наприклад, у сферіадміністративних послуг, слід відмовитися від їх надання. Отже, позиція Уряду свідчить про неспроможність здійснювати ефективно управлінські функції, і особливо функцію контролю, в державному секторі економіки. Тому є підстави вважати, внесений Урядом у Верховну Раду законопроект про внесення змін до переліку державних підприємств, які не підлягають приватизації з метою його скорочення до 1200 підприємств і наслідком прийняття якого має стати майже суцільна приватизація, може привести до негативних результатів. Причинами цього є відсутність наукового економічно обґрунтованого підходу до визначення підприємств, які мають бути приватизовані; нереальність сподівань щодо наповнення бюджету коштами від приватизації внаслідок несприятливого в даний час інвестиційного клімату, в тому числі і через високий рівень корупції; висока вірогідність в існуючих умовах переміщення корупційних ризиків із державного сектору у сферу приватизації.

Список використаних джерел

1. Кабмін вирішив розпродати всі держпідприємства, окрім стратегічних // Дзеркало тижня. – 2014. – 19 серп.

2. По закону о люстрации уволены 500 человек – Яценюк // Сегодня. – 2015. – 15 апр.

3. Про очищення влади [Електронний ресурс] : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-2014

4. Проміжний висновок щодо Закону України "Про очищення влади" Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) від 12–13 груд. 2014 р. № 788/2014. – Режим доступу : http://www.ukranews.com/article/2014/12/19

М.О.Кірова,
аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ

Кадрове забезпечення системи охорони здоров'я як підґрунтя вдосконалення інституційного механізму реалізації державної політики в галузі

Проблема кадрового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні в трансформаційний період потребує негайного вирішення, оскільки ефективна кадрова політика є одним із потужних інструментів реформування галузі. Саме від наявності професійних кадрів, в першу чергу, залежить якість надання медичної допомоги. Тому вироблення національної кадрової політики у сфері охорони здоров'я є нагальною необхідністю і умовою успішного проведення реформ.

Важливість цього питання полягає ще й в тому, що медичні кадри розглядаються як стратегічний капітал, і 70% капіталовкладень в галузь охорони здоров'я в світі спрямовується саме на кадрове забезпечення.

Однак, проблеми кадрового забезпечення здоровоохоронної сфери в Україні залишаються невирішеними і поглиблюються в процесі реформування галузі.

Сьогодні кадрове забезпечення відчизняної системи охорони здоров'я можна охарактеризувати як кризове та, на думку деяких фахівців, таким, що може створити реальну загрозу здоров'ю населення нашої держави [5].

До основних вад кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я в Україні відносяться:

– недостатня укомплектованість і забезпеченість медичними кадрами, а також неефективне їх використання [2];

– старіння кадрового потенціалу;

– регіональна та галузева диспропорційність кадрового забезпечення [3];

– зниження рівня кваліфікації кадрів [1];

– зниження якості кадрів системи охорони здоров'я [1];

– слабкість механізмів державного регулювання кадрової політики у сфері охорони здоров'я (відсутність державної концепції кадрової політики в галузі; недосконалі програми контролю за працевлаштуванням молодих спеціалістів; недосконаліть механізмів відбору до медичних вузів; недосконала система планування кадрового складу сфери охорони здоров'я; відсутність мотивації та зацікавленості у покращенні результатів діяльності медичних працівників; невідповідність якості підготовки медичних кадрів сучасним вимогам і потребам медичної галузі та завданням реформування медичної сфери) [4];

– недостатній досвід та роль працівників управлінської ланки.

Враховуючи вищенаведене, необхідно запропонувати першочергові дії щодо удосконалення інституційного механізму реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

З метою вирішення проблеми кадрового забезпечення здоровоохоронної сфери в Україні на державному рівні необхідно розробити та прийняти Концепцію державної політики у галузі охорони здоров'я за допомогою створення міжвідомчої робочої групи.

Головною метою Концепції є систематизація найважливіших завдань щодо реалізації основних напрямів кадрової політики в системі охорони здоров'я в Україні, спрямованих на досягнення якісно нового рівня кадрового забезпечення медичної галузі в умовах її реформування [5].

Концепція повинна містити розділи: вдосконалення підготовки кадрів (додипломної й післядипломної); підготовка управлінських кадрів, здатних працювати в умовах ринкової економіки; вдосконалення системи планування потреби в медичних кадрах, яка б відповідала сучасному стану і розвитку медичної галузі в цілому, а також в регіональному та місцевому розрізах, вдосконалення системи оплати праці та соціального захисту медичних працівників.

Також для реалізації державної політики в здоровоохоронній сфері необхідно [5]:

1) провести деталізований аналіз стану кадрового забезпечення закладів охорони здоров'я всіх форм власності та визначити реальну потребу в кількості спеціалістів залежно від демографічних та соціально-економічних показників;

2) розробити регіональні програми підготовки медичних працівників для закладів охорони здоров'я, використовуючи при цьому систему цільового направлення на підготовку кадрів (особливо серед сільської молоді);

3) створити систему мотивації до якісної праці. Реалізація цього завдання передбачає визначення пріоритетних напрямків наукових досліджень у галузі охорони здоров'я; формування цільових наукових програм з розробки й впровадження нових ефективних технологій ранньої діагностики, профілактики й лікування соціально значущих захворювань, реабілітації хворих; розробку й впровадження комплексу заходів щодо забезпечення підготовки лікарських кадрів згідно з державними пріоритетами; розробку й впровадження єдиного реєстру медичних кадрів.

Таким чином, вирішення проблем кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я в Україні є однією із необхідних складових удосконалення інституційного механізму реалізації державної політики в галузі. Ефективність і темп реформування системи охорони здоров'я залежить від обґрунтованості, виваженості й адаптованості до національних реалій кроків його здійснення, заінтересованості й узгодженості дій органів влади усіх рівнів, а також підготовленості та мотивації керівників та співробітників органів і закладів охорони здоров'я.

Список використаних джерел

1. Кадри забезпечують успіх / В. Вороненко, І. Фещенко, О. Волосовець, Ю. П'ятницький // Ваше здоров'я. – 2011. – № 49. – С. 3.

2. Міністерство охорони здоров'я: заходи щодо розв'язання проблеми кадрового дефіциту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vz. kiev.ua/ ?p=2283

3. Позитивний досвід реформування галузі охорони здоров'я регіонів [Електронний ресурс] / Міністерство охорони здоров'я України, ДУ "Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України". – К. : [б. в.], 2012. – 6 с. – Режим доступу : http://uiph.kiev.ua/uploads/regiony_reform_galuzi/kyiv.pdf

4. *Слабкий Г. О.* Кадрова політика [Електронний ресурс] / Г. О. Слабкий. – Режим доступу : http://www.uiph.kiev.ua/index.asp?p=information&s=2

5. *Чернецький В. Ю.* Інституційний механізм реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я [Електронний ресурс] / В. Ю. Чернецький. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?...

О.В.Немировська,
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ

Забезпечення міністерствами функції державного управління у сфері поводження з генетично-модифіковними організмами в Україні

Забезпечення біобезпеки в Україні можна кваліфікувати як одну з функцій держави, особливістю якої є те, що вона здійснюється через розгалужену систему органів державної влади, в тому числі й органів виконавчої влади. При цьому кожен орган виконавчої влади забезпечує виконання відповідних функцій у межах повноважень, визначених статтями 8–11 Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів" [1] з урахуванням особливостей тих сфер управління, за які вони відповідають.

До компетентних національних органів, що виконують функції як в частині забезпечення формування так і реалізації державної політики у сфері поводження з ГМО віднесені міністерства та центральні органи виконавчої влади. Слід звернути увагу на той факт, що кожне міністерства виступають не лише суб'єктом вироблення державної політики, а й її реалізації, тобто здійснюють суто адміністративні функції.

Так, Міністерство освіти і науки є центральним органом виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти і науки. В частині формування державної політики міністерство забезпечує розвиток наукового і науково-технічного потенціалу в галузі генетично-інженерної діяльності, розробляє та вдосконалює систему контролю за дотриманням правил безпеки генетично-інженерної діяльності, а також розробляє критерії безпеки поводження з ГМО та генетично-інженерної діяльності у замкнених системах.

В частині реалізації державної політики здійснює ліцензування генетично-інженерної діяльності у замкнених системах. Закон покладає на міністерство обов'язок розроблення порядку ліцензування і здійснення самої процедури ліцензування за умови затвердження такого порядку Кабінетом Міністрів України. На даний час у чинному законодавстві України такий порядок відсутній. При цьому в липні 2009 року було розроблено відповідний проект, який, проте, не отримав схвалення КМУ.

Міністерство екології та природних ресурсів України є центральним органом виконавчої влади що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. У частині реалізації державної політики в сфері поводження з ГМО Мінприроди розробляє критерії оцінки ризику потенційного впливу ГМО на навколишнє природне середовище.

У частині вироблення державної політики: встановлює перелік земель, на яких застосовується обмеження щодо вирощування генетично модифікованих сортів рослин; надає дозволи на вивільнення ГМО у відкритій системі та на проведення державних апробацій (випробувань) ГМО у відкритій системі; надає дозволи транзитне переміщення не зареєстрованих в Україні ГМО; контролює транзитне переміщення ГМО по території України; здійснює процедуру попередньої обґрунтованої згоди щодо можливості транскордонного переміщення ГМО, призна-

чених для умисного введення в навколишнє природне середовище відповідно до вимог Картахенського протоколу про біобезпеку та Конвенції про біологічне різноманіття.

У проекті Закону України "Про внесення змін до деяких законів України (щодо регулювання поводження з генетично модифікованими організмами)" від 2013 року Мінприроди було визначено як орган, виконуючий функції "національного координаційного центру" та "адміністративні функції компетентного національного органу Картахенського Протоколу з питань навмисного вивільнення ГМО у відкриту систему та транзиту територією України не зареєстрованих в Україні ГМО".

Міністерство відповідає за велике коло питань в сфері поводження з ГМО, але на нашу думку, воно не має відповідних можливостей для координування дій ЦОВВ на міжвідомчому рівні.

Наприклад, згідно штатного розпису центрального апарату на 2013 рік, чисельність працівників відділу дозвільно-ліцензійної діяльності – 5 осіб, відділу екологічної безпеки – 5 осіб, відділу розвитку екомережі та біобезпеки – 5 осіб. [2] Проте така чисельність та розподіл працівників по є недостатньо для виконання повноважень Міністерства. Крім очевидних кількісних показників, які свідчить про об'єктивну неспроможність Міністерства виконувати свої обов'язки в сфері поводження з ГМО ефективно, існують також якісні показники, що стосуються кваліфікації та досвіду працівників апарату міністерства, які свідчать про недостатню кваліфікацію кадрів, внаслідок частих структурних і кадрових змін що відбувались в міністерстві останні декілька років.

Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики) у сфері поводження з ГМО виконує майже виключно функції формування державної політики, а також здійснює нормативно-правове забезпечення у сфері нагляду і контролю за дотриманням вимог стандартів, дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин у відкритих системах і затверджує перелік кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, у яких здійснюється контроль вмісту ГМО.

Серед функцій забезпечення реалізації державної політики умовно можна виділити лише забезпечення державної апробації (випробування) та державну реєстрацію створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин, мікробіологічних сільськогосподарських препаратів.

Міністерство охорони здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. В сфері поводження з ГМО виконує майже виключно функцію формування державної політики: розробляє критерії оцінки ризику потенційного впливу на здоров'я людини ГМО та продукції, отриманої з використанням ГМО, у тому числі харчових продуктів а також затверджує перелік харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту ГМО та перелік відповідних методик детекції та ідентифікації ГМО.

Незважаючи на достатню кількість проблемних питань в сфері поводження з ГМО в Україні, тим не менше збереження за деякими міністерствами функцій як забезпечення формування так і реалізації державної політики на наш погляд є доречним, оскільки специфіка діяльності в даній сфері не дозволяє повністю відмовитись від виконання міністерствами деяких контролюючих та інших адміністративних функцій.

Водночас, зважаючи на використання різних термінів у вітчизняному та міжнародному законодавстві щодо сфери поводження з ГМО, вважаємо за доцільне, функції щодо забезпечення формування державної політики назвати політико-адміністративними, а щодо її реалізації – адміністративними.

Список використаних джерел

1. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів [Електронний ресурс] : Закон України від 31 трав. 2007 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1103-16

2. Штатний розпис на 2013 рік центрального апарату Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – режим доступу : http://www.menr.gov.ua/content/article/11360

Ю.М.Руденко,
аспірант кафедри політичної аналітики
і прогнозування НАДУ

Громадський контроль у системі державно-управлінських відносин

В умовах трансформаційних перетворень в Україні відбуваються значні зміни у державному управлінні й відносинах держави та громадянського суспільства, в яких органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадянин – як клієнт, що їх отримує. Запровадження нової парадигми функціонування органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потребує переорієнтації форм і методів їхньої діяльності на задоволення потреб споживача публічних послуг, переосмислення концепції управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з особистістю, громадянином.

Неефективність державного управління в Україні пов'язана, зокрема, з низьким рівнем координації організацій, недосконалістю кадрової політики, відсутністю публічності у сфері політики, і, що найголовніше, у відриві влади від громадян [8].

Виконання фактично усіх цих завдань в демократичних країнах багато в чому залежить від рівня взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль у таких відносинах належить громадському контролю, який є істотним елементом діалогу суспільства та держави. З одного боку, він є важливим демократичним засобом громадянського суспільства для здійснення нагляду за належними виконанням делегованих владним структурам повноважень. З іншого боку, громадських контроль є також вигідним владі, адже стимулює її постійно вдосконалювати систему державного управління, і як результат дозволяє себе відтворювати.

У країнах розвиненої демократії громадянське суспільство виступає рівноправним партнером держави у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і політичних завдань. Зокрема, стандарти, передбачені рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, передбачають посилення взаємодії інститутів та організацій громадянського суспільства з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю тощо.

Проблема громадського контролю як і проблема професіоналізації державної служби для України піднімається на найвищому рівні і є надзвичайно актуальною, оскільки сьогодні державна влада й політична еліта намагаються діяти незалежно від суспільства, перетворюючись у замкнуту елітарну касту. На сучасному етапі можна констатувати нерозвиненість цього виду суспільного контролю в Україні, що позбавляє громадян ефективного захисту своїх законних інтересів і прав, а владу – серйозного інструменту вдосконалення державного управління. Таким чином, реформування останнього та демократизація влади загалом об'єктивно вимагають запровадження всіх необхідних форм громадського контролю в Україні. Це дозволить владі враховувати інтереси громадян, а останніх стимулюватиме до активної самоорганізації у бік формування повноцінного громадянського суспільства.

На сьогодні вже прийнято ряд нормативно-правових документів, в яких наголошується на необхідності удосконалення інституту державної служби. Зокрема, у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. акцентується увага на необхідності забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів [2]. У новому Законі України "Про державну службу" [1], який вступає в дію з 1 січня 2016 р., встановлено вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби (ст. 16) та порядок підвищення рівня професійної компетентності державного службовця" (ст. 30). Відповідні положення містить і Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (ст. 15, 24) [5]. Проте механізм визначення професійних компетентностей ще не відпрацьовані в повному обсязі.

В Україні безпосередній громадський контроль за діяльністю державних органів влади може здійснюватись у формі: громадських слухань важливих суспільно-політичних та економічних рішень влади за допомогою громадських рад, що включає у тому числі обговорення гро-

мадськістю проектів законів та інших нормативно-правових актів; громадської експертизи; громадських моніторингів; індивідуальних або колективних звернень громадян; оприлюднення спеціальної інформації в пресі, в мережі Інтернет, на телебаченні та радіо, що відображає результати громадського контролю в засобах масової інформації (правовий засіб, регламентований Законом України "Про інформацію"); проведення соціологічних опитувань та складання рейтингів довіри громадськості до органів державної влади та окремих посадових осіб, якими займаються переважно неурядові аналітичні центри.

Дослідження стану здійснення громадського контролю державної влади в Україні, дозволяє стверджувати, що в останні роки намітилася позитивна тенденція в активізації основних форм громадського контролю. Проте численні факти спротиву суб'єктів владних повноважень проведенню громадського контролю збоку громадських об'єднань свідчать, що в Україні ще не встановлено усталеної традиції ухвалення державно-владних рішень у "відкритому режимі", що передбачає і відкритість влади громадському контролю. Разом з тим не можна стверджувати і про високу активність інститутів громадянського суспільства у зазначеній сфері. Таким чином, основними проблемами ефективності здійснення громадського нагляду за роботою системи державного управлення залишається брак механізмів здійснення такого контролю, який може містити лише відповідний закон, у цілому, низька активність інститутів громадянського суспільства та відсутність усталеної традиції публічної роботи органів державної влади.

Для покращення ефективності здійснення громадського контролю в системі державного управління України, на нашу думку, державним органам влади та організаціям громадянського суспільства необхідно реалізувати наступні заходи:

1) продовжити удосконалення законодавчої бази щодо механізмів застосування громадського контролю, а саме шляхом прийняття базового закону про громадський контроль, в якому мають бути прописані правові норми щодо усіх можливих форм громадського контролю, що застосовуються в Україні;

2) оптимізувати процедуру публічних консультацій щодо важливих проектів суспільних ініціатив влади шляхом залучення громадськості до обговорення проектів відповідних положень на всіх етапах їх розробки, а не тільки готових документів, у тому числі ініціювати створення системи громадського контролю над бюджетним процесом на всіх стадіях розробки державного та місцевих бюджетів. Крім того, слід розширити повноваження громадських, рад у бік перетворення останніх з дорадчо-консультативного органу при органі виконавчої влади на координаційний орган з організації проведення громадські": консультацій, а також дозволити громадським радам висувати на громадське обговорення власні (погоджені з органом влади, при якому знаходиться рада) або розроблені спільно з органом влади проекти нормативно-правових актів;

3) створити єдину державну інформаційну базу щодо збору та публікації матеріалів про результати громадського контролю стосовно виявлених недоліків і порушень у діяльності державних органів влади та місцевого управління органів, а також висвітлення заходів по усуненню порушень прав, свобод і законних інтересів громадян;

4) сприяти запровадженню на постійній основі замовлень у неурядових аналітичних центрів на проведення щорічної експертизи роботи системи державного управління на предмет належного виконання владними структурами суспільних функцій;

5) запровадити при вищих навчальних закладах систему підготовки громадських експертів, забезпечення їх фахової підготовки;

6) сприяти подальшому формуванню інститутів громадянського суспільства в Україні, зокрема шляхом вжиття заходів щодо унормування статусу неурядових організацій як непідприємницьких організацій, що займаються суспільно корисною діяльністю, що потребує, зокрема, ухвалення нового Закону "Про громадські організації".

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. №45/2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua

3. Про схвалення концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua

4. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://president.gov.ua

5. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону від 11 січ. 2012 р. № 9673. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

6. *Крупник А. С.* Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. С. Крупник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 14. – С. 146–154.

7. *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Маштакова Е. А. – Ростов-н/Д., 2000. – 189 с.

8. *Перес Лапасаран Х.-К.* Принципы и преимущества децентрализации / Х.-К. Перес Лапасаран // Общая тетрадь. – 2006. – № 1 (36). – С. 34.

С.О.Попов,
здобувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Щодо проблеми підготовки спеціалістів із паблік рилейшнз (pr) в органах державного управління

Сьогодні зростає необхідність забезпечення якісними спеціалістами з паблік рилейшнз (далі – *PR*) в органах державного управління. PR можна охарактеризувати як діяльність із встановлення гармонійних та взаємовигідних відносин між громадськістю та органами влади. Метою такої діяльності є створення позитивного образу влади у вигляді відношення до певної дії, події тощо. В цьому контексті слід зазначити, що як пропаганда так *PR*, є інструментами масової комунікації, що спрямовають свою дію на масову аудиторію.

Проте, як правило, пропаганда є видом однобічної комунікації, яка не вимагає взаємодії об'єктів пропаганди з суб'єктом, а *PR* є двосторонньою комунікацією. Пропаганда може характеризуватися як розповсюдження політичних, філософських, наукових, художніх та інших ідей в суспільстві; а політична або ідеологічна пропаганда може визначатися через розповсюдження певних поглядів чи ідей з метою формування у суспільства певного світогляду [1].

Об'єктом *PR* виступає відношення реципієнта до суб'єкта, тому *PR* добивається бачення отримувачем інформації позитивного образу суб'єкта, а пропаганда добивається підпорядкування, як відношення, готового втілюватися в дії, тобто пропаганда впливає на глибший рівень функціонування суспільства [2].

Основні функції *PR* наступні: формування та вивчення громадської думки, запобігання конфліктам, двосторонні комунікації, сприяння взаємній пошані, гармонізація стосунків рівноправних суб'єктів, при цьому ніколи не використовуються помилкові, шкідливі або сумнівні засоби. Пропаганда ж ставить за мету – примусити об'єкт комунікації прийняти певну точку зору, відкидаючи будь-яку іншу, при цьому можлива гіперболізація чи нівелювання певних фактів тощо.

Для здійснення своєї діяльності фахівці з *PR* повинні використовувати знання та практичний досвід з таких галузей наукового знання як психологія, соціологія, політологія, менеджмент і маркетинг, економічна теорія, етика тощо. Вони використовують методи з моніторингу, вивчення та аналізу громадської думки, ефективної комунікації з громадськістю. Оскільки *PR* – це комплексна міждисциплінарна наука, то для фахівців з PR можна визначити такі основні кваліфікаційні вимоги [3].

У сфері планування*:* консультувати керівництво із загальних питань розвитку організації, пов'язаних з діяльністю та функціонуванням підрозділу *PR*, зокрема з питань стратегії органі-

зації, процедур, акцій реалізації цієї стратегії, шляхів інформування груп внутрішньої і зовнішньої громадськості про політику керівництва організації.

У сфері управління*:* уміти виходити за межі управління власним підрозділом ***PR*** та інтерпретувати управлінські рішення вищого керівництва для внутрішньої громадськості організації, координувати активність всіх зовнішніх адресатів комунікативного процесу, збирати інформацію про організацію, складати та розподіляти бюджет, передбачений на ***PR***.

В галузі аналітичної роботи*:* досліджувати тенденції, можливі наслідки конфліктів та розбіжностей, заздалегідь попереджати їх, сприяючи розвитку взаємоповаги та соціальної відповідальності сторін комунікативного процесу.

В цьому контексті, в процес підготовки магістрів з державного управління необхідно включити ряд навчальних дисциплін з ***PR***, дослідження та аналізу громадської думки, пропаганди та контр пропаганди, комунікативних технологій тощо.

Список використаних джерел

1. *Евстафьев Д.* Интегрированные коммуникации как глобальная реальность XXI века / Д. Евстафьев. – М. : Издательство “ЭРА”, 2013. – 652 с.

2. ***Hunt T.*** Public Relations Techniques / Hunt T., Grunig J.E – N.E. : Harcourt Brace College Publishers, 1994. – 418 p.

3. *Королько В. Г.* Основы паблик рилейшнз / В. Г. Королько. – М. : Изд-во “Ваклер”, 2000. – 524 с.

С.В.Радченко,
магістр комп’ютерних систем ПП
з надання комп’ютерних послуг

Аналіз якості та ефективності процесів державного управління

В процесах управління державою, держава повинна розглядатися як цілий механізм, в межах якого здійснюються різноманітні процеси існування та життєдіяльності держави. Управління державними процесами є основою державного апарату, та повинно забезпечуватися відповідною підготовкою фахівців даної сфери.

Але процеси управління державою обов’язково повинні супроводжуватися процесами аналізу якості та ефективності цього управління. Відсутність інструментів аналізу робить процес управляння хаотичним та не відповідає на питання, чи дійсно управління здійснюється в необхідному напрямку, та на скільки воно відповідає стану держави в цілому.

Аналіз управління повинен супроводжуватися відповідною методологічно базою. Розробка методологій оцінювання якості та ефективності процесів управління повинна бути не менш важливою у матеріалах та знаннях підготовці фахівців управління державою, ніж розробка безпосередньо методологій процесів управління.

Інструменти аналізу повинні все об’ємно оцінювати ефективність, як з точки зору кожного процесу управління, його кроків, результатів, витрат, так і з точки зору цілісності держави, впливу кожного процесу на інші процеси, та взаємодія процесів між собою.

Аналіз управління повинен носити результативну та коригуючу функції всіх станів та процесів, та буди невід’ємною частиною управління державою в цілому.

Список використаних джерел

1. *Ховрак І. В.* Дискусійні питання щодо трактування економічної сутності та змісту дефініції “ефективність функціонування” корпоративних структур / І. В. Ховрак. – 2014.

2. *Сочівець О. П.* До проблеми оцінювання ефективності управління підприємством / О. П. Сочівець. – 2014.

О.В.Кукшина,
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ

Наставництво як технологія управління кадрами на державній службі

Одним з важливих напрямів модернізації державної служби є опанування сучасних технологій управління. Вони, з одного боку, повинні привноситися в практику державної служби в процесі її реформування, а з іншого, саме реформування повинно будуватися на базі цих технологій. До числа кадрових технологій відносять в тому числі і наставництво.

Питання взаємодії кваліфікованих працівників з молодими спеціалістами щодо передачі досвіду, набутих знань і вмінь є одним з ключових елементів підвищення якості та ефективності роботи на державній службі.

Наставництво або менторінг (від лат. mentor – вихователь, керівник) сьогодні сприймається науковцями як соціальний інститут адаптації, проте це поняття почало формуватися в Древній Греції. Цікавим з погляду історичної ретроспективи є дослідження, опубліковане у статті Х.Блума "Mentoring" [5]. Автор наголошує, що концепція ментора походить своїми корінням в добу Античності. Термін "ментор" вперше згадується в "Одісеї" Гомера, коли Одіссей довірив Ментору виховання сина на час подорожі до Трої. З того часу і протягом сотень років термін "менторінг" ("наставництво") застосовувалося головним чином по відношенню до виховання наступних поколінь, зокрема, одним із найвідоміших менторів став Аристотель – наставник Олександра Македонського. Ідея наставництва як форми навчання була також реалізована в християнстві.

З часом ідея зіставлення досвіду та його передачі молодому поколінню перейшла на виробництво та втілилася за часів Середньовіччя у формі взаємовідносин та соціально-виробничої взаємодії "майстер-учень", які швидко і ефективно розвивалися у ремісничих спеціальностях. Наставник приймав здібного учня і розкривав йому всі аспекти своєї роботи.

На думку О.Ф.Бондаренко, очевидно, під впливом надпотужного в США та Західній Європі руху "counceling" з середини 70-х років XX століття, в Радянському Союзі була ініційована довгострокова кампанія "наставництва". Наставник, як авторитетна людина у виробничому колективі, мав взяти шефство над підопічними у формі опіки, нагляду, настанови, надання допомоги порадою чи безпосередньо участю у роботі [7].

Тлумачний словник української мови поняття "наставник" трактує, як "той, хто дає поради, навчає; порадник, учитель; наглядач", а "наставляти" – "даючи поради, навчати чогось; наводити, направляти, націлювати і т. ін. у потрібному напрямі; скеровувати, спрямовувати" [6, с. 315].

К.Крем визначає наставника як людину з передовим досвідом і знаннями, обов'язком якої є забезпечення вертикальної мобільності та підтримки в процесі побудови кар'єри їх підопічними [8, с. 27].

Про те наставництво, як кадрова технологія широко застосовується не лише в діяльності підприємств, установ і організацій, а й на державній службі.

Варто зазначити, що в Законі України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII, який є чинним на сьогодні, не передбачено використання в професійній діяльності державних службовців інституту наставництва [1]. Проте нормативно-правовими актами, які були прийняті пізніше, було намагання врегулювати дане питання.

Так, відповідно до Указу Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки" від 01.02.2012 №45/2012 визначено основні цілі реалізації державної кадрової політики. Для досягнення цих цілей передбачено виконання першочергових завдань, зокрема серед завдань за напрямом "державного регулювання професійної діяльності" виділено завдання "створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва" [3]. Важливо зазначити, що це перший випадок використання терміна "наставництво" на такому високому рівні нормативно – правових актів. Окрім того, система наставництва вперше визначається як основний метод або інструмент у майбутньому механізмі професійної адаптації.

На виконання положень цього указу Національним агентством України з питань державної служби розроблені методичні рекомендації щодо впровадження в державних органах, орга-

нах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців, що затверджені наказом від 25 жовтня 2013 року №189. Про те вони не повною мірою відображають як перелік осіб, які потребують наставництва в сучасних умовах розвитку державної служби, так і вимоги до потенційних наставників [4].

На наш погляд, наставництво, як кадрова технологія повинна отримати своє нормативно-правове закріплення. У зв'язку з цим, слушним на наш погляд є включення в проект закону Про державну службу №2490 норм, якими визначено поняття наставництва (ст. 2) "навчання на робочому місці, яке спрямоване на довгострокове оволодіння і розвиток необхідних для виконання посадових обов'язків професійних знань, умінь та навичок новопризначеного державного службовця, і здійснюється у формі консультацій, порад та роз'яснень, які надає закріплений за таким державним службовцем наставник". Законопроектом також передбачено процедуру організації наставництва державного службовця (ст. 48).

Запровадження інституту наставництва позитивно вплине на рівень компетентності державних службовців та підвищить ефективність державного управління в цілому.

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16. груд. 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12

2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 30 берез. 2015 р. № 2490. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012

4. Методичні рекомендації щодо впровадження у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 25 жовт. 2013 р. № 189. – Режим доступу : http://golovbukh.ua/regulations/2341/2510/2512/290784/

5. Harold. The Mentoring Partnership. Roles of a Mentor [Електронний ресурс] / Harold Bloom. – Сайт "The Mentoring Partnership". – Режим доступу : http://www.mentoringpittsburgh.org

6. Новий тлумачний словник української мови / [уклад. В. Яременко та ін.]. – К. : Аконіт, 1999. – 912 с.

7. *Щевьева А. А.* Наставничество как элемент системы повышения эффективности использования кадровых ресурсов предприятия [Электронный ресурс] / А. А. Щевьева. – Росийский государственный университет туризма и сервиса. – Режим доступа : http//www.mgus.ru./files/electronic jornal/number 18/29.doc

8. *Kram Kathy.* Phases of the Mentor Relationship / Kathy Kram // Academy of Management Journal. – 2010. – № 4. – С. 27–29.

М.В.Андріуца,
головний консультант Апарату
Верховної Ради України,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Проблематика вироблення державної політики в Україні

Протягом років незалежності Україна шукає свій шлях державотворення. У різні часи державна політика України будувалася з урахуванням ситуативних чинників, не була комплексною та системною. Відповідно зміст державної бюджетної політики не відповідав змісту державної соціальної політики, в цьому контексті державна зовнішня політика не завжди узгоджувалася з економічними інтересами держави, а державна фінансова політика проводилась всупереч інтересам національної безпеки України тощо.

У підсумку все це позначалося на динаміці розвитку країни, а саме: соціальній, економічній, політичній, безпековій та інших сферах. Така практика неодноразово піддавалася жорсткій

критиці в середині країни та викликала непорозуміння, а подекуди зазнавала осуду, зовнішніх партнерів. Ці деструктивні для розвитку країни чинники безпосередньо пов'язані з недосконалістю вироблення державної політики та неналежним рівнем інформаційно-аналітичного забезпечення цього процесу.

З обранням Україною моделі розвитку – інтеграції до Європейської спільноти – та з огляду на підписання угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом для нашої країни визначилися орієнтири та конкретні показники, яких має досягнути держава. Анексія Росією частини території України та бойові дії на сході країни негативно позначилися на економічній, соціальній, фінансовій сферах, але водночас вказали на потребу прискорення модернізаційних процесів. А саме цей період розвитку країни якомога краще підходить для проведення докорінних змін. Оскільки, як наголошував Т.Драйзер, у хвилини найвищої напруги всього помітніше зростає людина. Відтак акумулювання інтелектуальних та фізичних зусиль багатьох людей слугуватиме поштовхом для подальшого прориву з одного незадовільного стану розвитку країни до якісно іншого.

Дослідженню природи державної політики та інформаційно-аналітичної складової в процесі її вироблення присвячували свої роботи закордонні науковці В.Авер'янов, Д.Брайсон, П.Браун, К.Вайс, В.Данн, Р.Мітчелл, Л.Пал, Р.Розенфельд, Е.Фрімен. Серед вітчизняних науковців значну увагу вивченню зазначеної проблематики приділили В.Бакуменко, Т.Брус, В.Дешпак, О.Кілієвич, В.Козаков, В.Купрій, Н.Нижник, В.Ребкало, І.Рейтерович, В.Романова, О.Рудик, Ю.Сурмін, С.Телешун, В.Тертичка, В.Шарий та ін. Але впровадження в практику відповідних напрацювань науковців, нажаль, є предметом обговорення лише у наукових колах.

Відомо, що державна політика, як живий організм, перебуває у постійному розвитку. Цей процес потребує корегування, доповнення, що має відбуватися відповідно до визначеної мети політики, проте жодним чином не здійснювати її підміну, та має узгоджуватися зі стратегією розвитку країни.

В умовах сьогодення серед основних пріоритетів формування державної політики повинні бути перспективність, комплексність та системність, таким чином це забезпечить сталий характер державної політики. Оскільки вимоги до змісту державної політики визначає Конституція України та міжнародні договори України, то вимоги до процесу вироблення державної політики потребують узгодження з окресленими пріоритетами. Досягнення зазначеного можливе завдяки налагодженню належного інформаційного та аналітичного супроводу процесу. Саме завдяки інформаційно-аналітичному забезпеченню більшість розвинених країн світу завдячують стану розвитку, який вони мають. Тому інформаційно-аналітичному супроводу ними приділяється значна увага.

У державному управлінні підготовка пропозицій щодо визначення напрямів державної політики та наповнення їх змістом проводиться за безпосередньої участі державних службовців. У цьому процесі державні службовці збирають різні знання про керовані об'єкти, узагальнюють і систематизують їх для з'ясування стану та дієздатності даних об'єктів, тобто формують управлінську проблему [1, с. 297]. Від застосування принципів і підходів залежить кінцевий результат роботи.

В Україні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Наразі окремі вимоги щодо підготовки законопроектів на рівні Закону визначені лише у Регламенті Верховної Ради України. За таких умов підготовка проектів відповідних документів поза межами парламенту здійснюється на рівні підзаконних актів, а аналітичний супровід вироблення державної політики має лише відносну структурованість.

Відзначимо, що в Україні створена інституційна основа для інформаційно-аналітичного забезпечення в процесі вироблення державної політики. Однак цей ресурс наразі недієвий через існуючі організаційно-правові чинники та відсутність необхідного теоретико-методологічного підґрунтя.

Відтак для забезпечення вироблення якісної державної політики вбачається за доцільне запровадження в практику державного управління уніфікованих підходів аналізу державної політики визначених на законодавчому рівні.

Тому у цьому контексті, насамперед, для державного управління необхідно визначити принципи, чіткі і зрозумілі підходи до вироблення державної політики та структуру інформаційно-аналітичного забезпечення цього процесу. А у подальшому розробити комплекс відповідних навчальних програм для спеціалізованих вищих навчальних закладів і на їх основі забезпечити підготовку кваліфікованих кадрів з аналізу державної політики.

Список використаних джерел

1. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/254к/96-вр/conv/print

Н.А.Василига,
аспірант НАДУ

Роль кадрового забезпечення державної політики з розвитку домогосподарств в Україні

Державна кадрова політика як цілеспрямована стратегічна діяльність держави, що пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності є ключовою умовою забезпечення результативності соціально-економічних реформ Україні, в цілому [1, с. 3], та соціально-економічного розвитку домогосподарств, зокрема. Згідно із Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 роки, метою державної кадрової політики має бути забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [2].

На сучасному етапі вирішення питання якісного кадрового забезпечення державної політики з розвитку домогосподарств є одним із пріоритетних завдань. Вимоги до якісного кадрового забезпечення обумовлені особливостями домогосподарства як об'єкта цієї політики та його значенням як соціального, економічного та культурного елемента національної системи суспільства. Домогосподарство – складно організований інститут, що включає: сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти; . ці особи можуть перебувати в родинних стосунках, або стосунках свояцтва, не перебувати у будь-яких з цих стосунків, або бути і в тих, і в інших стосунках; може складатися з однієї особи [3, с. 63].

Домогосподарство забезпечує такі важливі функції як споживання та інвестування в економіку, відтворення людського потенціалу, зберігання і накопичення культурних цінностей та звичаїв та ін. Рівень розвитку домогосподарств є індикатором рівня життя населення та окремих соціальних груп, диференціації населення за рівнем добробуту, соціодемографічної структури населення, ефективності й адресності заходів соціальної політики щодо соціального захисту найбільш уразливих верств населення, основою для розрахунків макроекономічних показників розвитку країни (системи національного рахівництва та ВВП) й окремих галузей економіки.

За даними Державної служби статистики України, у 2014 р. у країні налічувалось 16945,4 тис. домогосподарств [3, с. 9]. За результатами статистичних даних, сьогодні в країні склалися несприятливі умови щодо збереження і відтворення людських ресурсів, людського потенціалу, який є природним джерелом розвитку домогосподарств. Ситуація ускладнюється також несприятливими соціально-економічними умовами; проблемами, пов'язаними із забезпеченням гарантованого конституційного права громадян на працю, на вільний вибір професії та роду трудової діяльності; зниженням заінтересованості в підвищенні якісного трудового потенціалу в умовах занепаду вітчизняного виробництва; старінням населення, бідність; незатребуваністю за нинішньої організаційно-кадрової моделі державного управління знань та інтелекту, сучасних перспективних способів їх застосування у різних сферах; низьким рівнем інвестування в освіту [1, с. 6] та ін.

Притаманний низький рівень життя значної частки домогосподарств викликає ризик збільшення масштабів бідності в країні та економічне і соціальне відторгнення значних верств населення. За таких умов нагальною є потреба аналізу існуючого стану, виявлення проблем та визначенні пріоритетних напрямів розвитку домогосподарств в Україні. Центральним завданням державної політики з розвитку домогосподарств на сучасному етапі є покращення рівня та

якості життя громадян шляхом створення сприятливих умов для ефективного функціонування системи соціально-економічних та соціально-трудових відносин, підвищення результативності соціальних програм, адресного спрямування соціального забезпечення на підтримку вразливих верств населення, впровадження заходів для соціальної адаптації сімей і дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах та ін.

Усе вище викладене підводить до висновку про необхідність: 1) здійснення на державному рівні прогнозно-аналітичних досліджень стану домогосподарств; 2) формування й реалізації дієвої, науково обґрунтованої державної політики з розвитку домогосподарств, адекватної завданням і викликам, які стоять сьогодні перед українським суспільством.

Очевидно, що здійснення таких амбітних цілей неможливе без запровадження сучасної кадрової політики, здатної за кількісними і якісними характеристиками задовольнити потреби держави і суспільства у сфері розвитку домогосподарств.

Варто зауважити, що кадрова політика як соціальне явище, маючи багаторівневу структуру, значно ширше за змістом, ніж державна кадрова політика. Водночас, саме створення сучасної державної кадрової політики, головним суб'єктом якої є держава, має вирішальне значення для якісного нормативно-правового, програмно-цільового, організаційно-функціонального, фінансово-економічного та інформаційно-комунікаційного забезпечення державної політики з розвитку домогосподарств в Україні.

Визначальним принципом сучасної державної кадрової політики є досягнення гармонійного поєднання інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів, сприяння творчій самореалізації особистості [1, с. 3] як умови особистісного розвитку, що слугує джерелом розвитку домогосподарств та соціально-економічного розвитку суспільства.

Головною метою державної кадрової політики з розвитку домогосподарств має бути досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб економічної, соціальної і гуманітарної сфери, сфери регіонального розвитку для реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист та ін.

Таким чином, розроблення та впровадження науково обґрунтованої державної кадрової політики розвитку домогосподарств є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян.

Список використаних джерел

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/45/2012

3. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2014 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) : статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 87 с.

В.В.Сірик,
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ

Проблеми нормативно-правового забезпечення кадрової політики щодо державних комерційних підприємств

Актуальність наукових досліджень щодо нормативно-правового забезпечення кадрової політики в управлінні підприємствами державного сектору економіки зумовлена нагальною

необхідністю реформи управління державною власністю, що передбачено Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020" та відповідною Програмою Уряду [3; 6]. Цілком очевидно, що реалізація таких масштабних реформ обумовлює постановку завдання по забезпеченнюдержавних підприємств кваліфікованими кадрами та створення належних правових та організаційних важелів впливу держави, як власника майна, на керівників підприємств для забезпечення ефективного функціонування державного сектору.

На сьогоднішній день очевидним є факт, що нормативно-правове регулювання та організаційні засади реалізації органами держави кадрової політики щодо державних підприємств є незадовільними. Зокрема, Прем'єр-міністр України визнав, що державні компанії "є предметом корупції, а не розвитку країни" [1].

Основними проблемами цій сфері є: недосконала система добору керівних кадрів державних підприємств; відсутність єдиної системи їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; недосконала конкурсна система; неукладення контрактів із значною кількістю керівників через використання тимчасово виконуючих обов'язки; відсутність належних важелів контролю та недосконаліть механізмів притягнення до відповідальності керівників підприємств.

Важливою передумовою ефективного управління державним підприємством є правильний вибір і призначення його керівника органом виконавчої влади, уповноваженим виконувати функцію з управління підприємством. Упорядку конкурсного відбору керівників державних підприємств [2] останнім часом відбулися позитивні зміни. Зокрема, на відміну від попереднього періоду, була встановлено обов'язковість призначення керівників всіх суб'єктів господарювання державного сектору виключно за результатами конкурсного відбору; визначені більш чіткі критерії відбору керівників; за рахунок обов'язкового введення до складу комітету з призначення керівників особливо важливих для економіки підприємствнедержавних експертів створені передумови для підвищення прозорості відбору. Проте чинний порядок конкурсного відбору не позбавлений і недоліків. Зокрема, склад конкурсних комісійдержпідприємств, які не відносяться до особливо важливих,формується на розсуд уповноваженого органу виконавчої влади, що може бути перешкодою для прозорості конкурсу. Крім того, на нашу думку доцільно було в встановити в законодавстві вимогу про введення до складу конкурсних комісій (комітетів) представників місцевої громади та трудового колективу, врахувавши світовий досвід щодо визнання їх співучасниками (stakeholders) корпоративного управління [4, с. 232–236; 5, с. 337–342].

Іншою важливою проблемою, яка вимагає нагального вирішення є не укладення із значною кількістю керівників державних підприємств контрактів. Така ситуація стала можливою через поширення в останні роки хибної практики призначення тимчасово виконуючих обов'язки директорів державних підприємств, в тому числі і на вакантні посади. Такий стан призводить до відсутності конкретних вимог до керівника, а відповідно і заходів відповідальності за їх порушення, оскільки загальні норми трудового права не дозволяють звільнити керівника, який не порушує трудової дисципліни, навіть якщо він довів підприємство до неплатоспроможності. Внаслідок відсутності контрактних зобов'язань у тимчасово виконуючих обов'язки на багатьох підприємствах не затверджуються фінансові плани, а затверджені плани не виконуються без жодних наслідків для таких керівників.

Значною проблемою є також неефективний державний контроль за діяльністю керівника держпідприємства і фактична неможливість притягнення його керівника до майнової відповідальності. Як показує практика, управління фінансового аудиту, які існують в структурі органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати функції управління державними підприємствами, і підпорядковуються їх керівникам діють в межах відомчих інтересів, що знижує ефективність контролю, особливо в умовах існуючого рівня корупції. Тому давно назрілим є питання обов'язкового незалежного аудиту державних підприємств. Крім того, практика свідчить, що найефективнішим є попереджувальний контроль. Тому для підвищення ефективності контролю слід використати визнані світовою практикою інструменти корпоративного управління: постійний моніторинг діяльності підприємства, погодження уповноваженим органом управління значних правочинів, встановлення майнової відповідальності керівника за заподіяння шкоди державного підприємству внаслідок його управлінських дій.Для нормативно-правового забезпечення ефективного управління державними підприємствами, в тому числі і для належного правового регулювання кадрових питань слід невідкладно прийняти закон про унітарні державні підприємства.

Список використаних джерел

1. Арсеній Яценюк: Уряд України оголосить наймасштабнішу приватизацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=247449583

2. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. № 777 [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 53. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/53-2015-%D0%BF/paran2#n2

3. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : затв. постановою Верховної ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19

4. *Снісаренко Л. Ю.* Правові проблеми участі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у корпоративному управлінні // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип. 2, ч. ІІ. – 2000. – С. 232–236.

5. *Снісаренко Л. Ю.* Правові проблеми участі працівників у корпоративному управлінні / Л. Ю. Снісаренко // Зб. наук. пр. УАДУ. – Вип. 1. – 2002. – С. 337–342.

6. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : схвалена Указом Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html; Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : затв. Постановою Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19

В.В.Шутович,
юрисконсульт Державного підприємства "Інформаційні судові системи"

Деякі питання забезпечення гарантій із працевлаштування під час здійснення підготовки кадрів у державному управлінні

Дослідження державно-управлінських аспектів та відповідних проблем, притаманних інституційному забезпеченню кадрової політики в державному управлінні, є безсумнівно одним з перспективних напрямів розбудови держави європейського рівня, яке здійснюється шляхом поєднання послідовного дотримання закону і захисту прав людини.

Загалом, дослідження питання гарантій з працевлаштування при здійсненні підготовки кадрів в державному управлінні, здійснюється багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими, однак досі немає комплексних досліджень з цього напряму, що підтверджує актуальність і потребує подальшого вивчення.

Останнім часом в Україні все більше усвідомлюється необхідність кардинальних змін у сфері правового забезпечення підготовки кадрів в державному управлінні. З'являється необхідність критичного аналізу існуючих соціальних норм, гарантій та інституцій, а також нормативних основ сучасного державно забезпечення підготовки управлінських кадрів.

Так, з одного боку державою гарантується право випускників на фахове працевлаштування. Однак не дивлячись на те, що за Законом України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" [1] держава забезпечує працездатній молоді надання першого робочого місця на строк не менше двох років після закінчення або припинення навчання, реалізувати таке право на практиці досить складно.

За офіційними даними Держаної служби зайнятості рівень безробіття серед молоді віком 25–29 років склав близько 30% і серед них близько 10% молодих осіб, що працювали у сфері державного управління [2].

Вирішення питання забезпечення гарантій з працевлаштування при здійсненні підготовки кадрів в державному управлінні повинно вирішуватися шляхом застосування комплексного підходу.

По-перше, недостатня ефективність норм вітчизняного законодавства щодо забезпечення гарантій з працевлаштування, потребує відповідних змін. Так, впровадження норми, яка б зобов'язувала органи державної влади встановлювати мінімальні кількісні квоти на праце-

влаштування випускників, державних вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), що отримали спеціальність з державного управління за державним замовленням, якісно змінило б рівень гарантій з працевлаштування при здійсненні підготовки кадрів в державному управлінні.

По-друге, відповідність навчальних програм ВНЗ реальним практичним, потребам органів державної влади, що здійснюватимуть відповідне працевлаштування, потребуватиме узгодження останніми таких програм, що повинно затверджуватись на нормативному рівні. Це призвело б до реальної співпраці та взаємодії між органами державної влади та ВНЗ.

По-третє, виключно одного прагнення до проведення уніфікації з міжнародними стандартами не достатньо. На державному рівні необхідне укладення міжнародних угод про співпрацю між іноземними державними установами та ВНЗ України, які здійснюють підготовку кадрів в державному управлінні, щодо можливого направлення на працевлаштування за кордон.

Наводячи аргументи при здійсненні інституційного забезпечення кадрової політики у державному управлінні стає очевидним потреба у подальшій її модернізації та приведенні до європейських стандартів, в тому числі і шляхом обговорення можливостей впровадження запропонованих автором пропозицій щодо забезпеченні гарантій з працевлаштування при підготовці кадрів в державному управлінні.

Список використаних джерел

1. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2998-12

2. Державна служба зайнятості України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350805

Т.О.Тимошенко

Кадрове забезпечення реформування туристичної галузі: міжнародний досвід і можливості його реалізації в Україні

Одним з основних завдань для країн та економік в усьому світі сьогодні є забезпечення сталого зростання та розвитку. Важливим аспектом такого розвитку є зростаюча потреба в посиленні взаємозв'язку між ринком праці та системою освіти. Професійні кваліфікації є тією ланкою, що пов'язує ринок праці і сферу професійного навчання. Саме кваліфікації є основою для розроблення програм професійного навчання і через кваліфікації забезпечується відповідність професійної підготовки потребам ринку праці, що забезпечує повноцінну участь представників ринку праці у процесах, пов'язаних з розробленням кваліфікацій, забезпеченням якості професійної освіти, оцінюванням і визнанням результатів професійного навчання [1].

Проблему освіти необхідно вирішувати з урахуванням основних чинників і нових тенденцій XXI століття, що все більш виявляються в глобалізації і зростанні конкуренції; поступового зникнення міжнародних меж; високій мобільності капіталів і робочої сили (особливо в контексті функціонування Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС); розвитку сфери послуг і зростання впливу Всесвітньої торгівельної організації; розповсюдження нових технологій, особливо в області інформатики і телекомунікацій; розвитку індустрії туризму, культури і відпочинку; збільшення тривалості життя; зростання стурбованості і невпевненості в майбутньому, що викликаються зміною роботи. Для вирішення цього завдання необхідні спільні зусилля всіх зацікавлених сторін, а саме: органів державної влади; закладів освіти, учасників ринку; фахівців з психології і педагогіки; співробітників науково-дослідних інститутів, що вивчають професійне становлення особи [4].

Із впровадженням Національної рамки кваліфікацій (НРК) Україна намагається зробити кваліфікації більш актуальними та відповідними потребам ринку праці, забезпечити узгодженість між усіма рівнями освіти, а також сприяти цілісності й прозорості національної системи кваліфікацій в цілому. Національна рамка охоплює усі рівні освіти та типи кваліфікацій – загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти, а також професійні кваліфікації – та встановлює кваліфікаційні рівні, за якими кваліфікації можуть бути визнані в Україні [6]. Проте, незважаю-

чи на вже трирічний термін з моменту її прийняття, сьогодні Національна рамка кваліфікацій практично не використовується ані органами влади, ані навчальними закладами та представниками ринку праці. У контексті Національної рамки кваліфікацій **кваліфікація** визначається як стандарт (норма) щодо того, що особа повинна знати/розуміти та вміти робити/бути здатною продемонструвати після завершення навчання, а також як офіційне підтвердження того, що особа відповідає визначеним у стандарті очікуванням. Кінцевою метою розроблення програм професійної підготовки, оцінювання та визнанням професійних компетенцій є встановлення довіри бізнесу до якості кваліфікацій працівників [6].

У міжнародній практиці використовується Міжнародна стандартна класифікація професій (МСКП-88), іноді звана Міжнародною стандартною класифікацією занять (МСКЗ). МСКП-88 використовується для порівнянності даних в економічній статистикою, статистикою галузі, а також для створення національних класифікацій професій, занять і посад [7]. Класифікаційною одиницею при цьому є професія, яка визначається як сукупність завдань і обов'язків, виконуваних одним особою. Уряди різних держав розробляють нові підходи в питаннях акредитації, стандартизації реформування освіти, здійснюється пошук загальних пріоритетів, запозичується зарубіжний досвід. Зокрема, у Франції й Великій Британії визначено перспективи становлення професійної освіти в європейському і світовому масштабі в найближчі кілька років, розкрито суть спеціального курсу "Європейський простір": а) мультикультурна Європа, б) мобільна Європа, в) Європа професійної освіти, г) Європа вмінь і знань, д) Європа, відкрита для всіх.

Туризм, як багатогранна галузь, є однією з най(ерс(ективніших галузей світової економіки. Туризм є важливим та впливовим чинником "народної дипломатії", взаємозбагачення культур народів світу, позитивним фактором для охорони навколишнього середовища [2]. Сьогодні туризм – найприбутковіша і найдинамічніша сфера економіки в світі, в якій зайнято понад дев'ять відсотків працездатного населення. На нього припадають сім відсотків загального обсягу інвестицій, 11 відсотків світових споживчих витрат, п'ять відсотків усіх податкових надходжень і третина світової торгівлі послугами. Туризм має вагомий вплив на такі галузі господарства, як транспорт, зв'язок, архітектура, будівництво, сільське господарство, народні промисли, торгівля, виробництво товарів народного споживання тощо. На міжнародному туристському ринку йде жорстка боротьба за споживачів туристських послуг. За прогнозованими оцінками ЮНВТО (Всесвітньої туристської організації), XXI століття має стати століттям туризму. Як очікується, на перше місце за кількістю прийому іноземних туристів вийде Китай, який оголосив себе "туристським тигром" (137 мільйонів туристів без Гонконгу). За ним найбільшими країнами, що приймають туристів, стануть США, Франція, Іспанія, Італія, Велика Британія, Мексика, Гонконг, Росія, Чехія. У Федеративній Республіці Німеччина, Великій Британії, Австрії, Бельгії, Фінляндії, Франції, Китаї та інших країнах є чимало вищих навчальних закладів, де проводиться підготовка на рівні бакалаврів та магістрів з напряму "Туризм" за такими спеціальностями, як "Туризм", "Економіка туризму", "Туризм і планування", "Туризм і гостинність", "Управління готельним господарством", "Культура і туризм", "Курортний менеджер", "Менеджер з круїзів" і т. ін. [7].

Україна, незважаючи на свій величезний потенціал, поки що посідає досить скромне місце на туристському ринку. Настав час ефективніше використовувати наявний туристський потенціал, пожвавити вітчизняний туристський ринок, зміцнити матеріальну базу, скоротити дефіцит кваліфікованих кадрів та надати необхідну підтримку розвиткові туризму. Стратегічна мета розвитку туризму в Україні полягає у створенні конкурентоспроможного на внутрішньому та світовому ринках національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити потреби населення України та туристів із зарубіжних країн, розширенні внутрішнього туризму та постійному зростанні обсягів в'їзного туризму, забезпеченні на цій основі комплексного розвитку курортних територій та туристичних центрів з урахуванням соціально-економічних інтересів населення, збереженні та відновленні природного середовища та історико-культурної спадщини, вирішенні завдань щодо наповнення державного і місцевого бюджетів.

Міжнародні організації (понад 250), які займаються розвитком туризму і підготовки фахівців, висловили вимоги до сфери туризму й туристичної освіти і визначили наступні конкретні завдання у сфері професійної туристичної освіти: 1) створення сприятливих можливостей для розвитку і удосконалення процесу освіти і підготовки фахівців у сфері туризму (в країнах – членах ЮНВТО); 2) забезпечення лідерства й ініціативи в питаннях освіти туризму;

3) розвиток необхідних стратегій в освітніх установах туристичного профілю з метою досягнення якості й ефективності освіти; 4) створення туристичного продукту високої якості із сучасними властивостями за допомогою конкурентоспроможних високорозвинених стратегій; 5) розробка стратегічних орієнтирів модернізації вищої освіти; прагнення піднести професійну освіту у сфері туризму на рівень вищих досягнень світової науки, техніки та передового досвіду; 6) розробка освітніх і навчальних програм відповідно до потреб ринку праці, заснування програм з викладанням поширеними мовами світу; 7) удосконалення структури ступеневої системи професійної освіти в туризмі; створення міжнародних стандартів туристичної освіти, номенклатури нових професій, програм нового покоління підручників і навчальних посібників; 8) розробка нормативно-правової бази для нових типів установ професійної туристської освіти [3].

На нашу думку, співробітництво громадських туристських об'єднань і різноманітних за формами власності туристських підприємств із державними і недержавними навчальними закладами, як принцип становлення системи, дозволить запровадити багаторівневий підхід до підготовки і навчання фахівців туризму з одночасним підключенням систем додаткової освіти, не (ервність та наступність у навчанні. На необхідності реалізації даного принципу наголошено у рекомендаціях Міжнародної організації праці (МОП), які лягли в основу Конвенції МОП про розвиток людських ресурсів, 1975 та на важливість запровадження яких було додатково наголошено під час 92-ої сесії у Женеві у 2004 році. Принципи багаторівневої і безперервної освіти конкретизують програми стаціонарного і післядипломного навчання: школа – ліцей – училище – коледж – ВУЗ – перепідготовка, підвищення кваліфікації, придбання другої спеціальності, вітчизняне і зарубіжне стажування і робота по найму, зокрема, за кордоном. Становлення і подальший розвиток туристської системи безперервного навчання закономірно вимагають об'єднання зусиль і координації, а в окремих випадках – безпосередньої кооперації існуючих організацій, учбових центрів, вищих учбових закладів, інститутів підвищення кваліфікації, мережі курсів по підготовці і перепідготовці організаторів і функціонерів, шкіл, семінарів, учбових груп.

Таким чином, об'єктивним принципом підвищення рівня інноваційності кадрового потенціалу в галузі туризму є вимога щодо формування професійної культури фахівців туризму й учасників громадських туристських союзів і об'єднань. Зростання масовості та доступності національних контактів і обмінів, розширення сфери офіційних і неформальних форм туристського спілкування об'єктивно викликають потребу в докорінній зміні інформаційного та кадрового забезпечення різноманітних туристських відносин. На це орієнтує уряди країн світу Всесвітня туристська організація (ВТО), членом якої Україна стала в 1997 році. Ще у 1980 році на Всесвітній конференції по туризму на Філіппінах було прийнято Манільську Декларацію [5], в якій підкреслюється, що "підготовка кадрів спеціалістів у галузі туристської індустрії має стати частиною навчання молоді, а введення туризму до програм навчання молоді є важливий елемент освіти та виховання, який сприяє постійному зміцненню миру".

Список використаних джерел

1. *Грищенко І. М.* Професійна освіта в системі економічних досліджень : [монографія] / І. М. Грищенко. – К. : КНУТД, 2014. – 367 с.

2. *Зорин И. В.* Образование и карьера в туризме : учеб. пособие / И. В. Зорин. – М. : Сов. спорт, 2000. – 224 с.

3. Інтеграція вищої економічної освіти у Європейський освітній простір. Тематичний збірник нормативно-правових документів / уклад. М. В. Афанасьєв. –Х. : Вид. ХНЕУ, 2005. – 144 с.

4. *Каленюк І. С.* Економіка освіти : [навч. посіб.] / І. С. Каленюк. – К. : Знання України, 2003. – 316 с.

5. Манільська Декларація з світового туризму. – WTO : Madrid. – 1980.

6. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

7. R195 – Human Resources Development Recommendation, 2004 (No. 195). Recommendation concerning Human Resources Development: Education, Training and Lifelong Learning Adoption: Geneva, 92nd ILC session (17 Jun 2004) – Status: Up-to-date instrument [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org/dyn/normlex/ en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312533:NO

Н.Г.Плахотнюк,
професор кафедри державознавства і права НАДУ

До питання про тенденції дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні

1. Наряду з іншими видами юридичної відповідальності державних службовців, дисциплінарна є найбільш застосовуваною. Це обумовлено перш за все відсутністю переліку дисциплінарних проступків, що дає можливість її застосування керівником в умовах реалізації дискреційних (на вільний розсуд) повноважень. Саме тому щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців виникає дві проблеми: чи має вона специфіку у порівнянні з дисциплінарною відповідальністю інших працівників та чи можна окреслити коло дисциплінарних проступків державних службовців, закріпивши їх на законодавчому рівні.

2. Чинне законодавство про державну службу у частині дисциплінарної відповідальності державних службовців за своїм характером є приватно-публічним, оскільки містить відсилання до норм трудового законодавства. Зокрема, мова іде про ч. 2 статті 14 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року із змінами, яка передбачає застосування до державних службовців також дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю.

Незважаючи на те, що ч. 1 ст. 19 названого Закону спеціалізує зміст дисциплінарного проступку у порівнянні з законодавством про працю, однак переліку проступків вона не містить. Передбачені цією статтею заходи дисциплінарного впливу (затримка до одного року з присвоєнням чергового рангу та попередження про неповну службову відповідність) за своєю сутністю є скоріше організаційними обмеженнями щодо просування по службі чи неможливістю зростання заробітної плати. Тому застосування заходів дисциплінарного впливу час від часу актуалізувало питання щодо можливості їх одночасного накладення з дисциплінарними стягненнями (доганою та звільненням), на чому вказувалося і у консультативно-методичних матеріалах [1].

Натомість у теоретичних розробках поняття дисциплінарного стягнення розкривається через заходи впливу [2] . Таким чином, спостерігається протиріччя між теоретичною, формальною та фактичною моделями застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців.

3. Урядовий законопроект про державну службу [3] не містить поняття дисциплінарна відповідальність, хоча і визначає поняття "службова дисципліна", порушення якої призводить до дисциплінарної відповідальності (ч. 1 статті 63). Підставою відповідальності законопроект визначає дисциплінарний проступок (ч. статті 63), який за своїм змістом не відповідає поняттю порушення службової дисципліни.

Окрім того, у законопроекті: 1) зроблено намагання систематизувати та перерахувати всі дисциплінарні проступки, що передбачені іншими законодавчими актами, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності державних службовців; 2) визначено чотири види дисциплінарних стягнень, в тому числі віднесено до них попередження про неповну службову відповідність, а також закріплені умови застосування цих стягнень у залежності від тяжкості проступку та вини державного службовця; 3) запроваджується процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності шляхом визначення її стадій, учасників та дій учасників на кожній з названих стадій; 4) процедура службового розслідування набуває характеру обов'язкової у випадках передбачених ч. 3–4 статті 69 або, в інших випадках, застосовується на вимогу державного службовця чи за ініціативою керівника.

Зважаючи на те, що у законопроекті "звільнення з посади державної служби" розглядається і як дисциплінарне стягнення (п. 4 ч. 1 ст. 65) і як захід дисциплінарного впливу (ч. 5 статті 65), можна констатувати, що теоретична модель поняття дисциплінарного стягнення знайшла своє відображення у нормах права.

Вказане свідчить про можливість на законодавчому рівні розмежувати дисциплінарну відповідальність державних службовців та інших працівників. Водночас, навіть така деталізація не дозволяє уникнути характерних особливостей даного виду відповідальності. Насамперед мова іде про існування вільного розсуду керівника щодо її застосування та намагання його обмежити встановленням переліку дисциплінарних проступків. Як свідчить вітчизняний досвід

правового регулювання дисциплінарної відповідальності у межах трудових відносин та зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності у межах відносин службових, вичерпно перерахувати дисциплінарні проступки неможливо. Це обумовлено тим фактом, що окрім норм законодавства, службова дисципліна охоплює положення, що характеризують внутрішньоорганізаційні відносини та відносини в межах посади, які у свою чергу не можуть бути повністю деталізовані в посадовій інструкції.

Окрім того, вільний розсуд керівника є однією з характерних особливостей процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності. Він передбачений при вирішенні питання про відкриття чи закриття дисциплінарного провадження, виборі виду дисциплінарного стягнення, достроковому зняттю дисциплінарного стягнення тощо. Саме тому, наскільки б детально не була врегульована процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, у ній завжди залишатиметься право вільного розсуду керівника. Обмеженням його може бути виключно розуміння керівником відповідальності за незаконність застосування дисциплінарних стягнень. Однак при цьому слід враховувати і позицію судів, яка полягає в тому, що "адміністративний суд, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність закріпленим ч.3 ст.2 КАС України критеріям, не втручається в дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за …критеріями" визначеними Рекомендацією № К (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980 р. [4].

Таким чином, дисциплінарна відповідальність державних службовців буде суттєво змінена, але дискреції при її застосуванні керівником, не позбавиться.

Список використаних джерел

1. Застосування дисциплінарних стягнень : метод. рек. [Електронний ресурс] / Дубенське міжрайонне управління юстиції. – Дубно, 2010. – 7 с. – С. 2. – Режим доступу : dubnojus.at.ua/disciplinarni_stjagnennja.doc

2. *Міщук М. О.* Проблеми накладення дисциплінарних стягнень [Електронний ресурс] / М. О. Міщук. – Режим доступу : file:///C:/Users/Натали/Downloads/adv_2013_4_6.pdf

3. Про державну службу : Проект Закону України (реєстр. 2490 від 30.03.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

4. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 12 лютого 2013 року № 2а-17105/12/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29368368

І.В.Криворучко,
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ

До питання про види принципів адміністративної процедури

Принципи, що закріплюють діяльність суб'єктів владних повноважень у відносинах з фізичними та юридичними особами виступають як принципи адміністративної процедури. Вони виступають не лише як формалізовані поняття, а й стають предметом наукового осмислення. Зважаючи на особливості адміністративної процедури, не існує єдиних законодавчих та теоретичних підходів і до виокремлення та поділу принципів, що її обумовлюють.

Серед науковців дане питання досліджували С.Агафонов, О.Лагода, О.Соловйова, Є.Талапіна, В.Тимощук та інші, акцентуючи увагу на переліках та змісту. Так, Ю.Тихомиров, Є.Талапіна, С.Агафонов до основних принципів адміністративної процедури відносять законність, відкритість, доступність, обов'язковість, ефективність та концентрацію дій [6, с. 4; 1, с. 266]. В.Тимощук – неформальність адміністративної процедури, здатність бути учасником, представництво, спільні норми для представників при однакових за формою заявах та при однакових інтересах, неупередженість, офіційна мова, офіційність дослідження, консультування та інформування, заслуховування учасників, ознайомлення учасників з матеріалами справи, збереження таємниці [2, с. 196–204].

Виходячи з європейських стандартів взаємовідносин публічної адміністрації з особою [6], до принципів адміністративної процедури слід віднести: доступ до публічних послуг, право бути почутим, право бути представленим та право на допомогу, розумний строк, повідомлень про підстави та засоби оскаржень, виконання адміністративних рішень.

Водночас, є дослідження, в межах яких здійснюється класифікація принципів адміністративної процедури, відповідно до тих чи інших критеріїв. Зокрема, виділяють загальні (загально-правові) та галузеві (характерні для адміністративного процесу) принципи [2, с. 32; 3, с. 150]. Так, О.Лагода поділяє усі принципи на загальноправові, які визначають фундаментальні положення у контексті адміністративно-процедурної діяльності та мають загальноправове значення, і галузеві, що закріплюють сутність власне адміністративно-процедурної діяльності [3, с. 11–13]. Німецькі дослідники виокремлюють конституційні і адміністративні принципи та власне принципи адміністративної процедури. До перших відносять принцип поділу влади, верховенства закону, законність, відповідність, визначеності і ясності, передбачуваності, правової надійності; до других – розслідування, офіційності, неупередженості, обов'язок залучати до адміністративної процедури осіб, яких вона стосується та принцип захисту індивідуальної сфери (захист персональних даних).

У правових актах щодо адміністративної процедури види принципів також не виокремлюються. Здійснюється їх перелік та даються поняття. Так, у "Резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів" визначено п'ять основних принципів: право бути вислуханим; доступ до інформації; допомога та представництво; викладення мотивів; зазначення засобів правового захисту [5, с. 461].

У Кодексі адміністративного судочинства України виділено такі принципи адміністративної процедури: 1) законність; 2) використання повноважень з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтованість, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонність (неупередженість); 5) добросовісність; 6) розсудливість; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційність, тобто з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) дія з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасність, тобто дія протягом розумного строку.

Доволі широкий перелік принципів адміністративної процедури наведений і у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому, на нашу думку, поряд із загальними принципами публічно-правових відносин (такими, як верховенство права, законність, рівність учасників процедури перед законом, гласність та відкритість), закріплено низку спеціальних принципів адміністративної процедури. Зокрема, з метою забезпечення об'єктивного і справедливого вирішення адміністративних справ передбачені такі принципи як ефективність, використання повноважень із належною метою, пропорційності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, принципи добросовісності, розсудливості, презумпції правомірності дій і вимог особи.

Наведені теоретично визначені та формально закріплені переліки та види принципів адміністративної процедури не є остаточними та вичерпними. Це свідчить про необхідність теоретичного осмислення як їх визначень так і групувань на види. Зважаючи на той факт, що принципи набувають свого втілення у конкретних вимогах щодо дій публічної адміністрації чи гарантування прав особи, їх значення актуалізується у процесі їх практичного втілення для забезпечення реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Список використаних джерел

1. *Агафонов С.* Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулировань административных процедур в зарубежных государствах / С. Агафонов // Право и жизнь. – 2006. – № 101. – С. 264–268.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

3. *Лагода О. С.* Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

4. *Соловйова О. М.* Принципи адміністративної процедури / О. М. Соловйова // Вісник Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – № 988. Серія "Право". – 2011. – Вип. № 10. – С. 149–155.

5. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ruh.znaimo.com.ua/index-12807.html?page=57

6. Руководство "Администрация и Вы – принципы административного права в области отношений между административными органами и частными лицами" (часть первая) // Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / под общ. ред. В. Н. Южакова. – М.: Статут, 2006. – 208 с. (Совет Европы и Центр стратегических разработок).

7. *Талапина Э. В.* Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

Р.О.Ясько,
аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ

Проблеми функціонування механізмів формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери в умовах інституціональних змін

Функціонування механізмів формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери з урахуванням соціально-економічних і демографічних особливостей, а також потреб інноваційного розвитку, є нагальною проблемою для України, що вимагає послідовного наукового аналізу.

Особливої актуальності зазначена проблематика набула останнім часом, коли йдеться не лише про пом'якшення негативних наслідків трансформаційних процесів, а фактично про перспективи існування нашої держави як незалежної, демократичної, здатної реалізувати національні інтереси та інтереси кожного громадянина, і захищати їх у відкритих рівноправних взаємовідносинах з іншими державами. При цьому загроза полягає як у зовнішній агресії та дестабілізації ситуації на сході країни, так і у злиденному становищі значних верств населення. Тож інституціональні зміни далеко не завжди досягають мети, а їх наслідки подекуди мають ефект, далекий від того, який задумувався реформаторами.

Під інституціональними змінами розуміються такі перетворення, які знаменують виникнення нових правил з відповідними механізмами забезпечення їх дотримання, відмиранням старих правил, а також змінами структури трансакцій у рамках існуючого переліку правил для їх учасників [1]. Тобто відбуваються складні й неоднозначні процеси системних взаємодій, що обумовлені внутрішніми і зовнішніми чинниками.

Відтак юридично-правовий, адміністративний, економічний, інформаційно-психологічний механізми формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери потребують посиленої уваги як фахівців-практиків, так і представників наукової спільноти державно-управлінської галузі. Адже у межах інституціональних змін інститут держави відіграє суттєву роль, бо прогнозована трансформація інституціонального середовища є найбільш ефективною за умови безпосередньої участі суб'єктів державно-управлінських відносин як таких, що мають найбільший потенціал для проведення аналізу та опрацювання обґрунтованих сценаріїв щодо можливих напрямів розвитку [2].

Ускладнюючим моментом тут можна вважати певну дистанційованість гуманітарної еліти та політичного істеблішменту, діяльність яких не створює єдиної національної потуги, попри те, що це конче необхідно в сучасних умовах.

Скорочення частки гуманітарних досліджень в Україні та викладання відповідного корпусу гуманітарних дисциплін у навчальних закладах не відповідає національним інтересам. Внаслідок занедбання гуманітарних наук у суспільній свідомості може ствердитися переконання, що гуманітарна сфера і, відповідно, гуманітарна політика є чимось вторинним. А це, в свою

чергу, не може не впливати на якість кадрового потенціалу галузей гуманітарної сфери. Необхідно радикально змінити таке ставлення до гуманітарного наукового пізнання, особливо в освітній сфері.

Для реалізації цих завдань Українській державі потрібно забезпечити:

– створення ефективної системи освіти, демократичного доступу до сучасної якісної освіти;

– забезпечення умов для ефективного відтворення вільної інтелектуальної діяльності;

– доступ до культурних цінностей; впровадження протекціонізму у підтримці вільної від політичної кон'юнктури ефективної просвітницької роботи громадських організацій;

– створення відповідних умов, які б забезпечили престиж і привабливість інтелектуальної праці, соціальну захищеність і належний матеріальний рівень життя людей інтелектуальної праці.

Національні інтереси Українського народу вимагають удосконалення політико-правових механізмів подолання суспільної дезінтегрованості та конфліктності. Провідну роль тут може відіграти проведення єдиної загальнодержавної гуманітарної політики в усіх сферах (освітній, науковій, ідеологічній, конфесійній, етнонаціональній, інформаційно-культурній тощо) [3, с. 56]. Така політика має бути потужним мобілізуючим та консолідуючим чинником розвитку всього суспільства.

Виокремлюючи нормативно-правове, фінансове, кадрове, наукове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення функціонування й розвитку галузей гуманітарної сфери [4], все ж варто мати на увазі, що комплексне завдання формування її кадрового потенціалу є своєрідним підґрунтям для успішного вирішення всіх інших. Тим більше, що це пов'язано з усвідомленням посилення ролі людського фактору в суспільному виробництві та гуманізації цілей суспільного розвитку. В її реалізації ключова роль відводиться державі, гуманістична сутність якої повинна проявлятися: в забезпеченні захисту особистості, у підтримці та реалізації динамічного балансу інтересів особистості та суспільства, у виконанні своїх обов'язків перед суспільством та кожним громадянином.

В умовах інституціональних змін потрібен системний підхід до процесів державного регулювання кадрового потенціалу гуманітарної сфери, що визначає форми, інструменти регулювання та основні напрями кадрового забезпечення усіх її галузей. Йдеться, перш за все, про визначення кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу гуманітарної сфери та його найбільш вагомих ознак, до яких, зокрема, слід віднести: рівень кваліфікації; наявність професійної підготовки і сформованих компетенцій, що відповідають вимогам часу і забезпечують якісне виконання функціональних обов'язків; високий рівень відповідальності, мотивації та прагнення до самореалізації.

Список використаних джерел

1. *Ткач А. А.* Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А. А. Ткач. – К. : НАН України ; Об'єднаний ін-т економіки, 2005. – 295 с.

2. *Мороз В. М.* Інституціональні можливості трудового потенціалу в контексті державного управління інституційними змінами / В. М. Мороз // Актуальні проблеми державного управління. – 2013 – № 2 (44). – С. 14–22.

3. *Здіорук С. І.* Пріоритети гуманітарної політики України / С. І. Здіорук // Стратегічні пріоритети. – 2006. – № 1. – С. 48–56.

4. *Степанко О. В.* Організаційна структура державного управління гуманітарною сферою в Україні: сучасний стан та тенденції розвитку [Електронний ресурс] / О. В. Степанко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 343–351. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2013_4_44.pdf

Т.П.Ринковий,
здобувач кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ

Забезпечення кадрової політики в державному управлінні та технології в освітньому процесі в контексті інформаційно-аналітичної діяльності

Досвід попередніх досліджень показує, що важливим питанням для інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні є підготовка працівників органів влади до набуття інформаційно-аналітичних навичок та навичок управлінських дій з обміну інформацією.

Дослідження також підтверджують доцільність розширення існуючих напрямів підготовки фахівців у галузі державного управління, змістової організації системи професійного навчання, підвищення загальної культури і відповідальності управлінців. Тому володіння точною, вичерпною та своєчасною інформацією є важливою умовою прийняття компетентного рішення в професійній діяльності державного службовця [7].

Саме швидкість передачі інформації та її аналіз, володіння досконалими засобами, прийомами і механізмами інформаційно-аналітичної діяльності потрібні державному службовцю на сучасному етапі державотворення.

У зв'язку із цим проблема підготовки працівників до інформаційно-аналітичної діяльності, тобто до управлінських дій з обміну інформацією, набула особливої актуальності, оскільки це вид управлінської взаємодії, пов'язаний зі створенням режиму ефективного обміну інформацією в системі державної влади, між інститутами державної влади та зовнішнім середовищем, спрямований на уточнення змісту управлінських рішень тощо [4, с. 147–181].

По-перше, варто, на нашу думку, поставити собі запитання: чи кожну інтелектуально розвинену людину можна вважати аналітиком? Очевидно, що не кожну. Багато людей на державній службі закінчили вищі навчальні заклади і є професіоналами в тій чи іншій галузі, а їх інтелектуальний рівень дає змогу використовувати аналітичні і системні підходи до розв'язання різноманітних управлінських проблем. І все ж кількість тих, хто міг би використовувати весь арсенал сучасної аналітики, досить мало [1].

Отже, аналітики – це люди, які активно використовують існуючі моделі, та соціальні стереотипи в інтересах практичної діяльності, творчість яких проявляється в ефективному комбінуванні різних методів.

Дуже важливо, на нашу думку, щоб у державному управлінні була наявна інтелектуальна складова, чому може сприяти лише формування державної аналітичної школи, системи підготовки та навчання аналітиків [8].

"Аналітична робота в апараті органів державної влади набула характеру обов'язкової процедури. Вона потребує максимального концентрування уваги на певному завданні, досконалого знання предметної сфери, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів і прийомів аналізу, деякого часу тощо. Водночас для апаратної роботи характерні численні та різноманітні завдання, що виконуються одночасно незначною кількістю працівників, а також стислі строки підготовки рішень, тобто обмеження у часі. Якщо до цього ще додати чинник значної плинності працівників апарату внаслідок його скорочення та постійного оновлення, що в останні роки часто спостерігається в Україні, то отримуємо досить повне уявлення основних причин, за яких відбувається суттєве зниження якості аналітичної роботи на фоні загального збільшення її обсягу" [2, с. 438].

Становить інтерес, на нашу думку, твердження деяких науковців, які поділяють аналітиків на класи. Це так звані прикладні аналітики та концептуалісти. Звичайні аналітики не займаються теоретичною творчістю на відміну від концептуалістів, хоча в останніх часто забирається практична складова. Цей поділ не принижує статус звичайного аналітика – часто людина спеціально або через певні обставини відмовляє собі в можливості формування теоретичних концепцій, а діє ситуативно, на практиці змінюючи дійсність. Вважаємо, що на державній службі потрібні і прикладні аналітики, і концептуалісти, які створюють нові методологічні системи, що використовують аналітики-практики [3].

Уважаємо, що демократичні перетворення у суспільстві вимагають уніфікованого підходу до підготовки державних службовців, технологізації процесу навчання.

У сучасній науці педагогічна технологія розглядається як сукупність психолого-педагогічних настанов, що визначають спеціальний добір і компонування форм, методів, способів, прийомів і засобів, зорієнтованих на конкретний педагогічний результат. Технологія навчання державних службовців будується на основі теоретико-методологічних висновків соціальних наук – соціології, психології, педагогіки й емпіричного досвіду державної кадрової політики.

Технології навчання дають змогу планувати передбачуваний результат, спосіб його досягнення, перетворити навчальне заняття на цілеспрямоване, змістовно насичене й організаційно оформити взаємодію педагога і того, хто навчається.

Український дослідник О.Мельников у цьому контексті зазначає: "За всієї розмаїтості ставлення до активності технологізації освітнього процесу в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, сьогодні ми не можемо заперечувати значущість педагогічних технологій у вирішенні таких завдань:

– відпрацьовування глибини й міцності знань, закріплення вмінь і навичок у різних галузях державного, місцевого і муніципального управління;

– формування соціально цінних норм і настанов поведінки державних службовців;

– розвитку технологічного мислення, умінь самостійно планувати навчальну, самоосвітню діяльність із використанням досягнень комп'юте-ризації та технічних засобів навчання;

– виховання в слухачів звички чітко дотримуватися вимог технологічної дисципліни в ході навчальних занять [5, с. 175].

"З розвитком навчальної техніки і комп'ютеризації навчання "технологія навчання" і "педагогічна технологія" стали усвідомлюватись системою засобів, методів організації і управління навчально-виховним процесом (кінець 70-х – початок 80-х рр.). Виокремились два складники педагогічної технології : використання системного знання для вирішення практичних завдань і використання в навчальному процесі технічних засобів (М.Кларк, Д.Фінн, К.Бруслінг, Т.Сікамото). У документах Асоціації з педагогічних технологій США було записано: "педагогічна технологія є комплексним інтегральним процесом (люди, ідеї, засоби і способи організації діяльності) для аналізу проблем плванування управління і забезпечення всіх аспектів засвоєння знань" [6, с. 4].

Підсумовуючи зазначимо, що як інструментарій навчальних закладів пропонуємо використовувати саме освітні технології. Але слід зазначити, що ці технології не можуть існувати без загальної методології освітнього процесу та особистої методики викладання навчальної дисципліни.

Список використаних джерел

1. *Анисимов О. С.* Управленческое мышление и перестройка управленческого образования / О. С. Анисимов // Педагогическая концепция последипломного образования. – М. : ВШУ АПК, 1990. – Вып. 2. – 125 с.

2. *Бакуменко В. Д.* Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.

3. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович, С. І. Вировий ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.

4. *Котельников С. И.* Реорганизация региональной социально- производственной системы и образование / С. И. Котельников // Программирование культурного развития: региональные аспекты : сб. науч. тр. – М., 1993. – Вып. 2. – С. 147–181.

5. *Мельников О. Ф.* Парадигми фахової підготовки державних службовців : монографія / О. Ф. Мельников. – Х. : Вид-во ХарРі НАДУ "Магістр", 2007. – 424 с.

6. Педагогічні технології у неперервній професійній освіті : монографія / С. О. Сисоєва, А. М. Алексюк, П. М. Воловик [та ін.] ; за ред. С. О. Сисоєвої. – К. : Віпол, 2001. – 502 с.

7. *Сурай І.* Добір і відбір кадрів як механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні / Інна Сурай // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 2. – С. 47–54.

8. *Сурмін Ю. П.* Кейс-стаді: архітектура і можливості / Ю. П. Сурмін. – К. : Навч.-метод. центр "Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні", 2012. – 336 с.

ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД У ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ГАЛУЗІ ЗНАНЬ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" (секція 2)

А.А.Попок,
доктор наук з державного управління, професор,
віце-президент НАДУ

Професійна підготовка управлінських кадрів як основа ефективного реформування інституту державної служби в Україні

Реформування державного управління і державної служби є основою для оновлення влади та проведення суспільно-важливих реформ, без яких неможливо забезпечити добробут населення країни та виконання взятих Україною зобов'язань у контексті європейської інтеграції. Ідеться, насамперед, про реформи, визначені Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020" [1], зокрема забезпечення децентралізації, антикорупційної, судової, податкової реформи, реформи системи національної безпеки та оборони, охорони здоров'я, освіти й ін. Відповідно виникає необхідність комплексно та узгоджено змінювати правила, процедури, процеси та структури, впроваджувати ефективну кадрову політику в системі державного управління. Адже надання якісних адміністративних послуг громадянам, реалізація реформ, забезпечення сталого економічного розвитку та добробуту в суспільстві потребує високопрофесійних управлінських кадрів.

Сьогодні у державному управлінні відчувається критична нестача таких фахівців. Упродовж багатьох років ми є свідками нарікань (до слова, не завжди виправданих) на державну службу і чиновників, низький професійний рівень управлінських кадрів, непрозорість влади. Водночас загальновідомо, що професіоналізація інституту, у нашому випадку державної служби, визначається якістю добору та рівнем професійної підготовки (освіти) кадрів. За даними Національного агентства України з питань державної служби, із понад 335 тис. державних службовців, які сьогодні виконують функції держави, лише більше 10 тис. мають вищу освіту за напрямом підготовки "Державне управління". Очевидно, у контексті професіоналізації державної служби ситуація виглядає не найкращим чином . І все це – на тлі прийняття нормативно-правових актів, які спрямовувались на впровадження європейських стандартів, зокрема професіоналізацію державної служби. Насамперед, чинний і новий Закон України "Про державну службу", Указ Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 5 березня 2004 р. № 278/2004, що визначав шляхи удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах Європейського Союзу; Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746, яка стала черговим кроком на шляху професіоналізації державної служби. Чому не спрацювали ці документи? Адже політична воля була.

На жаль, через загальні підходи до професіоналізації державної служби як інституту, не акцентувалось на освіті кожного державного службовця як носія функцій держави. Саме тому професійна підготовка державного службовця на конкретну посаду державної служби повинна стати пріоритетним завданням держави в особі кожного органу державної влади, і, звичайно, особи, яка претендує на заняття посади в цих органах.

Розуміючи глибину проблеми, законодавець у новому Законі України "Про державну службу" вводить поняття професійної компетентності, яку визначає як здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку. Відповідно до ст. 30 Закону [2] підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах. До речі, у проекті Закону України "Про державну службу" від 30 березня 2015 р. № 2490, який Верховна Рада України прийняла у першому читанні, збережено всі позиції щодо професіоналізації державної служби України.

В Україні створено систему навчальних закладів, що орієнтована як на підготовку магістра в освітній галузі "Державне управління", так і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Об'єктивно щороку збільшується кількість навчальних закладів, які пропонують освіту за спеціальностями державного управління. Водночас потрібно визнати, що не кожен вищий навчальний заклад в Україні сьогодні готовий забезпечити підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на належному рівні.

Навчання фахівця для державної служби має низку своїх особливостей. Насамперед, ідеться про забезпечення міждисциплінарного характеру знань майбутнього управлінця. По-друге, рівень викладачів, експертів, запрошених до викладання, повинен цілком задовольняти сучасні потреби підготовки державного службовця нової генерації. По-третє, практична складова навчання, а саме стажування у вітчизняних і зарубіжних органах влади. І, звичайно, забезпечення безперервної підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів в Україні за європейськими стандартами підготовки державного службовця.

Відповідно до чинного законодавства науково-методичний супровід розвитку системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління здійснює Національна академія державного управління при Президентові України [3].

Тому, розвиваючи мережу навчальних закладів, необхідно вжити заходів щодо посилення впливу Академії на уніфікацію освітніх програм підготовки державних службовців, контроль за якістю, ліцензування, акредитацію спеціальностей, утворення спеціалізованих вчених рад, яким надано право атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації за спеціальностями галузі науки "Державне управління" та ін. Забезпечуючи реалізацію принципу навчання впродовж службової кар'єри, доцільно вжити заходів щодо поширення дистанційної форми навчання, створення умов і заохочення самоосвіти та індивідуального, професійного, кваліфікаційного розвитку державних службовців.

З позиції неупередженості відбору кандидатів на посади в державній службі за конкурсною основою на Національну академію доцільно покласти функції незалежного оцінювання знань претендентів на посади в органах державного управління.

Сьогодні суспільство стало на принципово новий шлях розвитку, глибоко сповідуючи європейські цінності, тому розбудувати ефективний апарат державної служби в Україні можливо тільки шляхом професіоналізації державної служби.

Список використаних джерел

1. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html

2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17

3. Про внесення змін до Положення про Національну академію державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18 лют. 2014 р. № 81/2014. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/16462.html

В.М.Дрешпак,
доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри інформаційних технологій
та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ

Удосконалення підходів щодо підготовки фахівців з питань доступу до публічної інформації

Діяльність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері забезпечення доступу до публічної інформації останнім часом є однією з важливих складових функціонування органів публічного управління в Україні та вимагає необхідної підготовки фахівців. На це спрямовані окремі теми та модулі, що оперативно інтегровані до відповідних навчальних програм.

Також є можливість самостійно освоїти питання технологій забезпечення доступу до публічної інформації з урахуванням чинного законодавства України та міжнародних стандартів за допомогою низки розробок, підготовлених неурядовими організаціями, а також науковцями [1–5].

Разом з тим, є ще кілька інструментів, які доцільно було б застосовувати для більш якісного забезпечення належного доступу до публічної інформації в Україні. Їх інноваційність полягає, на наш погляд, у тому, що галузь знань "Державне управління" мала би охоплювати проблематику не лише безпосередньо системи публічного управління, але й дотичних соціальних систем, що знаходяться у стійкій взаємодії між собою.

По-перше, це – інструменти правової освіти як громадян та інших зацікавлених в отриманні публічної інформації суб'єктів (журналістів, дослідників тощо), так і державних службовців, що можуть характеризуватися показниками: а) ступеня ознайомленості цих осіб з чинними нормативно-правовими актами та б) ступеня практичного застосування норм інформаційного законодавства.

По-друге, це – інструменти набуття комунікативної компетентності громадянами, іншими зацікавленими в отриманні публічної інформації суб'єктами, державними службовцями, що можуть характеризуватися показником досягнутого ступеня володіння інструментами й технологіями надання, отримання та використання публічної інформації із застосуванням доступних інформаційно-комунікаційних систем.

Упровадження та застосування зазначених інструментів дозволить:

– збільшити кількість людей, які знають та уміють застосовувати чинні нормативно-правові акти з питань доступу для інформації з метою добросовісного виконання своїх службових обов'язків та повноцінного забезпечення власного права на інформацію;

– збільшити кількість людей, які володіють рівнем комунікативної компетентності, необхідним для повноправної участі у процесах взаємодії органів публічної влади та громадськості в частині надання, отримання та використання публічної інформації.

При цьому державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні максимально вилучатися з цього комунікативного ланцюга в ролі "передавачів інформації". Їх провідна функція полягатиме лише у наповненні загальнодоступних баз публічної інформації, де кожен зацікавлений зможе знайти необхідне для нього. Тобто, мова йде про підготовку фахівців з питань доступу до публічної інформації, які однаково успішно працюватимуть в усіх суспільних секторах, а не лише в державному.

Відповідно напрям щодо створення системи правової освіти громадян, інших зацікавлених в отриманні публічної інформації суб'єктів та державних службовців в частині забезпечення доступу до публічної інформації може передбачати такі заходи.

1. Розроблення навчальної програми та упровадження через систему підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також систему громадянської освіти (через громадські організації) одноденних навчальних семінарів з питань доступу до публічної інформації.

2. Ведення роз'яснювальної роботи через ЗМІ та соціальні мережі.

3. Створення Інтернет-спільноти практиків у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, до якої б увійшли державні службовці, громадські активісти, науковці та викладачі, журналісти, інші фахівці.

Напрям щодо створення освітньої системи, спрямованої на набуття комунікативної компетентності громадянами, іншими зацікавленими в отриманні публічної інформації суб'єктами та державними службовцями в частині забезпечення доступу до публічної інформації може охоплювати заходи, подібні до запропонованих у межах попереднього напряму. Зокрема, це такі.

1. Розроблення навчальної програми та упровадження через систему підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також систему громадянської освіти одноденних навчальних семінарів з питань комунікацій між владою та громадськістю.

2. Створення Інтернет-спільноти практиків у сфері забезпечення доступу до публічної інформації та комунікацій між владою та громадськістю.

Таким чином, реалізація зазначених заходів дозволить усім зацікавленим краще опанувати особливості законодавства про доступ до публічної інформації, прояснити складні правові питання, викликані недосконалістю нормативно-правової бази, освоїти технології оприлюднення, отримання й використання публічної інформації тощо.

Список використаних джерел

1. Абетка з доступу до публічної інформації : навч.-метод. посіб. / Центр політ. студій та аналітики ; Партнерство громад. орг. “Новий громадянин” ; [авт.-уклад. : Р. В. Балабан та ін. ; за ред. Слизьконіс Д. М., Тарана В. В.]. – К. : Центр політ. студій та аналітики, 2012. – 86 с.

2. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра ; Укр. незалеж. Центр політ. дослідж., – К. : [Агентство “Україна”], 2012. – 64 с.

3. Доступ до публічної інформації : практичний посібник для державних службовців / [В. Купрій, Й. Моллер]; Національне агентство України з питань державної служби; Данська програма сусідства. – К., 2012. – 24 с.

4. *Дрешпак В. М.* Доступ до публічної інформації в Україні : навч. посіб / В. М. Дрешпак. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 44 с.

5. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / [В. М. Лациба, О. С. Хмара, В.В. Андрусів та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2-е вид., допов. – К. : [Агентство “Україна”], 2012. – 164 с.

В.В.Юрченко,
кандидат економічних наук, доцент,
директор Центру ППККК Міністерства доходів і зборів України
В.І.Крижановський,
заступник директора з навчальної роботи
Центру ППККК Міністерства доходів і зборів України
С.М.Свешніков,
кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач кафедри державного управління
та податкової політики Центру ППККК
Міністерства доходів і зборів України
О.Ю.Лепеха,
викладач кафедри державного управління
та податкової політики Центру ППККК
Міністерства доходів і зборів України

Інноваційний підхід у підвищенні кваліфікації працівників фіскальної служби України

У процесі формування нової моделі в державному управлінні на місце бюрократичного виходять такі принципи європейського державного менеджменту як формування іміджу та місії організації з її головним ресурсом – кваліфікацією персоналу. При цьому досягнення кінцевих цілей організації бюджетної сфери неможливо без поєднання горизонтальної та вертикальної ланок системи державного управління у пошуку нестандартних результативних рішень. Контроль в умовах децентралізації управління стає більш жорстким та ретельнішим [1].

Враховуючи процеси євроінтеграції в державі, до уваги варто брати провідний європейський досвід в підготовці та перепідготовці працівників органів державного управління. Найбільш розвинутими, на нашу думку, є системи практико-орієнтовного навчання Німеччини та Франції, які пропонують, як повністю дистанційні так і змішані очно-дистанційні програми для професійного розвитку, використовуючи при цьому платформи Moodle, Spiral, Dokeos [2].

Процес адаптації державної служби в Україні вимагає застосування нових освітніх технологій у процесі професійного навчання державних службовців.

Освітнє середовище системи підвищення кваліфікації держслужбовців, зокрема, працівників фіскальної служби, є принципово відмінним за багатьма параметрами. Це люди, які, з одного боку, добре усвідомлюють свої навчальні потреби, а з іншого – не завжди певні у безпосередній можливості застосувати одержані компетентності на робочому місці. Аудиторія держслужбовців, які нещодавно вступили на державну службу, відрізняється широкими інтересами та низькою їх прив’язкою до безпосередніх обов’язків, аудиторія досвідчених службовців – великим практичним досвідом та вузьким інтересом, прив’язаним до сфери їх діяльності.

На сьогодні основними завданнями Центру підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів Державної фіскальної служби України (далі Центр підготовки) є формування професійної компетентності, результативності, дотримання системності, безперервності, модульності, оперативного оновлення змісту навчання, забезпечення якісної перепідготовки максимальної кількості фахівців-податківців та митників по всій території України з мінімальними витратами. Тому основними формами навчання в Центрі підготовки є дистанційна на платформі Moodle протягом одного місяця (з отриманням сертифікату) та комбінована, яка передбачає два етапи – дистанційно-модульний формат протягом 1,5 місяця без відриву від роботи та однотижнева очна сесія – аудиторні заняття з проведенням контрольних заходів безпосередньо в Центрі підготовки (з отриманням свідоцтва).

У 2014 році в Центрі підготовки пройшли навчання 1706 слухачів, з яких 61% за дистанційною,16% за комбінованою формами та 23% очно (2 тижня). За даними післякурсового анкетування переважна більшість слухачів підтримує дистанційно-очний та повністю очний формат навчання – 48 та 22% відповідно. Близько третини слухачів надали перевагу самостійному вивченню професійних програм на робочому місці. При дистанційному навчанні понад половина опитаних слухачів витрачають до двох годин на день для виконання контрольних заходів. Для 76% опитаних найактуальнішими заходами дистанційного навчання є виконання практичного завдання, тестування та робота в консультаційному форумі.

З 2015 року Центр підготовки повністю перейшов на дистанційний та комбінований формати навчання. Пройдуть навчання 3000 податківців, з яких 60% – за комбінованим та 40% за дистанційним форматом. Встановлення спеціального програмного забезпечення дасть можливість апробації вебінарного формату навчання за окремими напрямами підвищення кваліфікації слухачів [3, 4].

Разом з тим вважаємо, що вирішення проблемних питань щодо технічного переоснащення навчальних закладів, необхідності спеціальної підготовки викладацького складу, а також належного нормативно-правового забезпечення прогресивних форм навчання дорослих, насамперед, при проведенні вебінарів (презентація мінілекцій-семінарів, тренінги, майстер-класи, діалогове навчання, а також захист випускних робіт та проведення іспиту в режимі on-line) сприятиме практико-орієнтовному підходу та повному переходу до дистанційного формату підвищення кваліфікації фахівців фіскальної служби.

Список використаних джерел

1. *Соловйов В. М.* Генеза поняття “новий державний менеджмент” / В. М. Соловйов // Статистика України. – 2010. – № 2. – С. 95–98.

2. Світовий досвід організації та розвитку університетської системи дистанційного навчання / уклад. : І. В. Кулага, Д. О. Ільницький, С. О. Стрельник та ін. ; Інститут вищої освіти КНЕУ імені Вадима Гетьмана. – К., 2013. – 38 с.

3. *Фролов Ю. В.* Подготовка и проведение вебинаров : учеб.-метод. пособ. для преподавателей, студ. и слушателей системы повышения квалификации / Ю. В. Фролов. – М. : МГПУ, 2011. – 30 с.

4. Методичні поради з проведення вебінарів / К. К. Баранцева, С. М. Свешніков // Moodle Moot Ukraine 2014. Теорія і практика використання системи управління навчанням Moodle : матеріали другої міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУБА, 22–23 травня 2014 р.): – К. : КНУБА, 2014. – С. 44.

В.М.Купрійчук,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри соціальної і гуманітарної
політики НАДУ

Імплементація досвіду кадрових процесів в управлінні вищими навчальними закладами українських урядів 1917–1920 рр. в проектування та моделювання стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України

Розвиток державного управління вищими навчальними закладами української освіти XX ст. можна характеризувати як період їх національно-державного відродження, започаткований де-

мократичними перетвореннями 1917–1920 рр. українською революцією. Дійсно, повалення царизму, боротьба за незалежну українську державу, кадрові, соціально-економічні, гуманітарні зрушення, що відбулися в цю добу, стимулювали піднесення духовного життя суспільства, його інтенсифікації, відкритості, дали могутній поштовх національно-культурному відродженню України. Саме у той час, закладалися педагогічні основи демократизації навчально-виховного процесу в українських вищих закладах освіти. Тому назріла потреба конструктивно-критичного і творчого вивчення досвіду державотворчого наукового будівництва, кадрових процесів в управлінні вищими навчальними закладами періоду визвольних змагань українського народу 1917–1920 років для розв'язання актуальних проблем в сучасних освітніх процесах в Національній академії державного управління при Президентові України.

Сучасний етап розвитку Української держави характеризується зростанням інтересу до минулого періоду життя української спільноти, до історичних коренів становлення державності й національної духовної ідеї. Без ретроспективного погляду на розвиток національної освіти й науки неможливо зрозуміти минулий, теперішній і майбутній суспільний розвиток світу й окремих країн, усього людства чи окремих націй.

Одним із пріоритетних напрямів державної кадрової політики в галузі вищої освіти Української Центральної Ради, Гетьманату П.Скоропадського та Директорії Української Народної Республіки (далі УНР) в добу української національної революції 1917–1920 рр. була модернізація державного управління, пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю.

Саме у концепції будівництва освіти українські уряди 1917–1920 рр., політичні, культурні та громадські діячі важливу роль відводити формуванню національної вищої гуманітарної та природничої освіти. Серед цих завдань на перше місце ставилися кадрове питання, питання створення українських гуманітарних вищих навчальних закладів і, насамперед, університетів, тому, що саме вища освіта, як ніяка інша, була найбільш зрусифікована і до того ж серед студентського складу був низький відсотковий показник українців.

Державна кадрова політика уряду Української Центральної Ради на створення та розвиток національної системи вищих навчальних закладів (безкоштовне навчання, посилювання матеріальної бази вищої освіти) знайшла широку підтримку в населення України. Ці зміни дають підставу стверджувати, що державно-управлінською діяльністю Української Центральної Ради й урядом була закладена матеріальна, кадрова, організаційна й духовна основа будівництва та розвитку національної вищої освіти.

До розвитку концепції державного будівництва вищої освіти належить також віднести постанову уряду Української Держави П.Скоропадського про підготовку національних наукових кадрів. З цією метою Рада Міністрів Гетьманату надала право університетам, а також дев'ятьом різнопрофільним інститутам України створити аспірантури, докторантури, ради захисту дисертацій й присуджувати пошуковцям учені ступені. До таких навчальних закладів були віднесені Київські політехнічний, комерційний, медичний, Харківські технічний і ветеринарний, Катеринославський гірничий та ряд інших інститутів.

Державна політика формування національної вищої освіти активно впроваджувалася в життя Директорією й урядом УНР. За наказом його керівництва на початку 1919 р. у всіх вищих навчальних закладах країни вводилося україномовне викладання, вивчення українознавства та складання екзаменів з українознавчих дисциплін. Також, Директорія здійснює черговий крок з розбудови вищої освіти й створює Комісію у справах вищих шкіл і наукових інституцій до якої входять державні та культурні діячі – В.Вернадський, Г.Павлуцький, Д.Антонович, М.Кістяківський, яка в цілому схвалила державний курс попередніх урядів щодо будівництва вищої освіти й доповнила його власним баченням шляхів її дальшого державного розвитку.

Узагальнено це зводилося до структурної перебудови навчально-практичного процесу університетів та інститутів, згідно з новими вимогами підготовки національних кадрів, надання навчальним закладам у їх перебудові ґрунтовної методичної, матеріальної й науково-технічної допомоги, заснування мережі нових гуманітарних і природничих навчальних закладів і налагодження роботи тих наукових інституцій, які були створені в попередні роки, але не працювали.

Це була надзвичайно передова державна програма, яка рухала розвиток вищої освіти прискореним шляхом, і її реалізація в повному обсязі давала можливість у наближені роки забезпечи-

ти в основному потреби всіх сфер духовного і матеріального життя суспільства висококваліфікованими національними кадрами.

Реалізація державної кадрової політики українськими урядами в добу національної революції 1917–1920 рр. дала змогу, крім іншого:

– взаємодії з громадянами та їх спільнотами шляхом надання їм доступу до державних, освітніх, наукових, культурних, та релігійних об'єктів;

– можливості отримати безкоштовні послуги освіти, науки, культури, що явилося потужним поштовхом відродження духовних цінностей і української нації та світової культури тощо.

За період визвольних змагань 1917–1920 рр., порівняно з дореволюційними роками, значно зросли кількісно вищі навчальні заклади, поліпшилася якість підготовки у них фахівців, упорядковувалися й удосконалювалися навчальні програми, вводилися нові спеціалізації, запроваджувалося україномовне викладання. Змінився зміст і суспільне призначення вищої освіти та ставлення до неї. Саме вона розпочала розглядатися не як відокремлене, віддалене, а часом і вороже народним інтересам культурне середовище, а як складова, невід'ємна частина культурного надбання нації та її поступового розвитку.

Список використаних джерел

1. *Купрійчук В. М.* Гуманітарна політика українських урядів у добу національної революції (1917–1920 рр.) : монографія / В. М. Купрійчук. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2014. – 378 с.

Н.О.Алюшина,
кандидат психологічних наук, доцент,
доцент кафедри державного менеджменту НАДУ

Ефективні інструменти управління знаннями і кадровим потенціалом органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Проведення реформ спрямовані на впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, опосередковує той факт, що першорядним для їх успішної реалізації стає управління людськими та інформаційними ресурсами. Сьогодні активно зростає потреба в інтелектуальних ресурсах, і знання, відповідно, стають ключовим ресурсом ефективності органів влади.

Цілеспрямоване використання та удосконалення організаційних знань в органах влади та органах місцевого самоврядування вивільняє величезні потенціали економії ресурсів, які не можуть бути отримані за допомогою традиційних механізмів управління. Тому для досягнення стійких переваг у реалізації реформ, довіри і підтримки з боку громадян та міжнародних спільнот зокрема, необхідно розвивати, створювати і використовувати організаційні знання для підсилення інституційної спроможності державної служби. У зв'язку з цим в державних інституціях виникає необхідність безперервного навчання персоналу, створення умов для обміну знаннями та досвідом між співробітниками. Ефективне управління знаннями стає способом підсилення інституційної спроможності для здійснення міжнародних стратегічних комунікацій, підвищення інвестиційної привабливості країни. Також управління знаннями сприяє створенню і реалізації нових ідей.

В даний час в роботах, присвячених теорії і практиці управління, представлені описи багатьох методів управління знаннями. В той же час питання ефективного інструментарію управління знаннями і кадровим потенціалом органів державної влади та розробки комплексних програм управління знаннями, які об'єднують організаційні, людські та технологічні компоненти, поки ще не знайшли належного відображення. Теорія і практика потребує адекватного інструментарію, що дозволяє найбільш ефективно управляти знаннями в системі органів державної влади.

Застосування сучасних інструментів управління знаннями і кадровим потенціалом в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування відкриває нові можливості для підвищення ефективності, забезпечення інвестиційної привабливості, що і є основою успішної реалізації реформ.

Сьогодні в органах державної влади як ніколи активно зростає потреба в інтелектуальних ресурсах. Відтак знання і безперервне навчання на сьогодні стали критичними компонентами успіху реалізації реформ. Саме тому пошук ефективних шляхів вирішення такої значимої для організації проблеми як збереження і примноження унікальних знань в органі влади є актуальним завданням його керівництва.

Особливості системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування призводять до необхідності застосування компетентнісно-орієнтованого підходу до управління знаннями, який об'єднує організаційні, технологічні та людські фактори і вбудовує управління знаннями в Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні [1]. Також для ефективного управління знаннями необхідним є створення організаційної культури та системи мотивації, що сприяють активному створенню, збереженню та обміну знаннями в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, розвитку неформальних комунікаційних мереж і довірчих відносин всередині організацій.

Перетворення знань в основне джерело створення цінності призвело до того, що значення знань та організаційних здібностей постійно зростає, а це означає збільшення важливості безперервного навчання персоналу, оскільки знання швидко застарівають. Організація, яка ставить своєю метою бути завжди успішною і швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі, бути "реактивною", тобто випереджати зміни, повинна стати організацією, що сама навчається.

В умовах реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні одним з основних факторів, здатних вплинути на ефективність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є якісне управління організаційним знанням. Для успішного проведення стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, а також принципів "належного врядування" необхідно зберігати і використовувати накопичені знання, а також створювати нові знання.

В якості основних управлінських інструментів по створенню, збереженню та обміну знаннями в органах державної влади варто зупинитися на організаційному навчанні, спільноті практиків, сторітеллінгу та наставництві зокрема.

Організаційне навчання з використанням сучасних технологій є одним з основних інструментів управління знаннями. Забезпечення дієвості системи навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня їх професійної компетентності покладено на Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів України, Національну академію державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, Центрів підвищення кваліфікації тощо. У ст. 46. Проекту Закону України Про державну службу зазначено, що підвищення професійної компетентності здійснюється постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах [2]. При цьому поширена останнім часом практика внутрішньоорганізаційного навчання сприяє не тільки обміну знаннями між співробітниками, але і підтримці і розвитку корпоративної культури та цінностей установи.

Спільноти практиків є важливим засобом розвитку стратегічних галузей знань органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Спільнота практики (англ., Community of practice, CoP) – це добровільне віртуальне об'єднання професіоналів / або усіх зацікавлених осіб задля вирішення практичних проблем. Фактично, це об'єднання практиків, залучених у спільну діяльність, спрямованих на пошук нових ідей. В останні роки спільноти практики стають все більш поширеними в публічному секторі зарубіжних країн [3]. Європейський досвід вже успішно адаптується в Україні. У 2010–2015 рр. Активна діяльність швейцарсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO зумовили ключові ідеї створення е-платформи "Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні". Кожен учасник спільноти практиків має можливість бути залученим до процесів управління знаннями в унікальному проекті е-навчання "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO за участю науковців Національної академії державного управління при Президентові України, галузевих експертів та керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Отже, учасники спільнот практиків отримують нові знання замість витрат часу на пошуки інформації чи отримання власного досвіду, допомогу при вирішенні виникаючих в процесі роботи питань, мож-

ливість обговорення ідей з колегами, що мають досвід у тій самій області, і зміцнення довірчих відносин у професійному середовищі.

Для перетворення неформалізованих особистих знань співробітників у формалізовані організаційні (соціалізація знань) ефективними є такі інструменти управління знаннями як сторітеллінг і наставництво.

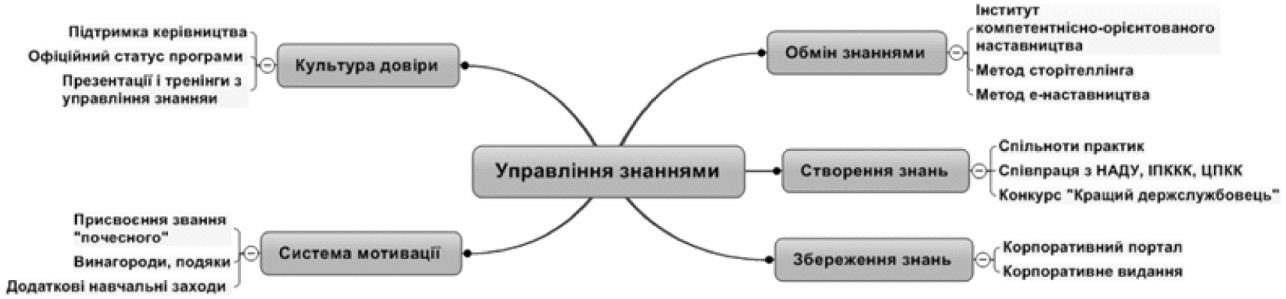
Сторітеллінг (англ. – storytelling, "розповідання історій") – це метод передачі експертних знань через докладні розповіді про минулі дії керівництва, взаємодії співробітників або про якісь події, які зазвичай передаються в організації неофіційно. Історії, які передають або ілюструють системи управління та цінності установи, будуть з більшою ймовірністю прийматися на віру і використовуватися співробітниками організації на практиці, ніж просто формулювання правил і норм.

Зазначимо, що кожна організація та її люди – це, насамперед, система яка навчається сама і найбільш ефективним інструментом для вирішення поставлених завдань перед організацією є система наставництва. У сучасних умовах *наставництво* стає системою управління корпоративними знаннями та вміннями організації. Наставництво сприяє прогресу у навчанні на робочому місці, яке спрямоване на довгострокове оволодіння і розвиток необхідних для виконання посадових обов'язків професійних знань, умінь і навичок та допомагає новопризначеним державним службовцям оцінити корпоративну політику.

Наставник відповідальний за інтеграцію нового державного службовця до виконання повноважень, безпосередньо пов'язаних з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу. Він реалізує різні процедури, які повинні привести до повного освоєння новопризначеним держслужбовцем своїх обов'язків, а також правил і норм установи та колективу. Фактично система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування сьогодні гостро потребує ефективних способів вирішення проблеми збереження унікальних знань.

У списку основних ефектів, які можуть отримати органи влади від наставництва як ефективного інструменту для збереження знань: управління процесом змін, збереження і відтворення корпоративних (організаційних) знань організації; інтеграція новопризначеного державного службовця в управлінсько-адміністративний процес організації; адаптація новопризначеного державного службовця до умов внутрішнього і зовнішнього середовища; відтворення та безперервне навчання персоналу; подолання розриву між навчанням і досягненням результату.

Однак використання лише інституту наставництва є недостатньою умовою для збереження унікальних знань в органах влади. На основі проведеної систематизації управлінських інструментів по створенню, збереженню та обміну знаннями в організації ми пропонуємо концептуальну модель управління знаннями в системі органів державної влади.



Концептуальна модель управління знаннями

Розроблена модель включає в себе комплекс інструментів з обміну, створення та збереження знань, заходи щодо вдосконалення корпоративної культури та системи мотивації, а також будується в контексті Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Використання інструментів, спрямованих на обмін знаннями, створення та збереження, відображає важливість передачі знань між державними службовцями та посадовими особами. Ефективне управління знаннями поліпшить якість і швидкість прийняття управлінських рішень,

а також сприятиме реалізації реформ, довірі і підтримки з боку громадян та міжнародних спільнот, зокрема для підсилення інституційної спроможності державної служби.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 № 227-р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80

2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Проект Закону України станом на 16 лют. 2015 р. – Режим доступу : http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article?art_id=661093&cat_id=

3. CoPs leading the way in public service networking. – Access mode : http://steve-dale.net/wp-content/uploads/2010/11/Benefits-of-CoPs-Nov10.pdf

С.В.Щербина,
кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
доцент кафедри управління національним господарством
та економічної політики НАДУ

Інноваційний підхід до формування та реалізації державної кадрової політики в аграрному секторі України

Радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя за роки незалежності України, у тому числі й в аграрному секторі економіки, зумовлюють посилення уваги до осмислення пройденого шляху, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх вирішення. Особливого значення набуває аналіз проблем формування і реалізації державної кадрової політики в аграрній сфері, оскільки від кадрового потенціалу аграрного сектору залежить успіх здійснення аграрної політики держави в цілому. Такий аналіз дає змогу оцінити рівень ефективності державної кадрової політики в аграрному секторі економіки, визначити її нові напрями та пріоритети.

Сучасні підходи до кадрової політики і освіти (в тому числі і підвищенню кваліфікації) в інформаційному суспільстві докорінно відрізняються від тих, що мали місце в індустріальному суспільстві. Дане питання отримало новий поштовх зі вступом України до СОТ та інтеграційними процесами до структур Європейського Союзу, коли кожен спеціаліст має бути готовим до самостійної роботи в екстремальних ситуаціях, спілкуватися і говорити зі своїми зарубіжними колегами однією професійною мовою.

Придбання нових знань для фахівців галузі знань “Державне управління” повинно носити не разовий, а безперервний, стабільний характер. Це в першу чергу відноситься до вищих керівних кадрів держаних органів, що регулюють аграрний сектор економіки України. Важливо впроваджувати творчі активні методи навчання: метод обговорення проблем в групах або “методи конференції”, “метод розігрування ролей”, метод аналізу ситуацій.

Об’єктивні потреби інноваційного розвитку в аграрному секторі України викликали до життя нову концепцію підготовки державних службовців, здатних до його модернізації. В її основі – становлення і розвиток творчої особистості. Навчальний процес не обмежується передачею слухачам необхідних знань і навичок за певним напрямком, а спрямований на розвиток у них здатності і бажання освоювати нові області знань, оволодівати новими компетентностями. Він націлений в основному на те, щоб державний службовець навчився вчитися далі, усе своє життя.

Ринок праці сьогодні – це ринок компетентностей. Сучасний попит на ньому – це попит на компетентності, які закладаються у сфері освіти та виховання, але остаточно формуються безпосередньо на робочому місці. Нагальним завданням підвищення ефективності та результативності підготовки фахівців у сфері державного управління є проведення ефективного моніторингу та реформування освітньої галузі з метою узгодження нових тенденцій розвитку ринку праці і ринку освітніх послуг. Модернізація освіти сприятиме перерозподілу робочої сили у бік інноваційно-орієнтованих видів діяльності.

Ефективна робота державної установи в значній мірі залежить від громадянських компетентностей та професійних навичок службовців, їх інтелектуального і творчого потенціалу.

Одним з важливих завдань державного управління аграрним сектором економіки є формування кадрової політики, націленої на сільський розвиток та соціальну стабільність. Для розробки і впровадження нововведень в аграрному секторі доцільно створювати спеціальні групи співробітників з різних підрозділів і відділів державних установ, що регулюють його діяльність, забезпечувати диференційований підхід до новаторів.

Під розвитком громадянських компетентностей державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування розуміється сукупність заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації й удосконалювання їх психологічних характеристик. Професійний розвиток державного службовця – процес підготовки фахівця до виконання нових для нього завдань у сфері державного управління, заняття нових посад, подолання нових викликів, тобто розвитку нових компетенцій та компетентностей.

Державні службовці інноваційного типу характеризуються специфічними громадянськими компетентностями: умінням визначати суспільну проблему і сформулювати альтернативні варіанти її вирішення; високим рівнем мотивації з переважанням моральних мотивів до державної служби; умінням віддаватися без залишку роботі, творчим запалом; здатністю творчо й гнучко мислити, розв'язуючи суспільну проблему. Державні службовці-новатори відрізняються баченням соціальної потреби в інновації, умінням впроваджувати її у життя; високою відповідальністю, гуманізмом та почуттям соціальної справедливості; навичками ефективних комунікацій; розвиненою правосвідомістю; постійним самовдосконаленням; публічністю та вірністю вибраній сфері державного управління. Важливою ознакою цих державних службовців є безперервне навчання протягом всього періоду трудової діяльності. Невпинне старіння знань та їх швидке оновлення потребують постійного розвитку та саморозвитку, формування громадянських компетентностей, які стануть потрібними їм в майбутньому.

Подальший розвиток кадрового потенціалу аграрного сектору України потребує наступних заходів: визначити перспективи розвитку, виходячи з моделей ключових компетентностей, потрібних для заповнення майбутніх робочих місць в аграрному секторі та переорієнтації освіти на створення підгрунття для формування цих компетентностей; розширити участь органів влади у підготовці державних службовців інноваційного профілю шляхом підтримки напрямів навчання для задоволення майбутніх потреб аграрного сектору; розширити права навчальних закладів у впровадженні нових форм навчання, розробці інноваційних навчальних програм в аграрній сфері, залученні аграріїв-практиків для проведення тренінгів, курсів, майстер-класів тощо. Слід посилити роль конкурсного державного замовлення у підготовці кадрів для інноваційної сфери аграрного сектору економіки; розвивати маркетингові стратегії на ринках праці та освітніх послуг для посилення інформаційних зв'язків між ними, оскільки асиметрична інформація у даному випадку обертається значними втратами.

Отже, можна зробити наступний висновок розвиток ринкових економічних відносин в аграрному секторі України припускає перехід до такої моделі державного управління, у якій визначальне значення одержує підготовка кадрів, здатних адаптуватися до цих відносин. У рішенні даної задачі велика роль вищої освіти, яка взяла на себе функцію забезпечення національного господарства спеціалістами ринкового типу, що обумовлює необхідність адаптації самих вищих навчальних закладів до ринку праці.

Список використаних джерел

1. *Дмитренко Г. В.* Модель розвитку галузей економіки України : монографія / Г. В. Дмитренко ; за ред. С. О. Гуткевич. – К. : НТУУ "КПІ", 2011. – 471 с.

2. *Миколайчук М. М.* Роль управлінської фахової підготовки у формуванні інтелектуального капіталу держави [Електронний ресурс] / М. М. Миколайчук, В. Ц. Чорномаз // Теоретичні та прикладні питання державотворення [електронне видання]. – ОРІДУ НАДУ, 2011. – № 9. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd /2010-6/

3. *Петрова І. Л.* Ринок інноваційної праці: тенденції формування в Україні / І. Л. Петрова. – Україна: аспекти праці, 2013. – № 5. – С. 3–7.

В.А.Малюська,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного менеджменту НАДУ

Новітні методи підготовки державних службовців до прийняття управлінських рішень

Останнім часом все частіше говорять про ефективні методи прийняття продуктивних (інноваційних, ініціативних) управлінських рішень. Ці рішення значною мірою залежать від психологічних особливостей суб'єкта, що приймає рішення й рівня творчого мислення. Вимоги до креативності керівника висуваються й в органах державної й муніципальної влади, незважаючи на те, що діяльність жорстко регламентована. Однак, оскільки недосконале законодавство й положення законодавчих актів часом суперечать один одному, що приводить до конфліктності розумового пошуку прийняття ефективного управлінського рішення. Та й взагалі не на всі робочі ситуації можна прописати положення, інструкції та ін. А може комплекс різних умов (економічних, правових, соціальних та ін.) призводити до утруднення вибору рішення: наприклад, з однієї сторони економічно нам не вигідно приймати таке рішення, але виходячи із соціальних умов ситуації, ми не можемо не прийняти таке рішення.

Є різні методи вироблення ідей. Методами рішення проблем і прийняття рішень є:

1) Індивідуальне рішення на основі наявної в розпорядженні керівника інформації. 2) Пошук інформації здійснюється співробітниками без пояснення їм проблеми. 3) Індивідуальна консультація: проблема пояснюється окремим співробітникам, які потім повинні особисто висловити свою точку зору й дати свої пропозиції. Рішення керівником приймається самостійно. 4) Консультація групи: керівник ставить проблему перед групою співробітників, іде групове її обговорення, а рішення потім приймає сам керівник. 5) Групове рішення: керівник, пояснивши проблему групі співробітників, знаходить і приймає рішення разом з ними.

Творчість в управлінні не завжди високо цінувалося, але зараз ця якість визначається як важлива, і, ймовірно, її значення буде рости. Чим же відрізняються творчі керівники від нетворчих? (див. таблицю).

Вибір методу рішення залежить від специфічності проблеми й від мети, що хочуть досягти.

Метод "мозкового штурму" припускає поділ всіх учасників процедури на дві групи: генерації ідей і групу оцінки. *Перша група пропонує ідеї,* друга відбирає коштовне й потрібне. У групу генерації ідей підбираються різні за фахом, віком, досвідом роботи, але приблизно однакові за рангом фахівці. *Група оцінки* відбирає самі цікаві й перспективні пропозиції й на їхній основі формулює нове завдання, що знову пропонується групі генерації ідей. Такий цикл повторюється доти, поки не отримані результати, які вже доцільно перевірити практично.

Порівняльний аналіз підходів до вирішення проблем

Недостатньо творчий підхід	*Творчий підхід*
Не цінують творчий підхід в інших людях	Цінують творчий підхід в інших людях
Не люблять невизначеності	Підготовлені до невизначеності
Не вірять у власну винахідливість	Вірять у свої творчі здатності
Не вивчали факторів, що перешкоджають їм стати творцями	Виявляють фактори, що перешкоджають їм стати творцями
Схильні кидати справу, не закінчивши її	Наполегливі у виконанні завдань
Використовують традиційні підходи	Можуть не дотримуватись традицій
Піддаються сильним стресам	Намагаються зменшити вплив стресів
Задовольняються статус-кво	Відчувають потребу в змінах
Не використовують можливості	Використовують можливості
Занадто серйозно ставляться до виникаючих ідей	Здатні легко ставитися до ідей
Надають перевагу стандартним рішенням	Надають перевагу інноваційним рішення
Вирішують проблеми несистематично	Вирішують проблеми систематично
Не знайомі з методом "мозкового штурму"	Використовують метод "мозкового штурму"
Зіштовхуються із труднощами при керуванні творчими групами	Здатні керувати творчими групами
Придушують емоції	Заохочують вільне вираження емоцій
Не здатні вчитися на помилках	Намагаються вчитися на помилках

Метод ***"синектичного штурму",*** по суті, є часткою "мозкового штурму". Він розроблений американським ученим У. Гордоном. При "синектичному штурмі" припустимі елементи

критики, а головне – передбачення виконання чотирьох обов'язкових прийомів, заснованих на аналогіях:

1) прямої аналогії (а як вирішуються завдання (проблеми), схожі на дану?); 2) особистої аналогії, або емпатії (спробуйте ввійти в образ даного суб'єкта й поміркуйте з його погляду); 3) символічної аналогії (дайте двома словами, в одній фразі образне визначення суті завдання, проблеми); 4) фантастичної аналогії (уявіть, як би проблему став вирішувати..., далі приводиться ім'я історичного діяча або літературного персонажа).

Метод ***фокальних об'єктів*** полягає в тому, що ознаки випадково обраних об'єктів переносяться на розглянутий, що перебуває у фокусі уваги об'єкт (звідси й назва – фокальний). У результаті виходять незвичайні сполучення, нові якості. Виникає також ланцюг асоціацій, необхідних для творчих рішень. Зокрема, називаються проблема (об'єкт) і будь-який предмет, що прийшов на розум (явище), а потім властивості предмета як би приміряться з погляду придатності для об'єкта.

Метод ***морфологічного аналізу*** полягає в наступному: у процесі обговорення виділяють головні характеристики проблеми, роблять як би осі, а потім на кожну з них подумки нанизують усілякі варіанти, елементи. При цьому в поле зору можуть потрапити несподівані варіанти, які в інших умовах навряд чи прийшли б у голову.

Метод ***контрольних питань***. В активізації пошуку оригінальних ідей може допомогти й система навідних запитань, які варто задавати під час обговорення якого-небудь варіанта. Цей дуже простий і гарний метод можна застосовувати в тому випадку, коли якісь рішення вже знайдені, але вони не зовсім улаштовують. Іншими словами, його застосовують, коли випробували перераховані вище методи.

Метод ***ділових ігор***. Комплексним методом, що може бути використаний для відображення всіх стадій підготовки управлінських рішень, є метод "ділових ігор". Відбиття деякої реальної трудової посади в діловій грі називається ігровою роллю. Учасник ділової гри, що виконує певну ігрову роль, стає гравцем.

Асоціаціями прийнято вважати закономірний зв'язок двох або декількох психічних процесів, що виражається в тім, що поява одного з них викликає поява одного або іншого процесів. При асоціаціях виникають почуттєві образи, які потім вербалізуються й усвідомлюються. Асоціації стимулюють розвиток уяви, а це вже не що інше як початок творчого процесу. Завжди існує ризик невдачі або часткового успіху, але звичайно їх можна систематично оцінювати. Вашою метою є вибір підходу, що має найвищі шанси на успіх і здійсненного практично. І якщо вже ідея обрана, озвучуйте її розумно, сміливо й наполегливо.

Список використаних джерел

1. *Зазыкин В. Г.* Менеджер: психологические секреты профессии / В. Г. Зазыкин, А. П. Чернышев. – М. : ЦИТП, 1992. – 168 с.

2. *Зайверт Л.* Ваше время – в Ваших руках / Л. Зайверт. – М. : Экономика, 1990. – 232 с.

3. *Карпов А. В.* Психология принятия управленческих решений : монография / А. В. Карпов ; под ред. В. Д. Шадрикова. – М. : Юристъ, 1998. – 635 с.

О.П.Попроцький,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри інформаційної політики
та електронного урядування НАДУ

Інформаційний супровід стратегічного управління

Інформація є стратегічним ресурсом, тому варто зауважити, що її виробництво, зберігання і використання для супроводу стратегічного державного управління набуває все більш важливого значення. Інформація є також елементом конкурентоспроможності, адже вона є не лише важливою складовою забезпечення управлінського процесу, а й ключовим чинником виробництва і прийняття стратегічних рішень.

Об'єктивними причинами для підвищення ролі інформаційного супроводу стратегічного управління є значне збільшення інформаційних потоків у суспільстві, що в першу чергу викликає певні труднощі обробки інформації, її зберігання та використання.

Одними з учасників стратегічних інформаційних взаємодій виступають громадяни тієї держави, яка реалізовує ту чи іншу стратегію.

Процес інформаційного супроводу стратегії можна розділити на внутрішній та зовнішній. Такий умовний розподіл можемо запропонувати з позиції держави як замовника розробки та реалізатора певної стратегії (внутрішня складова) та громадськості як споживача певних позитивних змін та умов реалізації своїх прав та свобод (зовнішня складова). До зовнішньої складової можна також віднести і світову громадськість, як спостерігача реалізації державних стратегій.

Внутрішній супровід передбачає створення необхідного алгоритму інформаційного наповнення кожного з етапів планування та реалізації заданої стратегії групою стратегічного планування.

Процес внутрішнього інформаційного супроводу стратегії передбачає наступні етапи:

Інформаційний пошук – процес первісного збору усіх видів інформації для аналізу стану ситуації до моменту здійснення стратегічного планування, а також у процесі реалізації стратегії.

Інформаційна обробка – аналіз, синтез індукція, дедукція інформації зібраної на першому етапі для виявлення усіх переваг та недоліків кожного з тактичних заходів у рамках заданої стратегії.

Прогнозування тенденції розвитку науково-технічних, економічних та політичних процесів полягає у передбаченні певних наслідків здійснення тих чи інших тактичних заходів у рамках заданої стратегії, яке базується на аналітичних

Інформаційне забезпечення – процес безперервного інформаційного наповнення оперативними даними інформаційно-аналітичної системи супроводу реалізації стратегії, який забезпечує процес співставлення прогнозованих результатів тих чи інших тактичних дій з реальними.

Інформаційна координація – процес внесення ситуативних змін до наявного стратегічного плану, відповідно до ситуації, що склалася у процесі його реалізації та у наслідок реакцій зовнішнього середовища на тактичні заходи у рамках заданої стратегії.

Процес зовнішнього інформаційного супроводу передбачає створення інформаційних потоків у визначеному стратегією інформаційному просторі задля уникнення невизначеності та сумнівності усіх акторів стратегічного процесу та споживачів його результатів.

Визначення цільових аудиторій та їх специфіки здійснюється задля уникнення невідповідності очікуванням, а також підвищення доступності інформаційних повідомлень у процесі їх поширення з метою висвітлення та коментування основних тактичних заходів заданої стратегії.

Встановлення інформаційних потреб аудиторій здійснюється для підвищення рівня інтересу та значимості повідомлень у процесі інформаційного супроводу для кожної з груп цільової аудиторії у визначений часовий період.

Підготовка змісту повідомлень відповідно до визначених інформаційних потреб та очікувань аудиторії здійснюється задля уникнення невизначеності щодо відповідності тактичних заходів потребам соціуму та кінцевій меті визначеної стратегії.

Інформування цільових аудиторій відбувається регулярно, з використанням різноманітних каналів інформації відповідно до їх рейтингів у рамках цільових груп.

Збір та аналіз реакцій на повідомлення відбувається після процесу інформування і полягає у визначенні результативності інформаційного супроводу здійснюється після інформаційних акцій, які супроводжують тактичні заходи стратегії, а також у встановленні відповідності поширених повідомлень реальним очікуванням цільової аудиторії і, у своєю чергу своєчасності тактичних заходів вимогам соціуму. Цей етап також передбачає подальше здійснення корегувань наступних інформаційних повідомлень та, у разі необхідності, й тактичних заходів визначеної стратегії.

Достовірна інформація у процесі стратегічного управління дозволяє групі стратегічного планування нести відповідальність за встановлення довгострокових цілей, накопичення ресурсів для досягнення цих цілей і формулювання політики їх досягнення. Така інформація може включати перспективні оцінки середовища, економічні прогнози і демографічні тенденції.

Отже, сутність інформаційного забезпечення процесу розробки та реалізації стратегії полягає не лише у подоланні невизначеності шляхом забезпечення групи стратегічного планування необхідними для прийняття стратегічних рішень даними, а і у створенні у інформаційних потоків

між усіма акторами стратегічного процесу з метою забезпечення між ними безперервної комунікації задля уникнення помилкових стратегічних управлінських рішень та зменшення їх наслідків.

І.А.Семенець-Орлова,
кандидат політичних наук,
докторант кафедри управління освітою НАДУ

Проблеми управління змінами в змісті підготовки фахівців за спеціальністю "Державне управління у сфері освіти"

Популярність змін в суспільстві обумовлюється ростом динаміки самого суспільства та зростаючою роллю людського фактора в ньому. На сучасному етапі новітнім концептуальним підходом до управління стає процес реалізації змін. Характеризуючи тенденцію оновлень у різних суспільних сферах, Е. Тоффлер зазначав, що серед проблем, з якими стикаються бізнес, політика, культура, немає важливішої за проблему нововведень. Якщо розглядати управління освітою з точки зору традиційного менеджменту, воно виявиться найбільш некерованою сферою. Соціальним системам, однією з яких є освітня, властивий високий ступінь інертності, для подолання якої потрібна значна енергія. На сьогодні одна із найскладніших і найважливіших проблем в освіті є проблема змін, однак, незважаючи на значну затребуваність, теорія управління освітніми змінами характеризується невирішеністю багатьох проблем теоретико-методологічного характеру.

Удосконалювати процеси функціонування в організації, не маючи потрібних для цього знань і навиків, рівносильно діяти "наосліп". Мета освітнього управлінця, передусім, створити у закладі (системі) всі найбільш сприятливі умови, щоб ініційовані зміни було успішно впроваджено.

У 1970-х рр. в Німеччині стартували перші програми з підготовки управлінців в освіті. Однак, лише з початку 1990-х рр. з'явився реальний широкий спектр пропозицій з освітніх модулів для управлінців у сфері освіти, в тому числі в системі підготовки таких починає викладатися дисципліна "Управління змінами в освіті". Тривалий час поняття "управління змінами" серед практиків управління освітою сприймалося як далеко несуміжне проблематиці власне освітньої галузі і найбільш близьке та відповідне предмет-об'єктному полю економічної науки. У 70-х рр. XX ст. теорія освітніх змін в Європі тільки починала збагачуватися концептуальними доробками переосмислення першого практичного досвіду впровадження освітніх змін у західних демократіях. Тогочасні освітні керівники мали упередження щодо визнання тотожності проблем навчального закладу з проблемами інших соціальних організацій. Однак, інтенсивними та все більш актуалізованими для навчальних закладів різних типів ставали проблеми вироблення життєздатної схеми прийняття рішень, отримання ресурсів, стимулювання співробітників.

Чим більш "відкритою" є система (освітня), тим більш важливим стає творчий підхід і готовність до нововведень у такій. Теоретична основа дисципліни "Управління освітніми змінами: реалізація освітніх реформ та інновацій" дає змогу розкрити питання природи, джерел, причин освітніх змін як нелінійних процесів трансформацій, складних феноменів, що відображають динаміку різних за масштабом, обсягом, характером, сутністю, якістю та тривалістю прогресивних перетворень в освіті. Дана дисципліна складається з модулів, що рівною мірою містять інформацію про способи формування, інструменти здійснення освітніх змін, способи управління супротивом та підтримкою змін як силових полів змін. У ході вивчення курсу у слухачів формуються вміння розробляти та оцінювати програми здійснення змін (через спеціальні проекти і завдання, експериментування), поєднувати різні адміністративні ролі (відповідно до наявних проблемних ситуацій розвитку), організовувати проектну діяльність в умовах різних моделей змін, розробляти заходи щодо вдосконалення організаційної культури як об'єкта стратегічних змін, виявляти фактори, що впливають на розвиток управлінської активності в процесі здійснення змін на різних етапах інноваційно-освітнього циклу (концептуалізації, конструктивізації, технологізації, комерціалізації освітньої зміни).

Викладання дисципліни "Управління змінами: реалізація освітніх реформ та інновацій" спрямована на формування особистого наукового і практичного світогляду майбутнього держав-

ного управлінця у сфері інноваційної діяльності в освіті, розвиває здатність приймати у своїй професійній діяльності правильні рішення, направлені на забезпечення стійкого розвитку освітньої системи в цілому, допомагає сформувати системні уявлення про інноваційні компоненти державної освітньої політики, фундаментальні категорії, які концентровано та найбільш суттєво відображають ознаки, властивості, відносини інноваційної сфери освіти, про принципи, форми, методи управління інноваційно-освітньою діяльністю, сприяє у засвоєнні проблематики, методології вдосконалення політико-управлінського забезпечення освітньої зміни на сучасному етапі. Дана дисципліна розвиває компетентності освітніх управлінців щодо "роботи за майбутнім", зокрема методологічні засади програмування, прогнозування, моделювання освітніх змін.

Управлінські кадри, які підвищують рівень професійної компетентності в НАДУ при Президентові України, переважно перебувають на середньому етапі кар'єрного розвитку, тому справедливо очікують, що знання, які здобудуть в навчальному закладі стосуватимуться реального світу освіти, будуть актуальними. На думку Т. Ковальського, у галузі управління освітою найбільш успішними керівниками є ті, хто поряд із нестандартними методами розв'язання проблем вміє оперативно реагувати і обирати адекватну модель поведінки в ситуаціях, коли академічні правила не діють [1]. Саме "недієвість" багатьох академічних правил та відсутність сталих наукових закономірностей супроводжує сферу управління освітніми змінами. Адже невід'ємними рисами процесу впровадження освітніх змін є конфліктність, складна динаміка ефективності, значний ризик, невизначеність результатів, довготривалість, особлива ресурсозатратність, інтенсивний дестабілізуючий вплив на освітню діяльність. Через великі розміри та складну будову освітньої галузі, її взаємодію із іншими сферами державної політики, численність мотивів, що керують організаційною поведінкою та поведінкою окремих учасників змін часто видається неможливим точно передбачити результати інноваційного наповнення освітньої політики, що ускладнює діяльність освітніх керівників.

У сучасній західній практиці освітніх змін уже довели свою ефективність концептиви ефективного управління організаційною культурою як підходу до організаційного розвитку, зростання організаційної адаптивності до перманентних викликів довкілля, введення в критерії оцінки освітніх керівників (профіль компетенцій) компетенції "управління змінами" тощо. Але є ще зовсім новими для галузі управління освітою України, тому досить актуальними для відповідних академічних розробок, в тому числі з державного управління. Отже, виникає необхідність не лише переосмислення феноменології освітніх змін, їхньої особливої організації та управління, але й навчальна потреба фундаментальної інноваційної підготовки освітніх управлінців та інших учасників освітніх змін.

Список використаних джерел

1. *Ковальський Теодор Дж.* Проблемні ситуації в керуванні освітою / Теодор Дж. Ковальський. – Львів : Літопис, 2003. – 252 с.

К.М.Гунченко,
аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ

Інституціоналізація автономії вищих навчальних закладів: американський досвід

Університет є одним з найважливіших інститутів сучасного суспільства, надаючи величезний і зростаючий вплив на його розвиток за рахунок формування високоосвічених людей і виробництва фахівців відповідно до суспільних потреб.

В американській науці університетська проблематика має в своєму розпорядженні величезну бібліографію, а також сформовані методологічні та концептуальні традиції.

Кількість оригінальних праць з історії та концепції розвитку сучасного стану університетів в Україні ще явно недостатня. Не перекладені на українську мову і багато робіт провідних дослідників університетської проблеми із США та інших країн, що стали класичними (наприк-

лад, Т.Парсонса і Дж.Плата або П.Бурдьє). В науці вже склалась багатоаспектна концептуальна традиція університетської дискусії – від Т.Джефферсона і А.Гамильтона до К.Мангейма і К.Керра.

Як це не парадоксально, зросло значення університетської інституції (стійкі звичаї, традиції, культура, структура вищого навчального закладу) в житті сучасного американського суспільства (3300 університетів і коледжів, 900 тис. викладачів і більш ніж 15 млн студентів успішно відтворюють науково-технічний та інтелектуальний потенціал країни) призвело до значної трансформації і самої інституції, і соціального статусу її агентів [3].

Не менш вражаючими виглядають і внутрішні інституційні зміни в американській університетській системі. Американська академічна інституція ґрунтується на ряді базисних принципів, які в сукупності спонукають до позитивної динаміки і постійного оновлення. Серед них – продуктивна конкуренція, індивідуальний підхід до навчання, елективний метод компонування індивідуальних навчальних планів, відсутність єдиного освітнього стандарту і, як наслідок – різноманіття і варіантний характер освітніх проектів. По суті кожен університет пропонує споживачеві (студенту) свою освітню модель і видає свій диплом. Загальні норми стандартизації університетської інституції практично відсутні.

Американський студент в значній мірі вільний у виборі предметів для базисного навчання, він не прикріплений до кафедри або факультету, і після закінчення семестру, який (на відміну від академічного року в Україні) є основною одиницею виміру навчання в американському університеті, може перевестися в інший коледж. Навіть його спеціальність визначається не стільки стандартом (необхідний мінімум обов'язкових дисциплін, що не перевищує 30 % всього обсягу навчального навантаження), скільки комбінацією курсів, взятих ним за своїм вибором. Таким чином, практично кожен американський студент укладає з кожним викладачем трудовий контракт, конструюючи індивідуальний план навчання виходячи зі своїх переваг, зрозуміло, що функціонує при чіткій і вельми жорсткій системі вимог до професійних умінь і навичок [2, с. 6–14].

Викладач же стикається зі складною системою призначення на постійну посаду і докладає чималих зусиль, щоб в умовах конкурентного тиску довести свою професійну (викладацьку та наукову) спроможність. Буття американських викладачів зводиться до підприємництва свого індивідуального інтелектуального капіталу з метою отримання престижної і високооплачуваної роботи в університеті відповідного кваліфікаційного рівня. Домогтися цього непросто, і отримання постійної позиції зазвичай вимагає 8–10 років роботи на тимчасових ставках, коли контракт поновлюється кожні два–три роки, причому часто в різних університетах. Тенденція часто змінювати рід занять є найважливішою рисою буття американського студента і викладача, відображаючи високу ступінь соціально-економічної мобільності населення і неявно підкреслюючи досить низький рівень трансакційних витрат, пов'язаних зі зміною місця проживання і роботи в США.

Індивідуалізм і об'єктивність доповнюються принципами академічної свободи та автономії університетів, які формально є незалежними інститутами, чиї проблеми лежать виключно в компетенції штатів, а не федеральної влади (Американська конституція 1787 року, як відомо, не містить жодного положення про освіту). Всі ці особливості відкривали величезні можливості для внутрішньої трансформації університетської інституції в США [1].

Нинішній етап розвитку української освітньої інституції відрізняється тим, що він проходить через два паралельні процеси. З одного боку, відбувається освоєння попереднього демократичного досвіду розвитку вищої школи через ідеологізацію освіти, розвиток самостійної роботи студентів, впровадження зачатків університетської автономії і т.д. З іншого боку, процес адаптації вищої школи стикається з новими викликами, що мають як суто національний (криза фінансування, проблема статусу викладача, слабка взаємозамінність викладацького складу), так і глобальний характер – інтернаціоналізація освіти і необхідність інтегрування в європейський і світовий освітній простір, підвищення якості освіти та перегляд її змістовної частини.

Американська і українська університетські моделі, незважаючи на всі інституційні відмінності, мають родову близькість, засновану на трьох основних принципах: культивуванні вищого знання, свободі думки і суспільному служінні. Ця спільність, безсумнівно, сприяє подальшому зближенню і взаємній співпраці академічних спільнот обох країн з метою вироблення спільної програми багатостороннього та перспективного співробітництва в інтересах своїх народів.

Список використаних джерел

1. *Галаган А. И.* Научные исследования высшего образования в США: организация, тематика, финансирование / А. И. Галаган, О. Д. Прянишникова // Социально-гуманитарные знания. – 2013. – № 6.

2. *Кубышкин А. И.* Как учат и как учатся в американском университете / А. И. Кубышкин // Международное сотрудничество. – 2014. – № 3–4. – С. 6–14.

3. *Lucas Ch.* American Higher Education. A History / Ch. Lucas. – N. Y., 2013. – P. 356–364.

І.В.Поліщук,
аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Розвиток сильних сторін особистості як передумова ефективної професійної підготовки державних службовців

Згідно з останніми дослідженнями, професійний розвиток особистості передбачає комплексний підхід, в якому увага концентрується не тільки на знаннях та вміннях, а й на розвитку особистісного потенціалу та акцентуації на сильних сторонах людини. Актуальність питання професійної підготовки державних службовців на основі розвитку сильних сторін особистості зумовлена значною вимогливістю до працівників даної категорії, адже завдання, які стоять перед ними, мають визначальне значення для суспільства в цілому.

Розглянемо модель виявлення сильних сторін особистості. Згідно з 3D-моделлю, першим важливим кроком у професійному розвитку є виявлення сили її лідерів і авторитетів.

Щоб прискорити процес відкриття сильних сторін, іноземними спеціалістами рекомендовано користуватися StrengthsFinder 2,0 онлайн-інструментом, який допомагає визначити в певній групі топ-5 талановитих людей або потенційних сильних сторін. Однак, в той же час дуже важливо спостерігати за людьми, стимулювати дискусії між ними, всередині груп для виявлення талантів і сильних сторін, а також того, як саме вони проявляються, як навчаються і розвиваються. Нижче наведені деякі приклади питань, які визначають сильні сторони особистості [1].

Виявлення сильних сторін:

1. Який найкращий день був у вас протягом останніх декількох місяців?

2. Що ви робили?

3. Чому він вам так сподобався?

4. Які таланти ви використовували? [1].

Другий крок в 3D-моделі – максимізувати потенціал людини і розвивати її сильні сторони. Дані процеси розглядаються як дві частини вправи:

1) уточнення стилю навчання;

2) систематична підтримка навчання [1].

Розвиток сильних сторін: уточнення стилю навчання

Для того, щоб особам цілеспрямовано рухатися вперед у перетворенні своїх талантів на сильні сторони, корисно розуміти, як вони найкраще навчаються, індивідууми, при цьому, мають більше шансів, сприймати інформацію, яка стимулює їх кращий стиль навчання [1].

Стиль навчання – це спосіб, яким індивідуум сприймає, організовує, процеси, і засвоює нову інформацію. Наприклад, деякі люди опановують навчання, слухаючи. Інші дуже примхливі у своїх перевагах навчання, а треті найкраще вчаться, засукавши рукави і занурившись в певне завдання. Знаючи, як людина вчиться, можна впливати на стратегії та методи, які використовуються індивідуумами та активно займатися перетворенням особистісних талантів на сильні сторони [1].

Є кілька ступенів оцінки, які можуть використовуватися для поглиблення індивідуальної обізнаності, стилю навчання та уподобань.

Створення майстерності

Ця оцінка навчання показує природні здібності, а також пропонує всеосяжну модель стилю навчання, який ідентифікує сильні сторони й уподобання кожної людини з усього спектру елементів, які включають в себе: фізіологічні; соціологічні; психологічні; емоційні; екологічні [2].

Види інтелекту

Говард Гарднер з Гарвардського університету стверджує, що люди вчаться по-різному, тому що вони мають різні види інтелекту і що деякі з цих інтелектів виходять за рамки тільки пізнавального, наприклад, обробка інформації. Він стверджує, що індивіди мають безліч інтелектів, а саме: тілесно-кінестетичний; міжособистісний; внутрішньо-особистий; лінгвістичний; математико-логічний; музичний; натуралістичний; візуально-просторовий [3].

Нижче наведені приклади питань, які можуть бути використані один на один або в групових дискусіях, щоб допомогти зрозуміти стилі навчання однієї людини іншою.

Визначення найкращого стилю навчання:

1. Коли протягом вашого життя ви вчилися найбільше? Чому ви дізналися так багато?

2. Який для вас найкращий спосіб навчання:

• вивчати, досліджувати, аналізувати, а потім зробити;

• вчитися в процесі;

• спостерігати за кимось, хто робить щось добре, а потім спробувати самому? [1].

При розвитку сильних сторін особистості важливо використовувати системний підхід. Якщо будь-яка інституція хоче розвинути сильні сторони або таланти людей, які в ній працюють чи навчаються, дуже важливо, щоб системи всередині інституції підтримували такий підхід. В іншому випадку люди стають здавленими у своїх спробах індивідуально змінити свою поведінку, йдучи проти системи і культури організації. Далі наведемо ключові системні зміни, які організація може використовувати для розвитку сильних сторін особистості:

– розвиток сильних сторін на основі посадових обов'язків;

– створення моделі аналізу ефективності на основі моделі сильних сторін, яка представляє унікальні таланти особистості;

– розробка щорічного плану професійного розвитку;

– використання оцінки StrengthsFinder 2.0;

– впровадження принципів, розроблених Томом Ратом і Баррі Кончі в рамках їх дослідження на тему: "Лідерство, яке ґрунтується на виявленні сильних сторін" [1].

Отже, розвиток сильних сторін особистості стимулює професійний розвиток державних службовців та передбачає визначення найоптимальнішого стилю навчання, індивідуальний підхід, визначення виду інтелекту та уподобань людини та систематичну підтримку навчання згідно з визначеними особливостями.

Список використаних джерел

1. DeAnna Murphy, Joan Gilbertson, Norma Smith, Shari Olson, (2010). 3D Approach to Maximizing Human Potential: Discovering, Developing, and Drawing Out Strengths. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hr.mnscu.edu/training_and_development/documents/3D_Approach_to_Maxim.pdf

2. International Learning Styles Network. [Електронний ресурс] / Online Learning Style Assessments & Community. – Режим доступу : http://www.learningstyles.net/BE

3. Multiple intelligences for adult literacy and education. [Електронний ресурс] / Literacynet.org. – Режим доступу: (http://www.literacynet.org/mi/intro/index.html)

Ю.М.Уздєнова,
аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ

Кадрова політика в державному управлінні: проблеми та шляхи їх вирішення

На сьогодні головним внутрішньополітичним завданням державної політики України має бути розробка науково обґрунтованої державної кадрової політики, яка слугуватиме найважливішою передумовою зміцнення держави, побудова сучасної правової держави європейського типу, де особлива роль відводиться державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Державна кадрова політика у сфері державного управління, у першу чергу, має забезпечува-

ти: законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян, стабільне і безперервне надання публічних послуг.

Адже, як зазначає В.Я.Малиновський: "Кадрова політика – це один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку і використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади" [2, с. 478].

На думку Ю.В. Ковбасюка, державна кадрова політика – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності. Від стратегії подальшого розвитку держави залежить обсяг і межі державного регулювання кадрових процесів, рівень їх децентралізації та демократизації [1, с. 3].

Враховуючи важливість кадрової політики у державному управління від ефективності функціонування якої залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни метою дослідження є виокремлення основних проблем та шляхів їх вирішення у зазначеній сфері.

На жаль, в Україні досі не сформовано ефективну державну кадрову політику, що має забезпечити раціональне використання людського капіталу держави, оскільки нині існує велика низка проблем у сфері кадрової політики в державному управлінні, серед основних можемо виокремити:

– непрозорість прийняття управлінських рішень;

– збереження рис бюрократії радянського зразка;

– прийняті управлінські рішення досить часто виступають засобом задоволення політичних або приватних інтересів;

– корумпованість представників органів влади;

– відсутність ефективного вирішення службових завдань;

– низька ефективність управління персоналом у системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– відсутність прозорості при вступі на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;

– недієва система управління персоналом;

– відсутність та брак висококваліфікованих спеціалістів у сфері державного управління;

– невідповідність викликам сьогодення, застосування інформаційних технологій не повною мірою;

– застаріла система оцінювання результатів діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

– відсутність належних умов для здійснення професійної діяльності;

– вузькопрагматичність кадрової політики;

– постійна ротація кадрів державного управління;

– відсутність розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади;

– низька конкурентоспроможність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на ринку праці та ін.

Беручи до уваги зазначене вище, головною метою державної політики має слугувати вжиття заходів з метою вирішення проблем у сфері державної кадрової політики.

Система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні повинна вийти на якісно новий європейський рівень, стати інститутом взаємодії між державою та суспільством, через який реалізовуватиметься поєднання конституційно закріплених зобов'язань держави, відносин з кадровим потенціалом та ефективності діяльності державних органів.

Пропонуємо систему заходів для забезпечення ефективної реалізації кадрової політики на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування:

– забезпечення відокремлення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування від політичної діяльності шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів;

– здійснення модернізації системи оцінювання результатів діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для заохочення та відзначення результативної діяльності;

– забезпечення обов'язкової підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також методичного та наукового навчання публічних службовців;

– запровадження системи відповідності компетенцій вимогам щодо роботи на посаді;

– вдосконалення процедури прийняття на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та просування по службі;

– запровадження системи електронного врядування з метою прозорості та відкритості прийняття управлінських рішень;

– реформування системи управління персоналом у системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою покращення умов для розвитку спроможності кадрових служб як консультаційних центрів з питань управління персоналом та стратегічного планування людських ресурсів;

– збільшення видатків у проекті Державного бюджету України для фінансування органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою створення належних умов для здійснення професійної діяльності.

Вжиття запропонованих заходів сприятиме покращенню та розвитку системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, дасть змогу побудувати професійну, політично нейтральну державну службу, служби в органах місцевого самоврядування європейського зразка, які здатні утримувати кваліфіковані кадри та відповідатимуть потребам суспільства, ефективно надаватимуть послуги населенню.

Список використаних джерел

1. Derzhavna kadrova politika v Ukraini: stan, problemi ta perspektivi rozvitku: nauk. dop. / avt..kol. : YU.V.Kovbasyuk, K.O.Vaschenko, YU.P.Surmin ta in.: K. :NADU, 2012. – 72 s.

2. *Малиновський В. Я.* Державне управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – [Вид. 2-ге, допов. та переробл.]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

3. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України. – 2012. – 3 лют. – № 4. – С. 68.

С.А.Попов,
кандидат технічних наук, доцент,
заступник директора ОРІДУ НАДУ

Державно-управлінські нововведення: критерії оцінювання готовності кадрового ресурсу

Успішність сучасного етапу реформування українського суспільства передусім заснована на адекватному, масштабному, швидкому та своєчасному оновленні ефективності публічного взагалі й зокрема державного управління інноваційним шляхом. Його пріоритети визначені планами заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" [1], а також Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2] та стратегічною ініціативою новітньої інноваційної політики Європейського Союзу щодо стимулювання та поширення соціальних нововведень у системі державного управління.

Цілеспрямованим інструментом реформування системи органів публічної влади (далі – ОПВ) є інноваційна діяльність (далі – ІД). Її інноваційні ресурси мають бути необхідними та достатніми за обсягом та належної якості. З-поміж цих ресурсів основними дослідники розглядають [3, с. 78-79]:

– *кадрові ресурси*, які володіють необхідними для здійснення ІД освітою, рівнем професійної кваліфікації, здібностями та навичками. Особливе значення має інноваційно-орієнтована підготовка державних менеджерів "проривного характеру" та керівного складу ОПВ з розвинутим стратегічним мисленням;

– *матеріальні ресурси*, що включають необхідне обладнання, матеріали та приміщення;

– *інформаційно-інтелектуальні ресурси*, що включають наукові та науково-прикладні джерела, монографії, науково-методичні рекомендації, нормативно-правові настанови, аналітичні огляди кращого світового досвіду з впровадження та використання державно-управлінських нововведень тощо; запозичені корисні моделі, програмні продукти, бази даних, раціональні пропозиції, власні завершені та незавершені інноваційні розробки тощо;

– *фінансові ресурси*, що поєднують державні бюджети всіх рівнів, венчурні кошти та міжнародну технічну допомогу, інші законодавчо не заборонені джерела.

Пріоритетну роль кадрового ресурсу в стратегічному управлінні ІД визначає *принцип інноваційної готовності кадрового ресурсу* [3, с. 101-102], що акцентує увагу на оцінюванні (діагностуванні) теоретико-практичної готовності публічних службовців до нововведень. На вагомості цього принципу наголошує більшість дослідників, які кадровий ресурс розглядають як ключовий чинник, рушійну силу креативного характеру. Значущість креативної (творчої, новаторської) активності індивідів, їх колективів, владних діячів і еліти у здійсненні радикальних (реформістських) суспільних змін підкреслює П.Штомпка, Ю.Яківець ін. За одним із підходів, А.Є.Никифоров ІД розглядає як креативний процес специфічної спрямованості, досягнення результату якого забезпечується, поряд з іншим, шляхом розвитку знань, інтелектуального потенціалу особистості та інформаційної комунікації. Саме на необхідності інноваційно-орієнтованого навчання робить акцент Ю.Карпова, яка, аналізуючи нову парадигму сучасної освіти, вказує на те, що:

– головним чином цей вид навчання здійснюється у системі перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

– необхідно подолати у цій системі проблеми навчання дорослих та доповнити його результатами аналізу особистісних рушійних детермінант впроваджувачів стосовно їх професійних мотивів і ціннісно-смислових орієнтацій.

На важливості оцінювання інноваційної готовності публічних службовців також вказують результати соціологічних досліджень Є.Головахи, які свідчать про теё що рейтинг українського типу новатора найменший у європейському просторі. Це твердження безпосередньо стосуються і публічних службовців як частини українського суспільства та загострює увагу до сутності та значущості інноваційно-орієнтованої компетентності впроваджувачів нововведень, невідповідність якої може спричинити суттєвий прояв фактору спротиву "несумісність компетентнісна".

Пошук підходів до оцінювання стану теоретичної та практичної готовності публічних службовців до державно-управлінських нововведень має ґрунтуватися на обрані певних критеріїв, якими можуть бути:

1) наявність *особистого досвіду* службовців з упровадження нововведень; стан їх *обізнаності* (ознайомленості) з основами теорії інновацій та рівень *вивченості* ними типових нововведень в НАДУ при Президентові України;

2) стан *обізнаності* службовців з типовими нововведеннями, розуміння їх *важливості* для системи ОПВ та поінформованість про їх *поширеність* у цій системі.

Перша група критеріїв надасть можливість сформувати уявлення про загальну теоретико-практичну готовність службовців до нововведень в системі ОПВ з урахуванням їх вивчення в Національній академії. Друга група критеріїв конкретизує стан готовності публічних службовців до нововведень не тільки в аспекті їх обізнаності з їх типовими ідеями, а й розуміння їх важливості (як сформоване переконання про їх переваги, що є провідним фактором у забезпечені успішності їх впровадження) та потреби у масштабному їх поширенні в системі ОПВ як основного критерію щодо досягнення кінцевого ефекту від них у межах державно-управлінських реформ. Окрім того, усвідомлено сформована перевага нововведення є головною передумовою для прийняття позитивного рішення щодо його впровадження та необхідності його поширення у цій системі. Така зв'язаність критеріїв відповідає логіці процесу масштабного поширення

нововведень і тим самим відповідає принципу *релевантності інноваційного процесу і процесу масштабного впровадження нововведень* [3, с. 99].

Список використаних джерел

1. Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 213-р.

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р.

3. *Попов С. А.* Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.

В.В.Голубь,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Формування системи державного менеджменту в контексті стратегічних завдань розвитку сучасної держави

Проблема розвитку інновацій у процесі підготовки управлінської еліти нації має надзвичайно важливе значення для будь якої держави, але, особливо значущим це питання є для перехідних суспільств, які здійснюють перехід до сталих демократичних форм розвитку, адже саме фаховий рівень управлінців фактично є запорукою професійної реалізації стратегічного курсу розвитку держави та її політико – управлінських інститутів, який сприяє налагодженню ефективних комунікацій і формування партнерських взаємовідносин держави і суспільства. Саме такий, достатньо складний період українське суспільство переживає з кінця XX сторіччя, що пов'язано, перш за все, з руйнуванням традиційних управлінських структур і механізмів, а також, спадкоємством суспільних інститутів, що відображають бюрократично – тоталітарний стиль діяльності практично на всіх рівнях управлінської ієрархії.

Управління як складова частина будь-якого суспільства розвивається разом з ним, але кожний наступний етап розвитку суспільства формує нову модель державного управління, яке в багатьох аспектах залежить від ідеологічних і політичних імперативів розвитку суспільства. Реформування і трансформацію управлінських функцій держави доцільно розглядати як адаптацію системи – держави, як політичного інституту до нових викликів і функціональних імперативів, які потребують управлінців нового якісного рівня, професійних державних менеджерів, передусім у сфері політико – адміністративного управління, адже ці дві сфери діяльності держави – політики і управління є і сферою перетинання взаємодії і взаємовідносин держави з громадянським суспільством.

Відповідно, саме такі особливості розвитку сучасного державотворення, необхідність побудови нового формату взаємовідносин політичних лідерів, бюрократії, бізнесу і громадянського суспільства і викликають потребу у напрацюванні нових підходів і формуванні нових моделей політичної поведінки, зміни управлінських методів і парадигм суспільного управління в цілому.

Одним з найбільш актуальних завдань у контексті роздумів над інноваційним підходом щодо підготовки фахівців нової генерації є, безумовно питання підготовки сучасних державних менеджерів, здатних генерувати якісні ідеї щодо стратегічних векторів розвитку сучасної держави, а також, вміння реалізовувати ці ідеї у практичній площині державно-управлінської діяльності.

Важливим аспектом у цьому контексті є вміння своєчасно реагувати на проблеми і знаходити адекватний вихід з кризових ситуацій, адже наслідком неефективного державного управління є прояви недовіри до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, її впливовості і спроможності вирішувати складні економічні, соціальні і політичні суспільні проблеми. Актуальним є питання суттєвого зниження довіри до традиційних політико-адміністративних інститутів, відпо-

відно, негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності у державі, а можливо і випробуванням для її існування. У зв'язку з цім доречно говорити про важливість формування нової філософії управління для перехідних, національних держав, а також обґрунтування практичних шляхів її реалізації у процесі державотворення. Йдеться, передусім про переорієнтацію державної служби на задоволення потреб громадян, формуванні нових форм інтеракцій між різними органами влади, децентралізації управлінських процесів, встановлення ефективної в інтересах суспільства співпраці політиків і чиновників, а також демократичного контролю за діяльністю влади з боку суспільства, обмеження впливу держави у різні сфери життя суспільства, відношення до держави як до інституту, якій є підконтрольним суспільству. Виходячи з того, що об'єкт державного управління надзвичайно ускладнюється і диференціюється, то для успішного виконання державою своїх функцій важливим завданням є саме підвищення професіоналізму системи державного управління і державної служби. Українське державотворення і українське суспільство у цілому проходять сьогодні новий, надзвичайно складний етап свого розвитку і випробовувань. Особливо важливим у цьому плані є утвердження демократичних принципів у реформуванні політико-адміністративної системи українського держави, створенні нових соціальних і політичних механізмів, зміні відносин між державою і суспільством, подальшому узгодженні політичних і громадянських відносин. Це супроводжується формуванням демократичної політичної свідомості громадян, інституціоналізацією нових форм політичного життя, надзвичайно посилює увагу з боку суспільства до ініціатив і практичної діяльності владних інститутів. Важливим є і формування нових критеріїв ефективності політико-адміністративних систем, державного управління у цілому, це передусім стабільність, надійність, послідовність, передбачення кінцевого результату і вміння управляти змінами.

Сучасна система управління повинна бути такою, щоб вона могла забезпечити виконання державою своїх функцій (починаючі від захисту власності і життя, підтримки незахищених верств населення, створення механізму реалізації конституційних прав і свобод) по відношенню до суспільства, адже низька ефективність держави як політичного інституту є причиною неспроможності долати кризові явища в економічній сфері, політичного протистояння і навіть затяжної кризи, соціального напруження, величезного рівня корупції, в цілому – зростання недовіри до всіх форм влади. І в цьому контексті, саме вдосконалення системи державного менеджменту, його професіоналізація є основою у контексті завдання оптимізації державою свої функцій по відношенню до суспільства, частиною яких держава поступається на користь різноманітним суспільним організаціям, органам місцевого самоврядування, партіям, рухам, що пов'язане з поступовим розвитком процесів самоорганізації та самоуправління.

Список використаних джерел

1. *Aucoin P.* Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums / P. Aucoin // Governance. 1990. – Vol. 3.

2. *Brar Bh.* Theorising Transitions: Post-Coloniality, Post-Socialism and the Coming Age of Globalization / Bh. Brar // International Studies. – 2009. – Vol. 39. – N 4.

3. *Kettl D. F.* The Transformation of Governance: Public administration for Twenty-First Century America / D. F. Kettl. – Baltimore and London, 2002.

В.М.Гурієвська,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Застосування соціально-психологічних технологій при формуванні кадрової політики у державному управлінні

Реформування кадрової політики у державному управлінні України вказує на необхідність побудови комплексної моделі кадрового забезпечення управління, що полягає у налагодженні

системи підготовки висококваліфікованих кадрів, ефективному використанні потенціалу державних службовців, створенні системи професійного й особистісного розвитку та забезпеченні екології державно-управлінської діяльності.

Значні ресурси підвищення ефективності кадрових служб містить застосування соціально-психологічних технологій в органах державної влади, зокрема психологічного супроводу, коучингу, консультування, соціально-психологічного навчання персоналу, тощо.

Оскільки суттєве вдосконалення системи кадрової політики у сфері державної служби можливе лише за умови комплексного підходу до її розв'язання, це передбачає побудову і реалізацію політики на всіх етапах: набору персоналу, його адаптації, навчання, соціально-психологічного супроводу. Окремо постає проблема формування складу керівного персоналу, вирішення якої вимагає запровадження нових механізмів добору кращих претендентів на керівні посади, удосконалення й розробки нових стандартів державної служби, проголошення як єдиного механізму вступу на всі керівні посади державної служби відкритого та прозорого конкурсу, забезпечення на керівних посадах ґендерної рівності, висунення на керівні посади здібної, талановитої молоді, підвищення ефективності і дієвості кадрового резерву [1].

Це вимагає підвищення рівня соціальне-психологічної культури працівників кадрових служб та застосування інноваційних соціально-психологічних технологій при формуванні кадрової політики, серед яких: соціально-психологічна діагностика; аналіз і регулювання групових і особистих стосунків, взаємин керівництва; управління виробничими і соціальними конфліктами та стресами; інформаційне забезпечення системи управління персоналом; управління зайнятістю; оцінка і підбір кандидатів на вакантні посади відповідно до реальних потреб організації; аналіз кадрового потенціалу і потреби в персоналі; маркетинг кадрів; планування і контроль ділової кар'єри; професійна та соціально-психологічна адаптація працівників; управління трудовою мотивацією; правові питання трудових відносин; психофізіологія, ергономіка та естетика праці тощо.

Тож застосування соціально-психологічних технологій націлене на створення екологічних умов управлінської діяльності і сприяння психічному здоров'ю особистості, упередження вигорання, формування витривалості до стресів, адаптацію в соціальній та емоційній сфері, розширення особистісних ресурсів, підвищення психологічної компетентності, толерантності, сприяння особистісному зростанню, та формування сприятливих взаємовідносин і морального клімату організації.

Мінлива природа особистості і навколишнього середовища в цілому, є одним із чинників, які підтверджують необхідність застосування соціально-психологічних технологій при забезпеченні кадрової політики у державному управлінні, адже безперечним є той факт, що психологічна компетентність керівника впливає на підвищення рівня його професійних компетенцій та створює передумови для підвищення ефективності системи державного управління.

Тож імплементація сучасних інноваційних соціально-психологічних технологій може бути як науковим так і практичним ресурсом для забезпечення ефективної кадрової політики в системі державного управління України.

Список використаних джерел

1. *Гончарук Н. Т.* Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03. – Інститут законодавства Верховної Ради України / Гончарук Н. Т. – К., 2008.

2. *Гурієвська В. М.* Інтеграція європейських підходів у сфері управління людськими ресурсами / В. М. Гурієвська // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 11-ї регіон. наук.- практ. конф., 15 трав. 2014 р., Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. П. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 203–205.

3. *Ковбасюк Ю. В.* Модернізація державного управління та європейська інтеграція України / Ю. В. Ковбасюк // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 5–10. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_3_3.pdf

Л.С.Савчук,
аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Медіа-освіта молоді у вимірі інформаційної війни

Глобалізація та інформаційна революція, а нині й інформаційна війна, в якій перебуває сучасне українське суспільство, зробили наше сприйняття подій значною мірою залежним від того, як його подають медіа. На жаль, ЗМІ відповідним чином не відреагували на збільшення відповідальності, їх матеріали часто не перевіряються належним чином, містять елементи маніпуляції та підтасовок.

В цих умовах медіа-освіта є шляхом до того, щоб озброїти людину можливістю самозахисту від неякісної медіа-інформації. Освіта загалом має стати активним суб'єктом інформаційного простору. На цьому, за повідомленням прес-служби МОН, наголосив заступник міністра освіти і науки Павло Полянський під час виступу на Міжнародній конференції "Інформаційна війна у XXI столітті – досвід українського конфлікту 2014–2015 років для Польщі та Європи", що відбулася у Варшаві. За його словами, освіта нині в не меншій мірі, ніж будь-яка інша сфера, є об'єктом інформаційної війни, але освіта не лише пасивний об'єкт, жертва цієї агресії; вона має потенціал бути активним суб'єктом інформаційного простору. "В контексті інформаційної війни освіту потрібно розглядати не лише як ціль для атак, але також як стратегічний ресурс для перемоги", – підкреслив заступник міністра.

Інформаційна війна в освіті – це боротьба не за тексти у підручниках і не за риторику педагогів на заняттях. "Це боротьба за молодь, її свідомість, мислення. Тож підручники, навчальні програми, педагогічні технології є засобами для досягнення цієї цілі" [2].

Мета такої інформаційної війни – нав'язати молодій людині готові висновки, "єдино правильну" позицію, ідеологію шляхом викривленої, вибіркової інформації, але аж ніяк не навчити її критично мислити та робити власні висновки. І тут важко не погодитися, адже молоді, з їх максималізмом, підвищеною емоційністю, а також з ще не усталеними поглядами на життя та цінностями, досить складно адаптуватися в сучасних умовах.

На думку фахівців ЮНЕСКО, медіа-освіта є частиною основних прав кожного громадянина будь-якої країни світу на свободу самовираження і права на інформацію та є інструментом підтримки демократії. При цьому медіа-освіта рекомендується для запровадження в національні навчальні плани всіх держав, у систему додаткової, неформальної та "пожиттєвої" освіти [4].

Медіа-педагог, професор Ліверпульського університету Лен Мастерман, вважає, що медіа не відображають дійсність, а представляють її [6]. Це підтверджує його американська колега, доктор П.Офдерхейд, що медійна грамотність спрямована на розвиток у людини "критичної автономії відносно медіа" [5]. Шведська дослідниця С. фон Файлітзен зауважує, що медіа-освіта означає критичне мислення (critical thinking) і потрібна для активної участі як в демократичному процесі, так і в процесі глобалізації [3]. Один з активістів медіа-освіти Б.Мак-Махон звернув увагу на її морально-демократичний аспект, зазначивши, що "в епоху тероризму та війн XXI століття медіа-освіта молоді стає важливою вимогою демократичного суспільства" [7].

Слід зауважити, що розуміння медіа-освіти зарубіжними та вітчизняними педагогами суттєво відрізняється: якщо в Західній Європі наголос робиться на формування автономної від медіа особистості, то в Україні – на опанування медіа-обладнання та використання можливостей медіа в навчальному процесі.

Варто взяти до уваги, що 20 травня 2010 р. постановою Президії Національної академії педагогічних наук України була схвалена Концепція впровадження медіа-освіти в Україні. Згідно з цією Концепцією медіа-освітою в нашій державі вважається частина освітнього процесу, спрямована на формування в суспільстві медіа-культури, підготовку особистості до безпечної та ефективної взаємодії із сучасною системою мас-медіа, включаючи як традиційні (друковані видання, радіо, кіно, телебачення), так і новітні (комп'ютерно опосередковане спілкування, Інтернет, мобільна телефонія) медіа з урахуванням розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

В сучасних умовах розвитку Української держави, медіа-освіта представляється як важлива область, що пов'язана з більшістю соціальних структур демократичного суспільства та

яка повинна відповідати сучасним викликам та загрозам, що постали перед Українською державою. Її головними завданнями за нинішніх умов мають стати сприяння формуванню:

1) медіа-імунітету особистості, який робить її здатною протистояти агресивному медіа-середовищу, забезпечує психологічне благополуччя при споживанні медіа-продукції, що передбачає медіа-обізнаність, уміння обирати потрібну інформацію, оминати інформаційне "сміття", захищатися від потенційно шкідливої інформації з урахуванням прямих і прихованих впливів;

2) рефлексії і критичного мислення як психологічних механізмів медіа-грамотності, які забезпечують свідоме споживання медіа-продукції на основі ефективного орієнтування в медіа-просторі та осмислення власних медіа-потреб, адекватного та різнобічного оцінювання змісту і форми інформації, її повноцінного і критичного тлумачення з урахуванням особливостей сприймання мови різних медіа.

Сьогодні інформацію треба розглядати як стратегічний продукт. Здатність суспільства та його інституцій збирати, обробляти, аналізувати, систематизувати та накопичувати інформацію, забезпечувати свободу інформаційного обміну є важливою передумовою соціального й технологічного поступу, чинником національної безпеки, однією з основ успішної внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Список використаних джерел

1. *Іванов В. Ф.* Медіаосвіта і медіаграмотність як актуальні тенденції виховання сучасної молоді [Електронний ресурс] / В. Ф. Іванов, Т. В. Іванова // Медіаосвіта в Україні : наукова рефлексія викликів, практик, перспектив : зб. ст. методологічного семінару. – С. 25–44. – Режим доступу : http://www.ispp.org.ua/files/1369216397.pdf

2. *Полянський П.* Інформаційна війна в освіті це боротьба за молодь [Електронний ресурс] / П. Полянський. – Режим доступу : http://old.mon.gov.ua/ua/news/45375-informatsiyna-viyna-v-osviti—tse-borotba-za-molod,-yiyi-svidomist,-mislennya,—pavlo-polyanskiy

3. Feilitzen, C. von. Media Education, Children's Participation and Democracy. In: Feilitzen, C. von. and Carlsson, U. (Eds.) Children and Media: Image, Education, Participation. Goteborg: UNESCO & NORDICOM, 1999, p. 24–26.

4. Recommendations Addressed to the United Nations Educational Scientific and Cultural Organization UNESCO // Education for the Media and the Digital Age. Vienna: UNESCO, 1999, p.273-274. Reprint in: Outlooks on Children and Media. Goteborg: UNESCO & NORDICOM, 2001, p. 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://edu.of.ru/medialibrary

5. Kubey, R. (Ed.) (1997). Media Literacy in the Information Age. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.). 484 p., 79

6. *Masterman L.* A Rational for Media Education / L. Masterman // Kubey, R. (Ed.) Media Literacy in the Information Age. – New Brunswick & London : Transaction Publishers, 1997, p. 40–42.

7. *McMahon B.* Relevance and Rigour in Media Education. Keynote Presentation to the National Media Education Conference / B. McMahon. – Baltimore. – 2003. – P. 3.

В.В.Діуліна,
кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ

Освітні інновації у підготовці державних управлінців

Становлення української державності й розвиток інститутів громадянського суспільства потребує оновленої системи підготовки управлінського корпусу. Така підготовка має враховувати нові соціальні виклики та відповідати інституційним реформам в Україні. Тобто сучасний розвиток суспільства й держави вимагає нової системи освіти – інноваційного навчання, особливо навчання державних управлінців – людей, які з часом візьмуть на себе прийняття стратегічних рішень в різних сферах.

Дефініція "інновація" сьогодні вживається дуже часто, але інколи розуміється неточно. Згідно Закону України "Про інноваційну діяльність", інновації – це новостворені (застосовані)

і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [1].

В науковій літературі поширені два підходи щодо визначення поняття "інновація":

– статичний, де інновація розуміється як *результат* інноваційного процесу у вигляді нової продукції, технології, нового методу, що впроваджується на ринку (Х.Рігс, В.Хіппель, Р.Фатхутдінов та ін.);

– динамічний, в якому інновація розглядається як *процес*, що охоплює дослідження, проектування, розроблення, організацію виробництва, комерціалізацію і поширення нових виробів, технологій, принципів замість існуючих (Д.Бессант, Б.Твісс, Д.Тідд, Б.Санто, К.Павітт та ін.).

У справі підготовки фахівців галузі знань "Державне управління" є сенс не протиставляти вищевказані підходи, а об'єднати їх разом у розумінні процесу і результату інновації як єдиного цілого.

Під освітньою інновацією ми будемо розуміти цілеспрямоване теоретично обґрунтоване й практично орієнтоване нововведення, яке реалізується на трьох рівнях: макро-, мезо- і мікрорівні.

На макрорівні інновації охоплюють всю систему освіти і приводять до зміни освітньої парадигми. Інновації мезорівня зворушують оновлення освітнього середовища конкретних навчальних закладів на ґрунті нових концептуальних підходів внаслідок чого з'являються нові наукові школи. На мікрорівні інновації спрямовані на створення нового змісту як окремої дисципліни, так і блоку дисциплін, на розробку нових технологій, форм і методів навчання. Саме на мікрорівні аналізується процес становлення фахівця. На кожному з цих рівнів освітня інновація розвивається в кілька етапів, і на кожному з етапів є фактори, які впливають на процес нових введень.

В межах цих тез ми оглянемо інноваційну діяльність саме на рівні підготовки окремого спеціаліста, тобто на мікрорівні, який, на наше переконання, є початком і першоосновою інноваційних перетворень, але за умов прозорої і зрозумілої траєкторії розвитку всієї країни і конкретного вишу, зокрема.

Головною перешкодою для виходу на новий інноваційний рівень у практиці вищих навчальних закладів державно-управлінського профілю є, на нашу думку, недостатній рівень готовності викладацького корпусу до цього. Сьогодні вже недостатньо мати тільки професійну компетентність у своїй предметній галузі, адже впровадження інновацій вимагає ще й педагогічної майстерності, помноженої на критичний аналіз своєї повсякденної діяльності і пошук нових підходів до професійного зростання. Головним принципом інноваційних введень є бажання не зупинятися на шляху рухання вперед. Якщо інноваційний пошук викладачів не є одноразовим заходом, а стає постійною роботою, тоді можна говорити про інноваційність навчального закладу в цілому.

Ми пропонуємо до обговорення перелік тих основних педагогічних знань, умінь і навичок, які характеризують викладача-новатора:

1. Йти в ногу з часом, прагнути позитивних змін і оновлення.
2. Вільно володіти актуальним академічним матеріалом.
3. Бути кваліфікованим користувачем інформаційних технологій.
4. Мати високий рівень навчально-методичних умінь.
5. Володіти навичками швидкого і гнучкого орієнтування в педагогічних ситуаціях.
6. Зосереджуватись на особистості студента, бути уважним до його думки, точки зору.
7. Бути надійним і доброзичливим провідником для студентів і слухачів у пошуку їх власної траєкторії безперервної освіти.

Де шукати основу для творчості? Джерелом ідей для створення інновацій в освіті є спілкування, озвучування думок, комунікація у будь-кому вигляді. Ключем до інноваційного інсайту може слугувати просте уважне слухання, насамперед, споживачів освітніх послуг у сфері державного управління. На ґрунті такого слухання й народжуються інноваційні ідеї, які перетворюються потім у проект учбового заняття.

Починати впровадження інноваційних ідей варто, змінюючи середовище, в якому відбувається навчання. В традиційних аудиторіях провести, наприклад, інноваційний тренінг, роз-

рахований на активний діалог, неможливо. Аудиторії повинні бути прилаштованими для проведення брейн-стормингу, кейс-стаді тощо.

Ключовим фактором успішності інноваційних занять є їхня практична цінність, коли у розробці кожного навчального заняття враховані ті реальні умови, в яких живуть і працюють люди. Залучення слухачів-управлінців у якості активних учасників навчального процесу (“акторів”, а не “глядачів”), застосування на заняттях різних видів навчальної діяльності – такої, що впливає на розум, тіло й емоції –зможуть значно підвищити навчальні результати.

На жаль, у певної частини викладачів не сформований попит на вивчення і впровадження інноваційного досвіду, накопиченого сучасною вищою школою, а також відсутня потреба в критичному аналізі власного педагогічного досвіду і майстерності. Залучення викладача в інноваційний процес за умов коректного але переконуючого впливу зацікавлених сторін обов’язково дасть позитивний результат.

Список використаних джерел

1. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40-IV (зі змінами і доповненнями). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/ laws/show/40-15

Д.В.Титаренко,
аспірант кафедри управління освітою НАДУ

Роль інтерактивних технологій у системі підвищення кваліфікації державних службовців

Однією з умов успішного соціального розвитку суспільства є підготовка закладами освіти висококваліфікованих, конкурентоспроможних на сучасному ринку праці фахівців, які відповідатимуть вимогам інформаційного суспільства, ефективно діятимуть у професійному та соціальному середовищах. На жаль, незважаючи на те, що за останні часи розвитку суспільства сталось чимало позитивних змін, система підвищення кваліфікації державних службовців не завжди відповідає вимогам сучасності.

Тому, як зазначають численні науковці, зокрема Л.О.Чеховей, однією з тенденцій розвитку професійної освіти в Україні є “спрямованість навчального процесу на запровадження інтерактивних освітніх технологій, створення під час професійної підготовки умов для ефективного інтелектуального розвитку особистості фахівця” [8, с. 12–13].

Особливого значення впровадження інтерактивних технологій набуває у підготовці спеціалістів, “оскільки вже протягом тривалого часу спостерігається зниження рівня професійної компетентності, формалізм набутих знань, не усвідомлення міри відповідальності за формування особистості” [5, с. 45–46].

Аналіз останніх досліджень і публікацій дозволяє зробити висновок про певні труднощі та проблеми, які існують в сучасній системі професійної освіти. Зокрема процес реформування освіти, який триває в Україні, часто зводиться до застосування нових форм роботи в межах традиційної системи. До того ж серйозну конкуренцію традиційним технологіям навчання становить сучасний рівень розвитку інформаційних технологій. Тому, на нашу думку, потрібна принципово нова демократична освітньо-педагогічна технологія. Про це йдеться у дослідженнях цілого ряду науковців, а саме: Л.В.Мельник, О.І.Пометун, Л.О.Чеховей, Л.В.Шелестової.

Зокрема Л.В.Шелестова зазначає, що “на допомогу класичним технологічним аспектам мають прийти нові – інтерактивні технології навчання [9, с. 12–13].

У своїх дослідженнях Л.О.Чеховей зазначає, що важливою вимогою суспільства до особистості є не енциклопедичність знань, а набуття вмінь та навичок, що сприяють розвиткові та самореалізації особистості. На думку науковця, це завдання значною мірою вирішується через запровадження інноваційних технологій, серед яких важливу роль відіграють інтерактивні технології. Саме інтерактивні технології “активізують пізнавальну діяльність, творчість, спираючись на процеси сприймання, пам’яті, уваги, а передусім на продуктивне мислення, поведінку, спілкування” [8, с. 12–13].

Метою статті є визначення сутності поняття інтерактивних технологій, виявлення переваг застосування інтерактивних технологій у процесі підвищення кваліфікації державних службовців.

Аналіз історико-педагогічної літератури дозволяє зробити висновок, що елементи інтерактивного навчання можна знайти у працях В.О.Сухомлинського, у творчості учителів-новаторів 1970–1980 рр. ХХ століття (Ш.О.Амонашвілі, В.Ф.Шаталов, Є.А.Ільїна, С.М.Лисенкова). Науковий інтерес викликає дослідження Е.Я.Голанта, який у 60 рр. ХХ століття подав класифікацію типів та методів навчання, поділивши їх на активні та пасивні [6, с. 72–73].

За класифікацією Е.Я.Голанта, пасивний тип навчання полягає в тому, що об'єкт навчання має засвоїти і відтворити матеріал, переданий йому викладачем, текстом підручника тощо, тобто джерелом знань. До відповідних методів пасивного типу навчання належать методи, що вимагають лише слухати й дивитися. Звісно, термін "пасивне" є умовним, адже будь-яка організація освітнього процесу неодмінно передбачає певний рівень пізнавальної активності суб'єкта інакше досягнення навіть мінімального результату неможливе. У своїй класифікації Е.Я.Голант використовує "пасивність" як визначення низького рівня активності суб'єкта, переважно репродуктивної діяльності за майже цілковитої відсутності самостійності й творчості [6, с. 72–73].

Активне навчання, за Е.Я.Голантом, – такий тип навчання, який передбачає застосування методів, що стимулюють пізнавальну активність і самостійність тих, хто навчається, він виступає "суб'єктом" навчання, виконує творчі завдання, вступає в діалог з викладачем. Основними методами цього навчання є: самостійна робота, проблемні й творчі завдання, розвиваючі творче мислення.

До класифікації Е.Я.Голанта ми можемо додати такий тип навчання, як інтерактивне навчання, але розглядати його як різновид активного, який має свої закономірності та особливості.

Знаходимо визначення сутності даного поняття: "Інтерактивне навчання (від лат. Interaction – взаємодія) – ігрові технології навчання і розвитку, що побудовані на цілеспрямованій спеціально організованій груповій та міжгруповій діяльності, "зворотному зв'язку" між всіма учасниками для досягання взаєморозуміння й корекції навчального і розвивального процесу, індивідуального стиля спілкування на основі рефлексивного аналізу. Поняття "інтерактивне навчання" уявляє собою переклад англомовного терміну interactive learning, який означає учіння (стихійне чи спеціально організоване), засноване на взаємодії, і навчання, побудоване на взаємодії [1].

Отже, пасивний тип навчання вважається найбільш неефективним з точки зору рівня засвоєння суб'єктів навчального матеріалу, однією з переваг є можливість викласти велику кількість навчального матеріалу в обмежених часових рамках. Особливістю активного типу навчання є те, що викладач та суб'єкт навчання взаємодіють один з одним. Якщо в пасивному основною дієвою фігурою є викладач, то в активному викладач та суб'єкт мають рівні права. Активний тип навчання пропагує демократичний стиль взаємодії. Активний та інтерактивний тип навчання мають багато спільного. Але, на відміну від активного інтерактивний тип орієнтований на більш широку взаємодію суб'єктів не тільки з викладачем, але й один з одним і на домінування активності.

Аналіз психолого-педагогічної літератури дав змогу констатувати, що за останні роки у науковий обіг ввійшло поняття "технологія навчання" та "інтерактивна технологія навчання". Більш детальніше зупинимось на виявленні їхньої сутності. За визначенням О.І.Пометун педагогічна технологія – це сукупність способів (методів, прийомів, операцій) педагогічної взаємодії, послідовна реалізація яких створює умови для розвитку учасників педагогічного процесу і передбачає певний результат. Педагогічні технології є одним з провідних засобів у діяльності викладача [7, с. 47–48]. Науковець розглядає дві основні групи педагогічних технологій: репродуктивні (особистісно відчужені) продуктивні (особистісно орієнтовані) [7, с. 47–48]. Аналіз наукового доробку дослідниці дозволили зробити зведену таблицю основних характеристик репродуктивних та продуктивних педагогічних технологій. Результати аналізу подано у таблиці.

З огляду на зазначене можна охарактеризувати одну з інноваційних педагогічних технологій, яка за своїми базовими характеристиками належить до продуктивних, – технологію інтерактивного навчання. Ключовим поняттям, що визначає сутність інтерактивних технологій, є "взаємодія". Взаємодію розуміють як безпосередню міжособистісну комунікацію, найважливішою особливістю якої є здатність людини "приймати роль іншого", уявляти, як її сприймає партнер по спілкуванню або група, і відповідно інтерпретувати ситуацію і конструювати власні дії.

Аналіз основних характеристик груп педагогічних технологій

Характеристика технології	Групи педагогічних технологій	
	Репродуктивні	Продуктивні
Мета	Повідомлення студентам готової системи знань, формування на їх основі умінь та навичок	Створення комплексу оптимальних умов для розвитку особистості студента
Характеристика дій викладача та студента	Суб'єкт – об'єкт (викладач завжди суб'єкт діяльності, студенти – об'єкт впливу викладача)	Міжсуб'єктні рівноправні взаємини
Провідна функція студента	Сприйняття і запам'ятовування інформації викладача, діяльність за зразком	Самостійне набуття знань, створення умов для свого розвитку у взаємодії з викладачем. Суб'єкт діяльності, дослідник проблем
Провідна функція викладача	Організація впливу на студентів, трансляція у свідомість студентів інформації у вигляді сформульованих положень, доказів, відібраних фактів, де зафіксовані погляди викладача, авторів підручника	Організація взаємодії зі студентами, створення умов розвитку їхньої особистості, самостійності у діяльності студентів
Головні пріорітети	Виконання обов'язкової програми	Діяльність, спілкування, діалог, можливості самовираження, самореалізації студента та викладача, процесуальність, розвиток, рефлексія учнями власного досвіду творчої діяльності
Домінуючі методи	Пояснювально-ілюстровані	Проблемно-пошукові, інтерактивні
Об'єкт головної уваги вчителя	Організація власної діяльності	Організація діяльності студентів, педагогічної взаємодії

В "Енциклопедії вищої освіти" поняття інтерактивної технології навчання визначається як така організація навчального процесу, за якої неможлива неучасть студента в колективному, заснованому на взаємодії всіх його учасників процесі навчального пізнання: бо кожен учасник має конкретне завдання, за яке він повинен публічно прозвітуватись, або від його діяльності залежить якість виконання поставленого перед групою завдання [4, с. 357–358].

Отже, інтерактивна технологія навчання – це технологія організації навчального процесу, посилена педагогічна взаємодія, взаємовплив учасників педагогічного процесу через призму власної індивідуальності, особистого досвіду життєдіяльності. Це процес інтенсивної міжсуб'єктної комунікації (викладач – суб'єкт власної професійної діяльності ставить в позицію суб'єкта освітньої діяльності студента).

Більшість науковців характеризують інтерактивні технології як технології з високим ступенем інтенсивності спілкування її учасників, їхньої комунікації, обміну діяльностями, зміною і різноманітністю її видів, форм, прийомів, цілеспрямованою рефлексією учасників діяльності і взаємодії, що відбулася. Реалізація інтерактивних технологій спрямовані на зміну, вдосконалення моделей поведінки і діяльності учасників педагогічного процесу [6, с. 72–73].

На сьогодні накопичений досвід в Україні та за кордоном, переконливо засвідчує, що інтерактивні технології сприяють інтенсифікації та оптимізації навчального процесу. Вони дозволяють студентам аналізувати навчальну інформацію, творчо підходити до засвоєння навчального матеріалу й тому зробити засвоєння знань більш доступним; навчитись формулювати власну думку, правильно її виражати, доводити власну точку зору, аргументувати й дискутувати; навчитись слухати іншу людину, поважати альтернативну думку; моделювати різні соціальні ситуації, збагачувати власний соціальний досвід через включення в різні життєві ситуації; вчитись будувати конструктивні відносини в групі, визначати своє місце в ній, уникати конфліктів, розв'язувати їх, шукати компроміси, прагнути діалогу; знаходити спільне розв'язання діалогу; розвивати навички проектної діяльності, самостійної роботи, виконання творчих робіт.

Цікаву інформацію щодо досліджень проведених Національним тренінг-центром (США, штат Меріленд) у 1980-х роках, знаходимо у наукових напрацюваннях Л.О.Чеховей [8, с. 12–13]. Американські дослідники зробили висновок, що інтерактивне навчання уможливлює різке збільшення відсотка засвоєння матеріалу, бо впливає не лише на свідомість учня, а й на його почуття, волю. Результати цих досліджень представлено у схемі, яка дістала назву "Піраміда навчання".

"Піраміда навчання" демонструє, що найменших результатів можна досягти за умов пасивного навчання (лекція – 5%, читання – 10%), а найбільших – інтерактивного (дискусійні групи – 50%, практика через дію – 75%, навчання інших або негайне застосування знань – 90%). Ці дані є середньостатистичними, тому у конкретних випадках результати можуть різнитися, але в середньому таку закономірність може простежити кожен педагог. Усі зазначені ознаки

інтерактивних технологій обумовлені одна одною , інтегруються в єдиний комплекс атрибутів, що становлять змістову технологічну основу використання в педагогічному процесі інтерактивних технологій [8, с. 12–13].

Визначивши сутність інтерактивних технологій як інноваційних можна зробити висновок, що будь-яка педагогічна технологія буде не дієвою, якщо не розглядати її як цілісну систему в єдності усіх компонентів і взаємозв'язків. Порівняння та аналіз особливостей застосування різних типів навчання у процесі підвищення кваліфікації державних службовців дає можливість виявити певні переваги інтерактивних технологій, які полягають у тому, що слухачі засвоюють всі рівні пізнання (знання, розуміння, застосуваня, оцінка). Слухачі займають активну позицію, зростає інтерес в отриманні нових знань. Також значно підвищується роль викладача – він виступає як організатор, лідер. Але треба зазначити, використання інтерактивних технологій вимагають від викладача високого рівня підготовки. Сукупність цих ознак і умов говорить про принципову інноваційність педагогічної технології інтерактивного навчання в порівнянні з традиційними формами його організації. Тому широке його застосування у сучасній системі підвищення кваліфікації управлінців передбачає серйозну увагу до цього навчання з боку викладачів, оскільки тільки послідовна цілеспрямована робота справді допоможе їм опанувати даним типом навчальної технології, яка так важлива сьогодні, коли йдеться про формування нової формації державних службовців.

Список використаних джерел

1. *Вербицкий А.* Активные методы обучения в высшей школе: контестный подход / А. Вербицкий . – М., 1989. – 127 с.

2. *Касьяненко В.* Інтерактивні методи навчання та їх переваги / В. Касьяненко // Фізика в школах України. – 2009. – № 2.

3. Енциклопедія освіти / АПН України ; гол. ред. В. Г. Кремень; [заст. гол. ред. О. Я. Савченко, В. П. Андрущенко ; відп. наук. секр. С. О. Сисоєва]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

4. *Мельник Л.* Мотиваційне забезпечення оволодіння інтерактивними технологіями студентами вищих педагогічних навчальних закладів / Л. Мельник // Нова педагогічна думка. – № 3. – 2009. – С. 45–46.

5. Навчання в дії: як організувати підготовку вчителів до застосування інтерактивних технологій навчання : метод. посіб. / А. Панченков, О. Пометун, Т. Ремех. – К. : А.П.Н., 2003. – 72 с.

6. *Панфилова А. П.* Игротехнический менеджмент. Интерактивные технологии для обучения и организационного развития персонала / А. П. Панфилова. – СПб. : ИВЭСЭП, "Знание", 2003. – С. 70

7. Сучасний урок. Інтерактивні технології навчання : наук.-метод. посіб. / О. І. Пометун та ін. – К. : А.С.К., 2005. – 192 с.

8. *Чеховей Л.* Від самовдосконалення педагога – до самореалізації учня / Л. Чеховей // Школа. –2008. – № 7. – С. 12.

9. *Шелестова Л.* Інтерактивні технології: "за і проти" / Л. Шелестова // Шкільний світ. – 2003. – № 12. – С. 3.

В.М.Князевич,
доктор медичних наук, завідувач кафедри
управління охороною суспільного здоров'я НАДУ
Л.І.Жаліло,
доктор біологічних наук, професор, професор кафедри
управління охороною суспільного здоров'я НАДУ

Проблеми кадрового забезпечення реформування охорони здоров'я в Україні

Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 "Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" та Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена постановою Верховної ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII, започаткували вкрай необхідне реформування, в тому числі, системи охорони здоров'я, стан якої визнаний Президентом країни катастрофічним. Утворена відповідно цим документам "Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 роки" містить низку важливих кроків реформування, в тому числі реформування Міністерства охорони здоров'я, що є важливою, можна сказати, революційною, управлінською інновацією [1–3].

Аналіз утвореної Стратегії з наукових позицій інноваційного управління або управління змінами надає можливість оцінити запропоновані кроки побудови нової моделі системи охорони здоров'я і скласти науковий прогноз реальності їх здійснення.

В цілому Стратегія накреслює політико-організаційні, управлінські кроки змін в галузі, не торкаючись технологій охорони здоров'я. Акцентуючи увагу на управлінських трансформаціях галузі, заявлених в Стратегії, можна виокремити наступні управлінські дії:

– політичне лідерство, визначення пріоритетності національних програм;

– розробка стратегій і дій зі зміцнення громадського здоров'я;

– запровадження принципу пріоритетності здоров'я при формуванні державної політики у всіх сферах;

– регуляторний нагляд; моніторинг та оцінка заходів політики;

– забезпечення інформації у сфері охорони здоров'я;

– децентралізація та сприйняття ініціативи знизу;

– запровадження нової моделі фінансування послуг системи охорони здоров'я, орієнтація на використання наявних ресурсів;

– співпраця різних секторів економіки, міжсекторальна взаємодія; посилення міжгалузевої координації;

– взаємодія з іншими службами, органами державного сектору та громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями та юридичними суб'єктами приватної форми власності;

– забезпечення готовності та здатності системи охорони здоров'я ефективно реагувати на кризові ситуації (авт.: управління змінами ?);

– формування чи підготовка "незалежних" менеджерів для запровадження інновацій і прийняття рішень на рівні невеликої мережі лікарень під єдиним управлінням (авт.: делегування повноважень чи передача управлінських функцій?).

Незважаючи на відсутність чіткого формулювання та системного підходу до завдань, можна констатувати, що найсуттєвішими кроками є децентралізація та конституційні зміни щодо моделі фінансування галузі. При реалізації наведеного переліку управлінських функцій автори Стратегії точно зустрінуться з проблемами підготовки спеціального кадрового забезпечення, причому в першу чергу управлінського корпусу, який буде в спроможності здійснювати намічене Стратегією.

Слід відмітити, що "узагальнений попит на управлінський персонал" Стратегії пропонується вирішувати "на конкурсній основі, беручи до уваги професійну компетентність мене-

джменту", тобто, закладається необхідність запровадження освітньої підготовки менеджерів з охорони здоров'я. "Управлінцям, що працюють у сфері охорони здоров'я, будуть запропоновані" окремі магістерські програми в університетах, які автори Стратегії вище в документі категорично передають в галузь освіти, тим, власне, покладаючи долю реалізації реформування галузі охорони здоров'я на галузь освіти.

Як прогресивні держави – Фінляндія, Швеція, Німеччина, Франція тощо, так і країни перехідної економіки – Молдова, Казахстан, Таджикістан, врешті РФ, перманентно в тій чи іншій мірі реформують галузь охорони здоров'я відповідно своїм потребам і наявним ресурсам. Але в усіх випадках характерно, що реформи започатковуються паралельно або одночасно з підготовкою необхідних кадрів, які мають реалізувати реформи, упроваджувати зміни і управляти ними.

Зазвичай, рішення про підготовку кадрів, що володіють сучасними технологіями управління і здатні вирішувати організаційні і економічні проблеми галузі в процесі запровадження реформ, приймаються на рівні Національних Урядів, іноді з залученням спонсорів чи інвесторів. Формується Національна Програма, що визначає питання ефективного управління реформами, механізмів фінансування або вирішення інших проблем, характерних для даної країни. Утворюється також система підвищення кваліфікації адміністративно-управлінського персоналу медичних і фармацевтичних організацій державної і муніципальної систем охорони здоров'я, в тому числі безперервної професійної освіти з проблем нових технологій управління в сфері охорони здоров'я. Головна мета такого навчання – *утворення пулу* адміністративно-управлінського персоналу з новими знаннями, що відповідають потребам реформування сфери охорони здоров'я, новими компетенціями щодо функціональних обов'язків і прийняття рішень в нових умовах, а також вміннями та навичками в галузі управління, в тому числі з питань державного управління, стратегічного планування, сучасного менеджменту, маркетингу. В систему підготовки базису реформаторів включають також керівників органів влади всіх рівнів. Таку програму кадрового забезпечення реформ в сфері охорони здоров'я має розробити і здатна забезпечити НАДУ.

Без підготовки відповідних кадрів-реалізаторів реформ автори Стратегії зустрінуться з проблемами, які призведуть до відомого вже з попереднього досвіду реформування галузі результату.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. №5/2015. – Режим доступу : president.gov.ua/documents/18688...

2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : схвалена постановою Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. – Режим доступу : kodeksy.com.ua/norm_akt/source-

3. Національна Стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : medstrana.com/articles/5707

Є.І.Бородін,
доктор історичних наук, професор,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ
Т.М.Тарасенко,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

Перспективні напрями розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні

Сучасне бачення перспектив розвитку державного управління зосереджується на гуманізаційній, демократичній, правовій складових, які нерозривно пов'язані та визначають зміст сучасного його розвитку. Сьогодні можна говорити про зростаюче значення місця держави у

забезпеченні людиноцентристського розвитку суспільства. Одним із перших вітчизняних дослідників, хто звернув увагу на цей аспект є С.М.Серьогін. Науковець ґрунтовно розкриває перспективу сучасного гуманістичного змісту державної служби як основи для формування партнерських відносин між державою і суспільством на шляху становлення правової і демократичної держави та громадянського суспільства [1]. Загалом, сучасне бачення перспектив розвитку інституту публічної служби все більше фокусується на проблематиці гуманізації, що визначає контекст та орієнтири оновлення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Сутність гуманізації системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування значною мірою полягає в зосередженні уваги на найповніше забезпечення розвитку особистості, яка здійснює професійну діяльність щодо реалізації завдань та виконання функцій державного органу, органу місцевого самоврядування як то її професійного, інтелектуального, творчого, соціального потенціалу, а також формування у неї цінностей правової, демократичної держави, здібностей до саморозвитку, самореалізації, самооцінки, активності та відповідальності за свою діяльність. При цьому важливим є усвідомлення необхідності не лише формування знань, умінь та навичок в системі професійного навчання, але й приділення більшої уваги формуванню цінностей демократичної, правової держави та відповідних цьому норм етики і моралі особистості публічного службовця.

Запропонований підхід до розкриття сутності гуманізації системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування враховує інтереси та відповідає актуальним потребам особи, суспільства, держави й орієнтований на підготовку фахівців, конкурентоспроможних на ринку праці в умовах постійного підвищення професійної мобільності та модернізації державного управління, місцевого самоврядування. У цьому напрямі важливим є спрямування цієї системи на забезпечення як професійного розвитку кадрів, так і на особистісний, соціальний розвиток людини.

Поряд із тим, дослідження дозволяє говорити про існування низки протиріч, які визначають умови функціонування сучасної системи професійної підготовки публічних службовців в Україні. До таких протиріч можна віднести: супроводження законодавчого закріплення гуманізму та демократії як засад української освіти дегуманізацією освіти останніх років; гуманізацію державно-суспільних відносин з одночасною кризою духовних, моральних, етичних цінностей кадрів органів публічної влади; поглиблення гуманізаційного, демократичного контенту у вивченні проблем державного управління, загалом, поглиблення гуманітарних знань, гуманітарної освіти та певне відставання практики організації навчального процесу, зокрема щодо його орієнтації на розвиток особистості, реалізації її потенціалу в процесі навчання.

Враховуючи сучасні наукові дослідження та практику можна виділити низку кроків щодо забезпечення розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні. До таких кроків, на нашу думку, слід віднести наступне:

– поглиблення і поширення застосування технологій навчання дорослих в системі професійного навчання публічних службовців та удосконалення теоретичного, організаційно-методичного забезпечення цього процесу;

– більше орієнтування освітньо-професійних програм спеціальностей галузі “Державне управління” на формування знань щодо прав і обов’язків публічних службовців та формування системи цінностей відносно поваги до прав і свобод громадян, створення умов для реалізації яких є головною місією їх діяльності;

– спрямування розвитку системи професійного навчання публічних службовців на постійний розвиток особистості з урахуванням її власних потреб, специфіки діяльності, відповідності потребам суспільства і держави у цілому;

– розширення напрямів спеціалізацій професійної освіти, які можуть додатково обиратися слухачами та удосконалення навчально-методичних комплексів дисциплін спеціалізацій як засіб поглиблення спеціалізації професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. Тим самим професійна освіта більше орієнтуватиметься на розширення додаткової складової освіти;

– більше орієнтування освітньо-кваліфікаційних характеристик та освітньо-професійних програм усіх спеціальностей у галузі освіти “Державне управління” на формування моральних

настанов публічних службовців за європейськими стандартами, а також з урахуванням необхідності формування "антикорупційного імунітету" службовців. Загалом, забезпечення впливів щодо закріплення високих стандартів моралі та етики, формування духовних настанов гуманістичного світогляду державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має бути віднесено до базових пріоритетів сучасної системи їх професійного навчання;

– розширення переліку дисциплін та модулів з питань місцевого самоврядування, що, серед іншого, є засобом більшого врахування специфіки цього інституту, діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в контексті засад демократичного врядування, європейських норм локальної демократії, здобутків муніципальної діяльності.

– поглиблення змістовного наповнення нормативної та варіативної складових галузевих стандартів спеціальностей галузі "Державне управління" щодо вивчення досвіду проведення реформ західних країн у різних сферах державного управління, в системі місцевого самоврядування та розробки і проведення відповідних реформ в Україні;

– посилення напрямку з вивчення іноземних мов, зокрема на матеріалах теорії та практики державного управління, місцевого самоврядування різних країн;

– поглиблення вивчення питань інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні, місцевому самоврядуванні;

– збільшення уваги до проведення навчання в робочих групах, передусім, це стосується виконання групових робіт із розробки управлінських рішень, проектів вирішення окремих проблем діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розв'язання конкретних місцевих проблем та завдань;

– збільшення частки самостійної роботи слухачів під час підготовки та виконання практичних, семінарських, творчих завдань у межах засвоєння навчальних дисциплін спеціальностей "Державне управління" та підсилення ролі викладача щодо супроводження цього процесу шляхом його організації та координування;

– поглиблення вивчення проблематики гуманізації системи професійного навчання публічних службовців як напряму наукових досліджень у галузі знань "Державне управління";

– поширення практики закордонних стажувань в органах державної влади, місцевого самоврядування та стажування представників інших країн, зокрема з числа колишніх радянських республік;

– поглиблення міжнародного співробітництва в питаннях організації навчання слухачів та підготовки кадрів вищої кваліфікації (аспірантура, докторантура), а також, що стосується спільних розробок проектів, програм реформ тощо;

– розвиток в системі закладів НАДУ напрямку щодо створення необхідних умов для можливостей реалізації права на самоосвіту кожного публічного службовця, передусім, на основі розширення інфраструктури системи навчання, пошуку можливостей розширення переліку освітніх послуг. Зокрема, мова йде, про створення консультативних центрів, створення єдиного освітнього порталу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з електронною бібліотекою у цій сфері, створення електронної бази даних в системі закладів НАДУ з наданням коду доступу кожному слухачеві на період навчання. Такі заходи розширять можливості слухачів щодо знайомства з останніми досягненнями у цій галузі знань та діяльності, забезпечать більшу доступність освіти.

Особлива увага має бути приділена проблематиці розвитку та реалізації людського потенціалу в системі професійного навчання публічних службовців. У цьому питанні пропонується:

– забезпечення покращення умов для самоосвіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронні курси з навчальних дисциплін, презентації, електронна база даних з систематизацією усіх ресурсів та забезпеченням доступу до фахових електронних видань у галузі знань "Державне управління"). Мова йде про формування електронного простору системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

– виділення у якості пріоритетного напряму діяльності закладів НАДУ сприяння розвитку талановитих слухачів та розширення практики мотивування слухачів до підвищення освітнього та кваліфікаційного рівнів, зокрема шляхом проведення конкурсу кращих дипломних робіт, надання грантів на стажування в зарубіжні, міжнародні установи, сприяння їх кращому

працевлаштуванню тощо. Запропоноване дозволить покращити можливості реалізації людського ресурсу на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування.

Ідейні та ціннісні орієнтири гуманізаційного контенту спрямовані на створення умов для розвитку кадрів, здатних проводити реформи в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах з метою досягнення добробуту громадян, сталого розвитку суспільства. Результатом цього процесу має стати зміна ролі та місця публічної служби у сучасному суспільстві, прищеплення публічним службовцям цінностей служіння громадянам, захисту їх прав і свобод. Така ціннісна орієнтація здатна стати підґрунтям для сучасних державотворчих процесів, спрямованих на зміцнення громадянського суспільства, розвиток основ демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

Список використаних джерел

1. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

В.І.Абрамов,
доктор філософських наук, професор,
професор кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою НАДУ
Г.М.Савранська,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою НАДУ

Управління в системі соціального партнерства України: підготовка фахівців галузі знань “Державне управління”

1. Соціальне партнерство – це особливий тип соціальні відносин між суб’єктами влади, бізнесу, професійними. соціальними групами, громадськими організаціями і населенням, орієнтованих узгодження різноманітних інтересів і цілей цих соціальних суб’єктів в сумісній дії, а також на створення умов доячи відтворення людського капіталу, вирішенню соціально значущих питань в соціумах різного рівня і консолідації суспільства.

2. Визначення конкретної ролі і функцій органів державного управління в системі соціального партнерства є достатньо складним питанням, оскільки держава як суб’єкт партнерства є учасником в прямій чи опосередкованій формі всіх соціальних процесів, які відбуваються в країні. Особливо це актуально для України, де ідея і смисл соціального партнерства досі не стали активним елементом державної політики, не використовуються повною мірою у практиці забезпечення соціальної безпеки. Досвід зарубіжного соціального партнерства часто застосовується у спрощених схемах, або відкидається як неактуальна соціальна практика.

3. Активна участь органів державного управління в системі соціального партнерства може значно змінити соціальну ситуацію в країні, нормалізувати відносини між роботодавцями та найманими працівниками, сприяти інтеграції України до міжнародного ринку праці, світового економічного, освітнього, наукового простору. Це свідчить про актуальність наукового аналізу теоретико-методологічних засад розробки і функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства, як необхідної складової забезпечення підготовки державно-управлінських кадрів. Вдосконалювати в Україні систему підготовки кадрів держаного управління нової генерації, у тому числі й державного управління національною безпекою, потрібно на основі критичного узагальнення існуючих наукових концептів державного управління, соціального партнерства, вивчення відповідного досвіду в різних країнах світу, порівнюючи їх практику з вітчизняною системою соціального партнерства.

4. В цілому, узагальнюючи результати наукових доробок з дослідження механізмів державного управління в системі соціального партнерства як самостійного наукового напряму, можна визначити, що він тільки формується, методологія даної теми знаходиться в стані розробки [1–5]. Це актуалізує необхідність комплексного дослідження, яке охопить як нормативно-правові, так і соціально-економічні, організаційні, аксіологічні та праксеологічні аспекти

механізмів державного управління в системі соціального партнерства з метою розробки відповідної науково обґрунтованої концепції підготовки державно-управлінських кадрів.

5. Якщо ми справді усвідомлюємо небезпеку соціальної деструкції, то маємо наполягати не на стабільності в принципі, а на стабільності на певних принципах. Що це за принципи? Відповідь сформулювати не складно: демократизм, прозорість дій влади, публічність рішень як на стадії обговорення, так і у фазі прийняття, концептуалізованої і вивіреної стратегії та тактики модернізації суспільного буття у соціальному просторі й часі. Чітка корелятивна залежність компонентів тріади: модернізація освіти – згуртування нації – конкурентоспроможність *держави* має набути ознак зрозумілої і очевидної як для владної вертикалі України, так і для громадянського суспільства, стати своєрідним категоричним імперативом.

6. Обґрунтування теоретичних та методологічних основ підготовки державно-управлінських кадрів управління системою соціального партнерства потребує вирішення наступних питань:

– цілі, завдання, функції органів державного управління як суб'єкта соціального партнерства;

– стан і напрями розвитку національної моделі соціального партнерства, повноваження органів державного управління у практиці партнерства;

– з'ясування зарубіжного досвіду ефективних форм і методів органів державного управління, які доцільно застосувати в Україні;

– зміст міжсекторного партнерства як нової технології соціального управління;

– можливості органів державного управління через механізм соціального партнерства впливати на зменшення соціальних ризиків і запобігання конфліктів;

– визначення особливостей механізмів державного управління в системі соціального партнерства на регіональному рівні.

7. Враховуючи, що державне управління як суб'єкт соціального партнерства бере на себе функції головного координатора суспільних відносин і забезпечує можливості для функціонування інших партнерів. Подальша експлікація смислів "змісту навчання магістрів державного управління" можлива при розгляді цілої низки понять та завдань державного управління в системі соціального партнерств, які мають безпосередній концептуальний зв'язок у рамках проекту обговорення місії НАДУ при Президентові України у становленні й інтеграції освіти, науки та практики державного управління. З цього, вважаємо, випливають наступні завдання державного управління в системі соціального партнерства:

– забезпечення соціально зорієнтованої направленості економічних реформ і створення ефективного механізму регулювання соціально-трудових відносин;

– визначення основних принципів взаємовідносин і взаємодії, які забезпечують стабільність і розвиток суспільства на основі об'єктивного врахування інтересів кожного з партнерів;

– запровадження відкритого і повноцінного соціального діалогу з іншими партнерами;

– розробка ефективного механізму зменшення соціальних ризиків і вирішення соціальних конфліктів;

– поширення системи соціального партнерства на різні сфери суспільства.

8. Багатофункціональність державного управління в системі соціального партнерства (законодавча, правотворча, інституціональна, регулятивна, контрольна, консультативна, компенсаторна, арбітражна, ідеологічна, прогностична, партнерська) допомагає об'єднувати суспільство у вирішенні соціально-економічних задач та підвищувати добробут і безпеку громадян, спираючись на їх підтримку та співучасть. Зокрема, виконуючи партнерську функцію, державне управління забезпечує можливості для функціонування інших партнерів через сприяння створенню і розвитку на добровільній основі вільних, незалежних представницьких організацій найманих працівників, роботодавців, бізнесу, громадян; здійснює розробку і реалізацію за участю партнерів соціально-економічної політики держави; об'єднує партнерів навколо цілей стабільності і злагоди у суспільстві.

9. Соціальне партнерство засновується на тому, що нове покоління управлінців розуміється на основних концепціях соціально-економічного розвитку, намагається знаходити спільні позиції з іншими суб'єктами партнерства, усвідомлює свою відповідальність за розвиток партнерських відносин і має відповідні компетенції. Це означає, що модель сучасної державно-управлінської освіти має бути багаторівневою, ступеневою, варіативною, багатофункціональ-

ною. Узагальнення наукових концепцій щодо сучасного державного управління і характеру управлінської діяльності свідчить, що подолання проблем, з якими стикається сучасна підготовка державно-управлінських кадрів, пов'язане з наступними напрямками: 1) необхідно формувати у державних управлінців логічне, плюралістичне мислення, уміння правильно уявляти реальність, формулювати проблеми, завдання, розуміти шляхи та способи їх вирішення; 2) навчання має здійснюватися через дії та інтерактивність, поєднання теорії і практики, впровадження ділових і рольових ігор, симуляцій, що відповідають реальним професійним ситуаціям; 3) протягом навчання і виховання має формуватися розуміння своєї соціальної відповідальності, уміння співпрацювати з громадянами на різних рівнях управління; 4) проведення органами державного управління моніторингу соціального партнерства; 5) активізація партнерських структур за участю представників уряду, роботодавців, вищих навчальних закладів, профспілок, органів студентського самоврядування для узгодженого вирішення поточних проблем підготовки і працевлаштування випускників, перепідготовки і підвищення кваліфікації працюючих, прогнозування ринку праці і формування обґрунтованого державного замовлення та ліцензованого обсягу у вищих навчальних закладах.

Список використаних джерел

1. *Бортнікова О. Г.* Державне управління забезпеченням соціальної безпеки та проблеми становлення соціального партнерства в Україні / О. Г. Бортнікова // Інвестиції: практика та досвід : наук.-практ. журн. – 2012. – № 13. – С. 85–89.

2. *Гошовська В. А.* Україна як соціальна держава: теорія, практика та реалії формування через механізм соціального діалогу як складової соціальної безпеки і соціального миру в суспільстві / В. А Гошовська. // Україна в системі духовних, економічних та політичних координат глобалізованого світу. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 79 с.

3. *Діденко Н. Г.* Державне управління і соціальне партнерство : актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Г. Діденко. – Донецьк : Видавниче підприємство "Східний видавничий дім", 2007. – 404 с.

4. *Жуков В.* Соціальне партнерство в Україні : навч. посіб. / В. Жуков, В. Скуратівський. – К. : Укр. академія держ. упр. при През. України, 2000. – 200 с.

5. *Пироженко Н. В.* Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Н. В. Пироженко. – Одеса, 2007. – 20 с.

В.М.Козаков,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ
О.В.Рашковська,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Інноваційні підходи до формування професіоналізму державно-управлінських кадрів в Україні

В умовах глобалізації особливого значення набуває нарощування інтелектуального потенціалу державно-управлінського корпусу, а тому перехід від технократії до гуманітаризації системи підготовки керівних кадрів є очевидним.

Сучасні глобалізаційні процеси висувають потребу впровадження інноваційної технології здійснення кадрової політики, відповідно до якої передбачається виробити новий стиль кадрового забезпечення органів влади й управління високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольняти потреби населення шляхом надання якісних та ефективних управлінських послуг.

Україні сьогодні конче потрібні ініціативні, компетентні кадри з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами дер-

жавного управління й здатні забезпечити економічний та соціальний розвиток держави в умовах глобалізації. Таким чином, можна вказати на такі основні вимоги до реалізації своїх функцій кадровим потенціалом державного управління, що визначають рівень його професійності: здатність діяти в сучасних умовах суспільного розвитку та бути відкритим до впровадження відповідних новацій. Діяльність кадрів не повинна бути декларативною та абстрактною, а стосуватися реалізації конкретних функцій у системі державного управління [1].

Сьогодні держава має повернутися обличчям до людини, забезпечивши високий рівень професійної підготовки кадрів та професійної культури як важливої цінності суспільства в умовах глобалізації. Визначення гуманістичної складової, яка характеризує рівень професіоналізму державно-управлінських кадрів, має ґрунтуватися на усуненні негативного змісту "бюрократії", яку безпосередньо ототожнюють з державним апаратом.

Слід зазначити, що у XX ст. поняття "бюрократія" було аксіологічно актуалізоване в новому культурному контексті, але й отримало радикально новий змістовний розвиток у некласичній політико-управлінській традиції, а саме – у концепції експертократіїї, що до 80-х рр. заміщує концепцію технократії, у світлі якої збільшувалося негативне розуміння бюрократії.

Концепція експертократії відрізняється від останньої тим, що органічно включає у свій зміст ідеї гуманізації державного управління. Вона в новому ключі інтерпретує статус і роль державного чиновника в суспільстві.

За оцінкою П.Гоулднера, теорія експертократії базується на теорії "нового класу", під яким розуміється група високоосвічених фахівців, чий дохід не визначається власністю, але є прямо пропорційним інтелектуально-творчому потенціалу. У центрі концепції експертократії стоїть, таким чином, не політичний діяч як представник якої-небудь соціальної сили чи капіталу, а експерт – учений-спеціаліст. І якщо неоконсервативний напрям концепції експертократії фокусує увагу на інтерпретації державних керівників як "класу експертів", об'єднаного спільністю утворення, стилем мислення й ціннісних ідеалів, то радикальний напрям даної концепції акцентує ідеологічний характер цієї спільноти й критичний потенціал її колективної свідомості. Так, П.Гоулднером показано, що чиновництво як клас володіє не тільки високим і багато в чому універсально-загальним культурним потенціалом, але й "культурою критичного дискурсу" і силою приймати рішення в критичних умовах [3, p. 214–217].

Саме недостатній рівень професіоналізму негативно впливає на загальний стан управлінської культури в країні, гальмує процеси підвищення ефективності державного управління і в остаточному підсумку стримує розвиток держави в цілому.

Як уже зазначалось, професійність державного управління передбачає здатність управлінського персоналу до широкого застосування в практиці своєї діяльності інноваційності. Інноваційна діяльність у системі державного управління вимагає напрацювання таких управлінських засобів впливу, що дають змогу одночасно забезпечити реалізацію державної політики та інтересів громадян.

Основною метою інноваційної діяльності в такій системі є вдосконалення і розробка нових алгоритмів прийняття управлінських рішень, зменшення негативних факторів впливу на визначений державний курс. Одночасно впровадження нових державно-управлінських технологій потребує значного підвищення рівня професіоналізму та компетентності державних службовців, що досягається в розвинутій системі підготовки кадрів.

Інноваційна діяльність в державному управлінні, що характеризується здатністю до нововведень, потребує нової структури організації управлінської діяльності в певній сфері, розробку нової управлінської ідеології, ініціювання нових управлінських процесів, змін управлінських структур тощо. Адже потреба в інноваційній діяльності базується на суспільній необхідності змін та здатності певної категорії людей (управлінців) формувати нові підходи до справляння впливу на суспільні процеси.

У системі державного управління слід виокремити такі базові рівні інноваційної діяльності, як: розробка нововведень; їх реалізація на практиці та результати впровадження інновацій. Для більшості як управлінців, так і об'єктів державно-управлінського впливу саме результат інновацій є визначальним критерієм їх ефективності [2, с. 49].

Здатність державно-управлінських кадрів до інноваційного мислення та інноваційна спрямованість державно-управлінської діяльності залежать не лише від наявності необхідної зако-

нодавчої бази. У системі чинників, які детермінують інноваційну діяльність, важливу роль відіграє динамізм розвитку людського потенціалу й відповідні професійні якості державних управлінців.

Організаційним показником якості управління державою при збереженні зв'язку з соціально-ціннісними засадами виступає професіоналізм управлінських кадрів, який має іманентно містити такі ціннісні ознаки, як компетентність, інноваційність, толерантність, моральність тощо.

Саме професіоналізм державного управління може забезпечити в умовах розвитку глобалізаційних процесів збереження національної ідентичності держави з одночасним вмінням підлаштуватися під цивілізаційні стандарти суспільного розвитку таким чином, щоб мати можливість реалізувати насамперед власні національні інтереси, сповідувати свої державно-управлінські цінності, наслідувати свої звичаї та норми системи державного управління.

Список використаних джерел

1. *Войтович Р.* Особливості реалізації державної кадрової політики України в умовах глобалізації / Р. Войтович // Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : зб. наук. пр. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – С. 456.

2. *Баштанник А*. Інноваційна діяльність у системі державного управління в умовах інтеграції України до Європейського Союзу / А. Баштанник // Держ. упр. в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 45–49.

3. American Public Administration: Past, Present, Future / Ed, by F.C. Mosher. The Univ. of Alabama Press, 1975. – 570 p.

Л.М.Новак-Каляєва,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

Професіоналізм та відповідальність державних службовців як імператив децентралізації системи влади в Україні

Актуальність наукових досліджень щодо місця та ролі державних службовців у процесах демократизації та децентралізації системи влади в Україні не викликає сумнівів. Імперативом часу є професіоналізм та громадянські компетентності працівників адміністрацій та органів місцевого самоврядування, адже саме вони забезпечують на місцях державні політики та несуть за це повну відповідальність.

Процеси децентралізації влади, що відбулися в європейських країнах, концептуально розглядаються крізь призму альтернативних процесів, які на загал зводяться до формування нової парадигми влади шляхом нарощування регіонального управлінського потенціалу та конструювання місцевої ідентичності в умовах глобалізаційних впливів. Здатність децентралізованої влади в центрі, на регіональному та місцевому рівнях не збільшуючи видатки суспільства задовольнити його потреби у кваліфікованій ефективній владі обумовлюється рівнем професійної підготовки кадрів, здійснюваної на базі НАДУ при Президентові України, регіональних інститутів НАДУ та профільних підрозділів вищих навчальних закладів.

У межах адміністративно-територіальної реформи процеси підготовки кадрів державної служби спрямовані на зміцнення місцевого управлінського потенціалу, виходячи з принципово нових форм регіональної політики або її модернізованих комбінацій. На загал мова йде про те, що горизонтальне управління на регіональному та місцевому рівнях починає відігравати вирішальну роль у процесі реалізації державних політик, тоді як центр, залишаючи аудит процесу регіональній владі, зберігає за собою тільки аудит результатів [3].

Нові підходи щодо взаємодії влади й суспільства, характерні для сучасного періоду розвитку управління, обумовлені соціальною активністю населення в питаннях підзвітності та контрольованості влади, що висуває нові вимоги щодо готовності державних службовців за-

стосовувати сучасні демократичні практики на засадах прав людини та недискримінаційних підходів. Суть цих нових підходів полягає у тому, що громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких надає їм можливість самореалізації на користь суспільства. За таких умов влада, не перекладаючи на громадськість своїх функцій, натомість залучає її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Доцільний тандем влади й громадянського суспільства є результативним в силу прагматичних позицій та потужним, з огляду на можливості як держави, так і громади діяти узгоджено.

Децентралізація управління здійснюється шляхом розширення повноважень і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування на користь місцевих влад та надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати, зокрема якість послуг, що надаються цими органами. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава, як правило, передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити потрібну гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської та соціальної відповідальності.

Інноваційні підходи до регіонального управління на загал вимагають перманентної реорганізації, налагодження взаємодії між різними учасниками державно-суспільних відносин, встановлення балансу соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємного довір'я та взаєморозуміння [2]. Вертикальне ієрархічне управління в умовах децентралізації системи влади зберігає своє значення в структурно-функціональному аспекті щодо взаємодії центру та регіональних і місцевих управлінських структур. Горизонтальне управління реалізує державні політики в межах наданих повноважень в інтересах суспільства, за його дієвої підтримки та під громадським контролем. Можливості продуктивного функціонування влади забезпечує керованість усієї системи управління та її готовність і здатність бути керованою [1], що вимагає оволодіння сучасним інструментарієм публічного управління, в якому беруть участь недержавні структури, змішані державно-приватні мережі, тою чи іншою мірою задіяні в управлінських процесах формування та реалізації політик. Удосконалення управління відбувається через розвиток державного службовця як функціонера та свідомого громадянина та через політико-адміністративні реформи державних установ.

Список використаних джерел

1. *Новак-Каляєва Л. М.* Розвиток методології державного управління у новітніх концепціях соціо-політичного управління: європейський контекст / Л. М. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Вип. 33. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 58–72.

2. *Kooiman J.* Governing as Governance / J. Kooiman. – London : SAGE, 2003. – 264 p.

3. *Van Kersbergen K.* Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy / Van Kersbergen K., Van Waarden F. // European Journal of Political Research. – 2004. – № 43. – P. 143–171.

М.М.Стадник,
доктор філософських наук, професор,
професор кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ

Використання зарубіжного досвіду при формуванні моделі професійних компетенцій у сфері державного управління

Одне з пріоритетних завдань сучасного етапу розвитку України полягає в якісному поліпшенні системи державного управління. Без його вирішення неможливо досягти конкурентоспроможності країни в сучасному світі, забезпечити на належному рівні потреби в суспільних благах і послугах.

Виняткову важливість набула в останні роки проблема критеріїв і методів оцінки і вимірювання рівня професійної компетенції. Ми вважаємо, що при створенні моделі професіонала державної служби необхідно відобразити:

1. Особливості предметної сфери діяльності державної служби в структурі професійного поділу суспільної праці та спеціальні вимоги до відповідних знань;

2. Досвід і психофізіологічні якості особистості;

3. Необхідний тип соціально-професійної спрямованості особистості, тобто фактори визначеності для особистості щодо даної сфери діяльності з урахуванням її нахилів та здібностей;

4. Тип сенс-життєвого цілепокладання особистості, тобто на які життєві соціально-статусні досягнення орієнтована особистість в даній сфері професійної діяльності.

Оціночні вимоги в основному стосуються першого пункту. Але й тут виникають проблеми, пов'язані з можливостями методів оцінок.

Специфіка професійної компетенції посадової особи сфери державного управління обумовлена високою складністю, соціальної та професійної значимістю. Основу компетенції професіонала сфери державного управління складає і правосвідомість, і ціннісні установки й орієнтації, і його професійна позиція в соціальному середовищі, визнані правила поведінки.

Професіоналізм в будь-якій сфері діяльності в цілому і в системі державного управління, зокрема, не може бути статичним, тому професійна компетенція службовців сфери державного управління повинна набути стратегічного характеру, бути розрахованою на перспективу. Пошук ефективних моделей професійних компетенцій у сфері державного управління, що враховують особливості вітчизняної управлінської культури, неминуче вимагає аналізу придатності, творчої доробки і адаптації, наявних у світовій та вітчизняній практиці рішень. Такий пошук є необхідною стадією становлення ефективної системи державного управління.

У рамках державного управління ЄС не існує ідеальної системи навчання і підготовки персоналу до державної служби. Тим не менш, можна виділити основні напрямки в еволюції систем підготовки державних службовців.

Багато авторів традиційно виділяють три моделі навчання:

• Французька модель, яку іноді розглядають як орієнтовану на еліту, представляючи собою централізовану систему, в рамках якої зусилля і ресурси концентруються в основному на навчанні та перепідготовці кадрів в Національній школі державного управління (ENA). Один з головних недоліків цієї моделі –недостатня увага до розвитку фахівців середньої і нижчої ланки.

• Британська модель, в якій використовуються принципи забезпечення необхідного рівня професійних навичок та компетенцій. Один з основних принципів моделі – орієнтація на підбір персоналу, що має потрібні навички на ринку праці. Дана модель не виключає спеціальне навчання і перепідготовку, хоча цей метод використовується не так широко, як у французькій моделі.

• Німецька модель характеризується особливою увагою до юридичних аспектів навчання (для всіх категорій державних службовців) і на послідовність, організаційну єдність і взаємозв'язок всіх стадій навчання та перепідготовки державного службовця.

Незважаючи на відмінності у підготовці державних службовців та систем вироблення професійних навичок, в країнах ЄС можна виділити наступні основні цілі:

1. Підвищення професіоналізму та кваліфікації державних службовців, вироблення у них більш високих моральних і етичних принципів.

2. Підвищення ефективності роботи державних службовців та зниження адміністративних витрат.

3. Прискорення і підвищення ефективності реформ, у тому числі і реформ державних інститутів та управління.

Важливо відзначити, що більшість інститутів, що здійснюють підготовку державних службовців в країнах ЄС, постійно співпрацюють і обмінюються кращими практиками навчання і перепідготовки в рамках спеціальної мережі освітніх установ, таких як інститут і школи державної служби в Східній Європі (NISPAcee) або неформальна мережа директорів шкіл та інститутів державної служби.

Питання, пов'язані з навчанням і перепідготовкою державних службовців регулюються нормативними та законодавчими актами, які підкреслюють право державних службовців отри-

мувати додаткову професійну освіту і підвищувати свою кваліфікацію на постійній основі. Навчання не є обов'язковим за винятком початкових стадій роботи. Звичайна практика полягає в тому, що службовець проходить короткострокове навчання після надходження на посаду.

Потреби державних службовців у навчанні еволюціонують і змінюються, що вимагає регулярного аналізу навчальних програм на предмет їх відповідності критеріям державного управління. У науковій літературі розглядається кілька варіантів класифікації управлінських компетенцій. Розглянемо деякі з них. Перший варіант передбачає поділ компетенцій на чотири групи:

– компетенції адміністратора (hard competence) – здатності здійснювати адміністративні функції (планування, контроль, регламентацію тощо);

– компетенції лідера (soft competence) – здатності впливу на мислення і поведінку підлеглих (здатність мотивування, навчання, командоутворення тощо);

– компетенції управління власною ефективністю (self management) – здатності до самоорганізації, саморозвитку та ін.

– складні, багаторівневі компетенції (complex competence) – здатності впливати, як на внутрішню, так і на зовнішнє середовище (стратегічне управління, управління інноваціями, управління змінами та ін.).

Другий варіант класифікації компетенцій більш застосовний до умов держслужби і виділяє дві групи компетенцій:

– базові компетенції, необхідні абсолютно всім фахівцям в державних органах влади (універсальні компетенції широкого спектра використання);

– спеціальні компетенції, потрібні в конкретній професійній області.

Третій варіант класифікації частково замикається з другим, розглядаючи два види компетенцій: загальні (базові) та спеціальні (конкретні). Базові компетенції відображають необхідні особистісні та професійні особливості співробітника, без співвіднесення з профілем і специфікою розв'язуваних їм завдань. Спеціальні компетенції відображають особистісні та професійні особливості, необхідні для ефективного виконання конкретних посадових обов'язків фахівця.

Модель компетенції зручна тим, що дозволяє досить точно виміряти, наскільки той або інший фахівець відповідає своїй посаді й що саме в його компетенціях потребує розвитку. Модель компетенцій є зручною шкалою для оцінки професіоналізму управлінських працівників при атестації, виявлення потреби в навчанні та оцінці отриманих результатів. Перехід до компетентнісного підходу в державному управлінні є своєчасним і необхідним, оскільки інтегральна оцінка ефективності держслужбовця може бути найбільш повно отримана тільки при визначенні його компетентності в обраній галузі професійної діяльності.

Список використаних джерел

1. Федеративная Республика Германия. Модернизация и реформы в последние годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-reforms.html

2. Французская Республика. Модернизация и реформы в последние годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/europa/france/france-reforms.html

3. Соединенное Королевство Великобритании. Модернизация системы государственного управления и конституционная реформа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/europa/uk/uk-reforms.html

4. Лідерство і керівництво в державному секторі: цінності, стандарти і компетенція у Центральній та Східній Європі. – К., 2007. – С. 46.

5. *Акіліна О. В.* Проблеми підготовки сучасних менеджерів / О. В. Акіліна // Бізнес-аналітика в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю : зб. тез виступів на ІІ Міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2013. – С. 50–55.

В.М.Купрійчук,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри соціальної і гуманітарної
політики НАДУ

Інституційне та нормативно-правове забезпечення кадрової політики в гуманітарній сфері українськими урядами 1917–1920 рр.

Кадрова політика будь-якої держави може бути успішною за умови використання нею всього наявного історичного досвіду. Успішна трансформація нинішнього українського суспільства неможлива без глибоких перетворень у його духовному житті. У свою чергу, такі перетворення можуть бути конструктивними, привести до очікуваних результатів тільки тоді, коли опиратимуться на потужний фундамент історичного досвіду, на критичне переосмислення причин злетів і поразок минулих часів. Одним із найбільш яскравих і значущих періодів у кадровій політиці Української держави була епоха національно-визвольної боротьби українського народу 1917–1920 рр.

Основні правові напрямки державної кадрової політики в галузі гуманітарної сфері визначалися Українською Центральною Радою (далі УЦР) у відозві до українського народу від 22 березня 1917 р. та у резолюції Українського національного конгресу (квітень 1917 р.). У цих історичних документах невідкладним завданням ставилося відродження української мови, освіти, створення національних загальноосвітніх і спеціальних навчальних закладів, культурно-освітніх установ, підготовка кадрового потенціалу тощо. На І Всеукраїнському учительському з'їзді звернута увага на українізацію середньої та вищої школи, підготовку україномовних педагогічних кадрів, створення при Київському університеті і на курсах при шкільних округах кафедр українознавства та української мови.

У червні 1917 р. УЦР проголосила першу Декларацію уряду, яка визначала компетенцію кожного секретарства. Цим юридичним документом декларувались основні завдання в справі кадрової політики, а також вводилося призначення в усіх губерніях і повітах комісарів, які здійснювали керівництво культурно-освітніми закладами, школами, дошкільними і позашкільними закладами освіти та виховання.

Державна кадрова політика в системи педагогічної освіти проводилась Українською Державою гетьмана П.Скоропадського. За наказом Гетьманату значно розширилася сфера підготовки учителів для вищих початкових і середніх шкіл, удосконалювалася програма їх фахової підготовки в напрямку доведення її до рівня, який відповідав би вимогам нової школи.

Гетьманський уряд розробив комплекс заходів щодо прискореної підготовки учителів для різних типів шкіл, поліпшення їх матеріального стану, підвищення ролі й авторитету вчителя в суспільстві, а також розгорнув інтенсивну управлінську роботу щодо створення нових навчальних закладів з підготовки вчителів і переведення їх на гарантійне державне утримання. За урядові кошти, у доповнення до існуючих, відкрилося 50 нових регіональних курсів у тих районах, де були відсутні педагогічні навчальні заклади.

У листопаді 1918 р. П.Скоропадський затвердив урядову постанову про організацію режисерсько-інструкторських курсів та виділення на ці потреби близько 28 800 крб.

За державні кошти розширювалася підготовка бібліотекарів, удосконалювалася форма роботи бібліотекарів з населенням. Така державна політика позитивно вплинула й на зростання кількості освічених людей та на весь процес гуманітарних перетворень в Україні.

Системний підхід у кадровій політиці в гуманітарній сфері здійснював також уряд Директорії Українсько Народної Республіки (далі УНР). У січні 1919 р. був прийнятий закон про порядок отримання посади учителя початкової і середньої школи, в якому основною вимогою на отримання посади став науковий рівень претендента, його фахова підготовка, володіння державною мовою. Для розвитку цього закону Міністерство народної освіти розгорнуло роботу з упорядкування програм навчальних закладів, які готували учителів молодших і старших класів.

Наступним кроком уряду УНР стало рішення про заснування 14 педагогічних семінарій, 10 педагогічних інститутів, декількох університетів та 40 довготривалих курсів підвищення кваліфікації освітян й виділення на їх утримання 2 млн. грн. Також були розроблені державні

проекти створення психологічного інституту та центрального педагогічного музею, а в університетах та Київських дворічних учительських курсах – відкриття кафедр української педагогіки. Розпочав реалізовуватися державний проект залучення до роботи, після певної перекваліфікації учителів, які емігрували в Україну з Галичини та Росії.

Товариство "Просвіта" протягом усього періоду національно-визвольній боротьби 1917–1920 рр. відігравали ключову роль у гуманітарному розвитку. Вони сприяли піднесенню національної свідомості українців, забезпечили безперервність культурно-просвітницького руху.

Перші курси для підготовки учителів для вищих початкових шкіл "Просвітами" були створені в Кам'янець-Подільському університеті та при чотирьох вчительських інститутах. Одноріч ні курси підготовки вчителів для середніх шкіл мали стати основною ланкою в забезпеченні викладання українознавчих дисциплін. Досить результативно діяли створені раніше трьохмісячні курси, які були обов'язковими для вчителів середніх шкіл, що недостатньо чи й зовсім не володіли українською мовою.

За часів Директорії, яка в значній мірі успадкувала культурні надбання гетьманської держави, була створена належна база підготовки національних педагогічних кадрів, що відкривало шлях до реформування української освіти. Долаючи труднощі переважно об'єктивного характеру, попри суперечливість і неоднозначність тих чи інших рішень і практичних заходів, уряд Директорії багато зробили для створення такої бази підготовки педагогічних кадрів, яка могла забезпечити докорінну реорганізацію системи народної освіти на національних засадах.

Отже, практична результативність кадрової політики у гуманітарній сфері українських урядів 1917–1920 рр. вирішальною мірою залежала від того, наскільки адекватно ті чи інші урядові рішення відображали суспільні настрої, інтереси громадськості, як в цілому, так і окремих прошарків національно і соціально неоднорідного українського суспільства і якою мірою вони були ресурсно забезпеченими.

Список використаних джерел

1. *Купрійчук В. М.* Гуманітарна політика українських урядів у добу національної революції (1917–1920 рр.) : монографія / В. М. Купрійчук. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2014. – 378 с.

О.Л.Євмєшкіна,
кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник начальника управління організації
фундаментальних та прикладних досліджень НАДУ

Компетентність як головна складова професійної діяльності науковців галузі знань "Державне управління"

Головна мета професійної діяльності науковця – виконувати наукові дослідження, здійснювати науково-дослідницьку діяльність у галузі знань "Державне управління" у сфері фундаментальних та прикладних наукових досліджень, що спрямовані на отримання й застосування нових знань для досягнення практичних цілей і вирішення конкретних завдань у державному управлінні.

Для цього потрібно виконання таких функцій, як: управління власною діяльністю і розвитком; ідентифікувати, формулювати та розв'язувати наукові проблеми; розробляти та управляти проектами; управляти якістю виконуваної роботи; генерувати нові ідеї; організовувати поточну діяльність (організовувати виконання дослідницьких завдань, реалізувати зміни, управляти ризиками, здійснювати ефективні комунікації, приймати ефективні рішення, взаємодіяти з суб'єктами зовнішнього середовища); управляти науковим колективом.

Законом України "Про наукову і науково-технічну діяльність" затверджено перелік посад наукових працівників, до яких належать: головний науковий співробітник, провідний науковий співробітник, старший науковий співробітник, науковий співробітник, молодший науковий співробітник [1]. Профілем професійної компетентності посади наукового працівника є комплексна характеристика посади наукового працівника, що містить визначення змісту виконува-

ної роботи, перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних для виконання. Сутність наукової компетентності визначається як сформований рівень теоретико-методологічних і фахових знань науки державного управління, практичних умінь і навичок організації науково-дослідницької діяльності. Уміння визначати власний науковий інтерес, реалізувати свій науковий потенціал, досліджуючи актуальну наукову проблему, організовувати результативну наукову та науково-методичну діяльність [3].

Науковий працівник повинен: максимально задовольняти потреби споживача бездоганною якісною науковою продукцією; наполегливо працювати над поліпшенням якості наукової діяльності.

Науковцю для ефективного виконання наукового дослідження необхідні [2]: автономність і відповідальність (здатність самостійно досліджувати наукові проблеми та відповідати за результати своєї діяльності); знання (осмислена та засвоєна суб'єктом наукова інформація, що є основою його наукової діяльності, поділяються на емпіричні (фактологічні) і теоретичні (концептуальні, методологічні); інтегральна компетентність – узагальнений опис кваліфікаційного рівня, який виражає основні компетентнісні характеристики рівня щодо професійної діяльності.

Професійна діяльність науковця повинна базуватися на принципах: орієнтації на споживача наукової продукції, лідерства, використання системного підходу у процесі наукової діяльності, удосконалення наукового рівня.

Ефективній діяльності науковця сприяє:

– участь у науково-комунікативних заходах з тематики досліджень;

– аналіз наявних джерел, інформації, практичних проблем державного управління;

– звіт про результати свого дослідження перед замовником;

– публікація результатів наукових досліджень у наукових вітчизняних та зарубіжних виданнях.

Науковцю необхідні такі *уміння*: планувати, аналізувати, здійснювати комунікації та зворотний зв'язок, проводити моніторинг; *знання*: теорії й методології державного управління, на основі яких здійснюється критичний аналіз та оцінка інноваційних ідей з управління проектами.

Інші характеристики: готовність брати на себе відповідальність, коректність і доброзичливість, самоконтроль, самодисципліна, адаптивність, чесність і відкритість, дотримання норм наукової етики.

Список використаних джерел

1. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13 груд. 1991 р. № 1977 // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12.

2. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. за № 1341 // Уряд. кур'єр. – 2012. – № 3.

3. *Везетіу К. В.* Науково-методична компетентність у сучасній педагогічній парадигмі [Електронний ресурс] / К. В. Везетіу // XI Міжнародна наукова інтернет-конференція "ПРОСТІР І ЧАС СУЧАСНОЇ НАУКИ". – Режим доступу : http://intkonf.org/vezetiu-kv-naukovo-metodichna-kompetentnist-u-suchasniy-pedagogichniy-paradigmi

Х.В.Плецан,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного туризму
Київського національного університету культури і мистецтв

Теоретичні аспекти інноваційних підходів до формування успішності професійної діяльності державно-управлінських кадрів

Успішне реформування держави не може здійснюватися без перезавантаження успадкованого бюрократичного вітчизняного державного управління на сучасний, патріотичний, інтелектуальний, духовно-культурний соціальний інститут. Вважаємо, що успішність професійної

діяльності державно-управлінських кадрів є одним із пріоритетів реформування та модернізації системи державного управління України, що забезпечить удосконалення управлінської спроможності органів державної влади, готовність до змін, орієнтацію на майбутнє, інноваційні можливості і перспективи професійного зростання, нову якість управління людськими ресурсами.

За результатами проведеного нами соціологічного опитування, потребу запровадження інноваційних підходів для формування успішності професійної діяльності управлінців визначили 97% опитуваних респондентів. Аналіз наукової літератури з державного управління і результатів соціологічного опитування дає підстави стверджувати, що впровадження інновацій концептуально забезпечить соціально-управлінські потреби державно-управлінських кадрів і суспільства загалом.

У науковій літературі поняття "інновація" трактується як нововведення, з метою впровадження і використання нових засобів і форм організації [3, с. 9–10]. У загальному значенні, інновації слід розглядати як використання новацій (організаційних, інструментально-організаційних, структурно-функціональних тощо), з метою підвищення успішності управлінської діяльності, що відповідає потребам сучасного українського суспільства.

Висхідними положеннями інноваційних підходів до реалізації успішності професійної діяльності державно-управлінських кадрів є здатність й можливість розробляти і запроваджувати нововведення; визначати потреби суспільства і ринку праці; враховувати можливості професійного розвитку, просування по службі й досягнення успішності; використовувати наукові напрацювання, а також підтримувати й стимулювати інноваційні пропозиції. Важливо не відкидати одразу ж нові ідеї, якими б неймовірними вони не здавалися. Такі ідеї можуть відкривати державно-управлінським кадрам шлях до успішності професійної діяльності.

Звернемо увагу на те, що впровадження інноваційних підходів у процес управління має спиратися на відповідні напрями діяльності, зокрема: прогнозування і планування інноваційної діяльності щодо реалізації успішності; моніторинг, аналіз, координація і забезпечення процесу розробки та впровадження інновацій у систему державного управління; узгодження, управлінські рішення, контроль і підведення підсумків. Узагальнивши теоретичні напрацювання науковців, і з огляду на власні переконання, можемо стверджувати, що для оптимізації успішності професійної діяльності державно-управлінських кадрів доцільно запозичити, адаптувати та ввести у практику державного управління інноваційні технології з приватних структур, зокрема такі як: коучинг, ассесмент-центр, аудит, SWOT–аналіз, кайдзен, управління на основі результатів.

Однак слід підкреслити, що державні інституції та приватні організації відмінні між собою, зокрема щодо основної мети діяльності, нормативно-правового підґрунтя і фінансового забезпечення. Так, приватні структури працюють на "добре ім'я" і конкурентоспроможність на ринку праці, забезпечують індивідуальні інтереси, а органи державної влади – перш за все, інтереси і потреби громадян, загальносуспільні інтереси та завдання, а також перебувають на бюджетному забезпеченні. Проте, вважаємо, що органи державної влади також повинні прагнути до залучення і утримання конкурентоспроможних працівників, сприяти самореалізації, підвищенню рівня професійної компетентності, тим самим забезпечувати успішність професійної діяльності державно-управлінських кадрів та успішність державного управління загалом.

Особливої уваги заслуговує технологія коучинг, яку слід розуміти як інструмент особистісного і професійного розвитку. Впровадження інноваційної технології коучинг сприятиме реалізації творчих здібностей, підвищенню особистісної ефективності у процесі досягнення мети через усвідомлення власних цінностей, індивідуальних мотивів та потреб, ефективному використанню особистісного потенціалу та можливостей. Вважаємо, що застосування коучингу у сфері державного управління сприятиме можливості управлінців усвідомити власні потреби та цінності, визначати особистісні пріоритети, навчитися ставити і досягати цілі, а також сприятиме швидкій адаптації нових співробітників, значному покращенню здійснення професійної діяльності, особистісному і професійному зростанню, досягненню успішності професійної діяльності.

Розкриваючи сутність технології ассесмент-центр (оцінка компетенцій), слід закцентувати увагу на можливості визначення відповідних професійних і ділових якостей управлінців за допомогою оцінювання виконання ними завдань і обов'язків. У загальному значенні, технологія ассесмент-центру передбачає використання таких методів, як: інтерв'ю, тестування, групові дискусії, ділові ігри, кейс-стаді, анкетування, визначення професійних досягнень, експертне спостереження.

Виходячи із цих позицій та взявши до уваги специфіку професійної діяльності державно-управлінських кадрів, вважаємо, що ассесмент-центр дасть можливість оцінити особистісні якості управлінців, комунікативні, організаційні та лідерські здібності, професійні компетентності, мотивацію і орієнтацію на результат, вміння працювати в команді. Важливе значення матиме можливість використання кадровими службами технології ассесмент-центру для здатності зробити відповідні висновки щодо відповідності займаній посаді; визначити потреби управлінців у навчанні, підвищенні рівня компетентності та стажуванні; забезпечення формування дієвого кадрового резерву, просування по службі і досягнення успішності професійної діяльності.

Пріоритетного значення, у контексті розгляду, слід відвести філософії японської технології кайдзен, яку розуміють як "безперервне вдосконалення", що передбачає постійне покращення, удосконалення як особистісного потенціалу, так і професійної діяльності управлінців. Відзначимо, що кайдзен характеризується малими ризиками і виправдовує себе у довгостроковій перспективі. Підкреслимо, що технологія кайдзен зорієнтована як на працівника, так і на керівника, що сприяє стимулюванню кадрів до ініціативності та подання пропозицій щодо покращення діяльності, прийняття рішень, ідей; конкурентоспроможності управлінців; формуванню позитивного професійного середовища, зокрема гармонійної співпраці працівників. Важливого значення потрібно надати визначенню мети стратегії кайдзен, що забезпечить реалізацію плану вдосконалення професійної діяльності державно-управлінських кадрів. Технологія кайдзен заснована на основних пріоритетах, таких як: плануй, роби, перевіряй, впливай забезпечує циклічність і повторення. Тобто, отриманий результат перетворюється на об'єкт подальшого вдосконалення, унеможливлює дотримання статус-кво, що дасть можливість державно-управлінським кадрам проявляти ініціативність, крок за кроком досягати самореалізації у професійній діяльності.

Концептуально важливим для формування професійних якостей, стратегічного планування професійної діяльності, професійного навчання, підвищення рівня професійної компетентності, просування по службі та оцінювання результатів професійної діяльності є використання технології аудит (перевірки даних і показників). Зокрема, здійснення планування (стратегічного планування) успішності професійної діяльності управлінців, що передбачає визначення основних цілей, завдань та конкретних кроків їх досягнення. Необхідно зазначити, що аудит при здійсненні стратегічного планування дає можливість сформувати рекомендації для професійного зростання, використання особистісного і професійного потенціалу, просування по службі, що забезпечить конкурентоспроможність та успішність професійної діяльності. Загалом, використання технології аудит є підгрунтям вміння державно-управлінських кадрів організовувати професійну діяльність для реалізації успішності.

Вважаємо за необхідне державно-управлінським кадрам у процесі управління використовувати SWOT-аналіз, що дозволяє чітко класифікувати проблеми досягнення успішності професійної діяльності, визначити пріоритетність, врахувати зовнішні та внутрішні фактори, де S – сильні сторони, W – слабкі сторони, O – можливості, T – загрози. Зазначимо, що чим чіткішу інформацію буде сформовано, тим кращим буде уявлення про шляхи формування і реалізації успішності професійної діяльності управлінців.

Важливого значення слід надати технології управління на основі результатів, що передбачає перетворення мети, цінностей і стратегічних цілей управлінців у очікувані результати професійної діяльності, показники (індикатори) результативності, які слугують орієнтирами для інвестиції ресурсів, як людських, так і матеріальних, а також основою для оцінки результатів професійної діяльності.

У контексті розгляду проблеми зазначимо, що для забезпечення формування успішності професійної діяльності за допомогою технології управління діяльністю з орієнтацією на результат потрібно виділити такі фактори, як: чітка стратегічна рамка для системи вимірювання результатів діяльності; лідерство; комунікація; підзвітність; забезпечення інформацією; угоди (плани) щодо (щорічних) результатів діяльності; система навчання; обмін результатами [3, с. 182]. Загалом, використання державно-управлінськими кадрами технології управління на основі результатів забезпечить акцентуацію на мотиваційному компоненті, формуванні позитивного професійного середовища, професійного розвитку і просуванні по службі, досягненні визначе-

них цілей через планування, мотивацію і оцінювання результату. Адже успішний управлінець – це новатор, що здійснює професійну діяльність на основі компетенцій, професіоналізму, творчого потенціалу, цілеспрямування, гнучкості, ініціативності, інноваційності та генеруванні ідей.

Отже, інноваційні технології сприятимуть ефективному використанню людського потенціалу і ресурсів органів державної влади, забезпечать досягнення професіоналізму, професійної самореалізації та конкурентоспроможності для формування успішності професійної діяльності держано-управлінських кадрів України.

Список використаних джерел

1. *Грабовецький Б. Є.* Методи експертних оцінок : теорія, методологія, напрямки використання : монографія / Б. Є. Грабовецький. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 171 с.

2. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40–IV. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua

3. *Хачатурян Х. В.* Інновації в державному управлінні : навч. посіб. / Х. В. Хачатурян. – К. : КиМУ, 2012. – 355 с.

4. *Connov M.* Coaching and Mentoring at work : Developing Effective Practice / M. Connor, J. Pokora. – Open University Press, 2007. – 263 p.

5. *Harris L. C.* Approaches to career success : An exploration of surreptitious career success strategies / L. C. Harris, E. Ogbonna // Human Resources management. – 2006. – Vol. 45. – P. 43–65.

І.В.Білоус,
кандидат наук з державного управління,
заступник головного лікаря КЗ
"Черкаський обласний центр профілактики
та боротьби зі СНІДом" Черкаської обласної ради

Досвід міжнародної співпраці у підготовці державних службовців та журналістів з питань соціально небезпечних захворювань

Актуальність наукових досліджень щодо кадрової політики у сфері соціально небезпечних захворювань зумовлена масштабами епідемії, впливу її на працездатне населення, демографічний потенціал, складністю завдань державного регулювання. Необхідна підготовка управлінців для розуміння державної політики щодо соціально небезпечних захворювань, прийняття відповідних управлінських рішень [1, с. 4]. Об'єднана програма ООН по ВІЛ/СНІДу ЮНЕЙДС в Стратегії "Прямування до Нуля" Нуль нових випадків інфікування; Нуль смертей, пов'язаних зі СНІДом; Нуль дискримінації визначає необхідним запровадження механізмів, що запобігають стигматизації та дискримінації щодо соціально небезпечних захворювань [7]. Адже стигма стосовно ВІЛ є одним з факторів, який перешкоджає виявленню захворювання, його вчасному лікуванню, соціальній адаптації, реалізації прав та свобод громадян, ефективному прийняттю управлінського рішення та інше. Таким чином, деяке зменшення стигматизації вірогідно через проведення просвітницької роботи серед населення [2, с. 15].

Проведений аналіз літературних джерел показав, що міжнародні організації Міжнародна організація праці, Всесвітня організація охорони здоров'я серед шляхів подолання епідемії ВІЛ/СНІДу значну увагу приділяють інформаційно-просвітницькій роботі серед населення, особливо серед молоді. Необхідні розробка та прийняття стратегій профілактики, що адаптовані до національних умов, з урахуванням гендерних, культурних, соціальних та економічних аспектів [3]. За результатами проведеного дослідження Myhre SL та Flora JA [5] підсумовують, що для профілактики розповсюдження ВІЛ/СНІДу необхідно проводити широкі просвітницькі кампанії з аналізом їх результативності, розробку та впровадження інформаційної стратегії. Систематичний огляд досліджень, проведених протягом 1997–2007 років щодо поведінкових змін у сфері ВІЛ/СНІД показав, що для досягнення позитивних зрушень стосовно профілактики ВІЛ/СНІД потрібно впливати на попередньо відібрану аудиторію. Акцент потрібно ставити не на наданні інформації, а впливати на зміну поведінки різними мотивуючими методами [6].

При дослідженні впливу різних просвітницьких кампаній на поведінкові реакції населення шляхом радіо, друкованих видань, телебачення та мережі Інтернет дослідники Bertrand J.T. та Anhang R. довели, що найбільший вплив досягається через телебачення, але при цьому мають бути детально продумані програми з високим ступенем доказовості [4].

У 2014 році в рамках проекту американської Агенції з міжнародного розвитку (USAID), за підтримки міжнародної організації РАСТ та Черкаської обласної державної адміністрації, за участю Черкаської благодійної організації "Від серця до серця" на базі КЗ "Черкаський обласний центр профілактики та боротьби зі СНІДом" Черкаської обласної ради успішно реалізовано проект RESPOND "Платформа міжсекторальної комунікації з питань ВІЛ/СНІДу".

Реалізація проекту була обумовлена тим, що в Черкаській області були відсутні підготовлені фахівці органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, відомств, засобів масової інформації, які працюють у вирішенні питань подолання епідемії ВІЛ/СНІДу, інформаційного просування питань ВІЛ/СНІДу у громадське суспільство. Координаційна рада з питань протидії соціально небезпечним захворюванням при обласній державній адміністрації прийняла рішення стосовно покращення конструктивної міжсекторальної комунікації органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, відомств і журналістів щодо висвітлення питань ВІЛ/СНІД у регіональних засобах масової інформації, налагодження їх взаємодії.

Тому на базі КЗ "Черкаський обласний центр профілактики та боротьби зі СНІДом" Черкаської обласної ради у вересні 2014 року було відкрито методичний центр для проведення тренінгів для представників органів державної влади, місцевого самоврядування, журналістів з надання знань щодо подачі інформації з соціально небезпечних захворювань, її висвітленню у засобах масової інформації.

В ході реалізації проекту фахівцями було написано тренінговий модуль у двох частинах – тренінг для ЗМІ та тренінг для органів державної влади, підготовлено презентації та довідкові матеріали за темами: 10 презентацій та 2 довідкових матеріали. Проведена широка організаційна робота, зустрічі з представниками обласної ради, обласної державної адміністрації, керівництвом місцевих державних телерадіокомпаній, друкованих ЗМІ, директором Інституту Черкаського Національного університету, в складі якого працює факультет журналістики. Протягом 2014 року проведено 6 тренінгів для представників органів державної влади (обласної та районних державних адміністрацій) місцевих рад, журналістів обласних ЗМІ. Всього в навчанні взяли участь 132 особи. Результати роботи було висвітлено в інтернет-ресурсах, обласних ЗМІ.

Платформа міжсекторальної комунікації з питань ВІЛ/СНІДу має функції методичного центру для працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, відомств, журналістів медіа, що сприятиме покращенню співпраці між ними та громадськістю, підвищить рівень їх знань і обізнаність з питань ВІЛ/СНІДу, оперативному реагуванню на заходи з протидії епідемії ВІЛ/СНІДу, прийняттю адекватних, конструктивних рішень з надання послуг представникам уразливих до ВІЛ груп населення, формуванню толерантного ставлення до ВІЛ-позитивних людей, уникненню їх стигматизації. Управлінці та журналісти мають можливість отримувати і опрацьовувативи оперативні, статистичні дані, готувати матеріали для публікацій та сюжетів у засобах масової інформації, отримуючи інформацію з першоджерела, уникаючи можливості її викривлення, що сприятиме налагодженню комунікації та партнерству та підтримуватиме їх медіа-активність.

Після завершення реалізації проекту платформа комунікацій використовується для роботи фахівцями центру моніторингу і оцінки обласної ради, центру СНІДу, проведення навчання для фахівців установ дотичних до сфери ВІЛ/СНІДу (органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, відомств, профспілок, роботодавців, освіти, соціальних служб, засобів масової інформації тощо), плануванні профілактичних заходів регіональної програми з ВІЛ/СНІД.

Таким чином, співпраця державних та міжнародних організацій у сфері соціально небезпечних захворювань є ефективною у системі безперервної підготовки управлінських кадрів, зменшенні стигматизації населення, організації надання якісних соціально-медичних послуг населенню.

Список використаних джерел

1. ВІЛ-інфекція в Україні / Н.М. Нізова [та ін.] // Інформаційний бюлетень № 41. – К., 2014.

2. *Демченко І. Л.* Показник рівня стигми ЛЖВ Індекс стигми: Аналітичний звіт за результатами дослідження / Демченко І.Л. [та ін.] // ВБО "Всеукраїнська мережа ЛЖВ" ; АЦ "Соціоконсалтинг". – К. : Інжиніринг, 2014. – 96 с.

3. Рекомендація 2010 р. щодо ВІЛ/СНІДу та сфери праці // Міжнародне бюро праці. 2010. № 200. – 20 с.

4. Bertrand JT, Anhang R. World Health Organ Tech Rep Ser. 2006;938:205-41; discussion 317-41 The effectiveness of mass media in changing HIV/AIDS-related behaviour among young people in developing countries Режим доступу: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16921921

5. Myhre SL, Flora JA. Health Commun. 2000;5 Suppl:29-45. Review. PMID:11010355 [PubMed – indexed for MEDLINE] Режим доступу: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11010355.

6. Noar SM, Palmgreen P, Chabot M, Dobransky N, Zimmerman RS. A 10-year systematic review of HIV/AIDS mass communication campaigns: Have we made progress? Режим доступу: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19180369

7. UNAIDS/10.12E / JC2034E: Getting to Zero. UNAIDS 2011–2015 Strategy, 2010 Desember Режим доступу: http://www.unaids.org/sites/default/files/sub_landing/files

О.В.Акіліна,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри політичної аналітики
і прогнозування НАДУ

Застосування компетентнісного підходу при підготовці магістрів за спеціальністю "Публічна політика та управління"

Соціально-економічні й політичні зміни в житті, як України, так і сучасного світу в цілому, актуалізують потребу у вдосконаленні публічного управління, що вимагає і відповідних перетворень у сфері професійної освіти державних службовців. Надаючи, в цілому, глибокі теоретичні знання, традиційна система освіти потребує більшого зосередження уваги на практичну підготовку державних службовців, стимулювання розвитку професійних компетентностей, що відповідають європейським стандартам та найбільшою мірою затребувані для роботи в різних структурах державної влади й інших сферах публічного управління. У зв'язку з цим, модернізація системи професійної підготовки державних службовців повинна стати одним з ключових завдань в контексті загального реформування системи державного управління в Україні, підвищення її результативності й ефективності.

Нині більшістю розвинених країн світу активно використовується як засадничий компетентнісний підхід в підготовці управлінських кадрів, що відкриває ширші перспективи щодо професійного розвитку державних службовців, ніж традиційний підхід "знати-вміти". Основи компетентнісного підходу в освіті закладені американськими дослідниками Д.Мак-Клелландом, Р.Бомцисом, Л. і С. Спенсерами. Питання запровадження компетентнісного підходу під час підготовки державних службовців висвітлювали М.Білинська, Н.Болюбаш, В. Луговий, С.Лукашев, В.Філіповський, С.Телешун, О.Пухкал, М.Стадник., І.Рейтерович та ін. Водночас євроінтеграційні процеси в українському суспільстві по новому поставили завдання щодо формування компетентностей мігістрів за спеціальністю "Публічна політика та управління", на засадах яких має створюватися зміст їх професійної підготовки.

Компетентнісний підхід є ключовим методологічним інструментом реалізації цілей Болонського процесу. Запровадженню цього підходу присвячено європейський TUNING Project: Проект Європейської комісії "Налаштування освітніх структур в Європі", що реалізується з 2000 року європейськими університетами. Проект охоплює переважну більшість країн, що підписали Болонську декларацію, включаючи й Україну. Компетентність, за проектом TUNING, це динамічна комбінація знань, розуміння, вмінь, цінностей, інших особистих якостей, що описують результати навчання за освітньою/навчальною програмою.

Сутність проголошеного компетентнісного підходу до підготовки магістрів з публічної політики та управління має базуватися на таких положеннях:

– урахування галузі та профілю попередньої підготовки державних службовців при формуванні їх базових знань, навичок і вмінь, необхідних для виконання основних професійних функцій;

– набуття загальних компетентностей;

– формування фахових компетентностей, які дають змогу ефективно діяти на конкретному робочому місці.

Окремо хотілось би зупинитися на питанні відмінностей ключових компетентностей магістрів з публічної політики та управління від ключових компетентностей бізнес-менеджерів. Ці відмінності пов'язані з тим, що держава є корпорацією особливого типу, яка належить суспільству в цілому. Звідси, стратегія отримання доходів як прибутку, стійкого зростання доходів, ринкової експансії, повинна замінюватися в публічному управлінні на стратегію можливого послаблення фіскального гніту без збитку для соціальних програм, доцільного витрачання отриманих коштів, відмови від тотального регулювання і взагалі від державної експансії в громадське життя. Відкритість і прозорість функціонування державних органів повинна бути підпорядкована вимогам прогресуючої стабілізації і поліпшення громадського життя, балансування інтересів різних громадських груп.

В процесі підготовки магістрів з публічної політики та управління, аналітичний напрям вимагає найбільшої концентрації на вивченні теорії державного управління, з акцентом на освоєння логіко-математичного апарату, який повинен застосовуватися при побудові й оцінці моделей управління. Аналіз програм і політик, включаючи прорахунок техніко-економічних обґрунтувань проектів і вивчення наслідків ухвалення рішень (у тому числі соціальних), неможливі без розширення набору учбових курсів, що закладають основи застосування математичних знань, зокрема, математичної статистики, математичного моделювання, деяких розділів оптимального управління і теорії ігор. Соціальна статистика, а також комплекс правових дисциплін повинні забезпечити можливість виключити абстрактні моделі, що не відносяться до реальних управлінських ситуацій, і помістити "корисні" моделі в економіко-правовий і соціальний контекст.

Практичні уміння і навички підготовки аналітиків повинні трансформуватися в розуміння й уміння застосувати теоретичний апарат. Це неможливо без посилення гуманітарного циклу дисциплін (філософії публічного управління, логіки соціального управління, теорії та практики соціального розвитку в глобалізованому світі), що забезпечує формування "твердих" світоглядних орієнтирів, загальнокультурних, інформаційно-аналітичних і проектних компетентностей. При підготовці магістрів з публічної політики та управління мають бути закладені навички збору і обробки матеріалу для подальшого аналізу (включаючи інтернет-джерела), орієнтування в теорії управління, критико-аналітичного мислення.

У рамках компетентнісного підходу відбувається формування не лише кваліфікованого фахівця в конкретній сфері діяльності, але і громадянина з розвиненою системою цінностей і поведінкових установок. Для магістрів з публічної політики найважливіше значення має володіння управлінською і комунікативною компетентностями. Специфіка функціонування сучасних органів державної влади і місцевого самоврядування, в якій за керівником часто залишається лише функція підписання вже готового документу, диктує потребу в розвитку управлінської компетенції. В той же час, особливу значущість в силу самої специфіки спеціальності публічна політика, що входить в професійний кластер "людина-суспільство" і "людина-людина", має комунікативна компетентність. Власне кажучи, уся трудова діяльність майбутнього фахівця в тому або іншому ступені буде ґрунтуватися на комунікативній функції, спілкуванні з громадянами, представниками комерційних структур, суспільно-політичних організацій і цивільних ініціатив, з керівниками виконавчих органів влади і депутатами.

На завершення необхідно відмітити, що ефективність програм професійної підготовки державних службовців прямо залежить від того, чи буде завдяки цим програмам створена взаємна зацікавленість як держави і державних установ, так і окремих державних службовців у вдосконаленні професійних якостей співробітників управлінських структур. Особлива увага має бути приділена забезпеченню безперервності освітнього процесу для державних службовців. У ідеалі, окрім здобуття базової професійної освіти, державні службовці повинні удосконалювати свої

професійні знання, уміння і навички, розвивати необхідні компетенції впродовж усієї своєї професійної діяльності.

Реалізація всіх вищеперерахованих заходів створить необхідні умови для підвищення ефективності діяльності органів публічного управління, що є стратегічним завданням у напрямі вдосконалення політичної системи країни.

Список використаних джерел

1. Галузевий стандарт вищої освіти підготовки магістрів спеціальності 8.150101 "Державна служба" напряму підготовки 8.150000 "Державне управління". – Х. : ІНЖЕК, 2004. – 205 с.

2. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 13 верес. 2011 р. № 11. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/index.

3. Про затвердження Рекомендованих вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 31 груд. 2013 р. № 246. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/index

4. *Барабашов А. Г.* Образование в сфере публичного управления: компетентностная парадигма / А. Г. Барабашев, Е. В. Масленникова // Вест. МГУ, Серия Управление. – 2010. – № 3. – С. 5–11.

5. *Безверхнюк Т. М.* Формування профілю професійної компетентності посади державного службовця [Електронний ресурс] / Т. М. Безверхнюк. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_11/zmist/R_3/01%20Bezverhnuk+.pdf

6. *Нинюк І. І.* Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. … канд. держ. упр. / І. І. Нинюк. – К., 2005. – 16 с.

7. *Стадник М. М.* Становлення публічної політики в Україні / М. М. Стадник // Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ. – Вип. 40. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 28–34.

Л.М.Мельничук,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Забезпечення професійного розвитку персоналу в системі державного управління соціальною сферою регіонів

Відповідно до задекларованого прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020" передбачено першочергову реалізацію низки всеохоплюючих реформ, серед яких реформування державного управління та державної служби, реформа регіональної політики та соціального захисту населення [6]. Відтак зумовлюється й необхідність здійснення модернізаційних перетворень у системі державного управління соціального розвитку регіонів, важливість та доцільність яких актуалізується, до того ж, загостренням проблем регіональних диспропорцій рівня та якості життя населення, надмірної нерівності у доступі до ресурсів та поширення соціального відторгнення в регіонах України, що посилюються внаслідок впливу як світових процесів глобалізації та інтеграції, так і військових подій на Сході.

При цьому успішне здійснення процесів модернізації державного управління соціального розвитку регіональних систем зумовлює потребу забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у "висококваліфікованих кадрах, ерудованих, компетентних управлінцях з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень" [3, с. 11]. Цей складний і безперервний процес передбачає удосконалення державної кадрової політики, метою якої нормативно визначено саме забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою еко-

номікою [5]. Ключовим фактором державної кадрової політики України слугує професійний розвиток державно-управлінських кадрів, що, передусім, передбачає здобуття професійних якостей, розвиток професійних компетенцій, удосконалення практичних навичок та реалізується через професійне навчання, підвищення кваліфікації державних службовців.

Варто зауважити, що в Україні склалася достатньо цілісна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Провідну роль у цьому процесі відіграє Національна академія державного управління при Президентові України разом з її регіональними інститутами та діючими у їх складі структурами підвищення кваліфікації управлінських кадрів, які в комплексі забезпечують повний цикл професійного навчання державних службовців упродовж їхньої службової карєри. Крім того, у складі НАДУ функціонують навчально-наукові інститути: вищих керівних кадрів; державної служби та місцевого самоврядування; Вища школа державного управління, діяльність яких спрямована на "формування нового елітного корпусу державної служби".

Однак, за наявності низки недоліків, на думку експертів, сучасна система забезпечення розвитку кадрового потенціалу усіх сфер державного управління та місцевого самоврядування потребує радикального реформування, що випливає, з одного боку, з гострої потреби підготовки нової генерації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, фахово і світоглядно готових до реформування усіх сторін суспільного життя та спроможних стати рушійною силою започаткованих в країні реформ в політичній, економічній, соціальній, гуманітарній сферах; з іншого – за разюче низького освітнього рівня управлінських кадрів, відсутності належного досвіду та фахової підготовки для виконання своїх обовязків [4, с. 69].

Це безпосередньо вказує на необхідність "створення ефективної системи управління професійною підготовкою, застосування сучасних технологій професійного розвитку та впровадження результатів наукових досліджень у процесі формування та реалізації державної кадрової політики" [3, с. 12].

Водночас, наявність лише формальної освіти, її орієнтація на інституалізовані форми навчання, які відзначаються фрагментарністю й періодичністю професійної підготовки кадрів, не може слугувати запорукою високорезультативної професійної діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Основним показником для оцінки прогресу в системах післядипломної освіти й підвищення кваліфікації на загальноєвропейському рівні визнано участь дорослих у навчальних програмах впродовж життя, мобільність знань фахівців та здатність працевлаштуватися [1, с. 23]. Отже, впровадження безперервного якісного навчання, забезпечення його систематичності, послідовності і наступності постає актуальним питанням як для освітньої системи, так і соціального розвитку суспільства, забезпечення високої якості життя людини та конкурентоспроможності фахівця на ринку праці.

Безумовно, за таких підстав зумовлюється необхідність розробки та реалізації успішних стратегій розвитку самоосвіти державно-управлінських кадрів, метою яких має бути створення сприятливих умов для: задоволення потреб особистості, суспільства й держави в наданні високоякісних адміністративних послуг з урахуванням сучасних потреб державної служби та позитивного світового досвіду; забезпечення рівного доступу державних службовців до якісної безперервної професійної освіти; випереджального розвитку системи професійного навчання державних службовців, її ресурсного забезпечення.

Своєю чергою, досягнення таких стратегічних цілей передбачає визначення низки принципів самоосвіти державних службовців і принципів управління нею, серед яких, науковці у цій царині виокремлюють: активність державного службовця у власній самоосвіті; компетентність, наукова обґрунтованість, урахування соціального та власного досвіду, зовнішніх вимог та особистісних характеристик; спрямованість на професійну діяльність та результат; плановість, системність, безперервність обов'язковість самоосвіти; індивідуалізація та диференціація підходів [2, с. 5–6]. Саме, виходячи з таких принципів, можна побудувати ефективну стратегію самоосвіти як для окремого державного службовця, так і професійного колективу.

Таким чином, професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням можливостей науково обґрунтованої та систематичної самоосвіти сприятиме підготовці нової генерації держаних службовців, здатних проводити реформи та сприяти розвитку соціальної сфери, уможливить створення належних умов для формування

сучасної, орієнтованої на потреби громадянського суспільства системи професійного розвитку кадрового потенціалу державного управління й місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Євробюлетень // Інформаційне видання Представництва Європейського Союзу в Україні. – 2009. – № 1. – 26 с.

2. *Калашник Н. С.* Стратегії розвитку самоосвіти державних службовців в Україні / Н. С. Калашник // Держава та регіони. – 2013. – № 3. – С. 4–8. – (Сер. : Державне управління).

3. *Ковбасюк Ю. В.* Підготовка управлінських кадрів як складова державної кадрової політики [Електронний ресурс] / Ю. В. Ковбасюк // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 11–16. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/avlad_2012_6_4.pdf

4. *Мальчин Ю. М.* Проблеми кадрового забезпечення проведення радикальних реформ в Україні / Ю. М. Мальчин // Актуальні проблеми регіонального управління та місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (08.04.2011) : у 2 ч. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К.: Видав.-поліграф. центр АМУ, 2011. – Ч. 1. – С. 67–70.

5. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 4. – С. 68.

6. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8.

Л.М.Шипілова,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою НАДУ

Вплив політичних ризиків на діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки держави

Останніми роками науковці, політики та фахівці у сфері національної безпеки різних країн приділяють значну увагу розробленню такої концептуальної основи державної політики, яка забезпечувала б сталий розвиток і національну безпеку в умовах невизначеності та ризику. Ризик розглядається як кількісна міра безпеки, прогнозована векторна величина збитку, що може виникнути внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загрози. Він зумовлений уразливістю населення, військових і господарських об'єктів, навколишнього середовища до руйнівного впливу різних джерел і чинників загроз [1, с. 32].

Політичні ризики розглядаються як імовірність негативного впливу на діяльність суб'єктів економічних взаємовідносин з боку держави внаслідок реалізації її політичного курсу. Вони тісно пов'язані з політичною ситуацією в державі за умов:

– воєнних дій, локальних конфліктів, революції, державного перевороту;

– загострення внутрішньої політичної ситуації в країні в наслідок виборів, референдумів тощо;

– зміни політичного курсу держави (націоналізація, дефолт, конфіскація майна тощо);

– зміни геополітичної ситуації, загострення міждержавних відносин (введення санкцій, ембарго тощо) [2].

Виникнення і перебіг конфліктів значною мірою залежить від того, наскільки політична еліта оволоділа мистецтвом антикризового менеджменту. Неузгодженість між провідними політичними силами суспільства щодо цілей і засобів політичного розвитку зумовлюють виникнення ризиків щодо зовнішньо- та внутрішньополітичного розвитку країни. Індекс політичного ризику визначається на основі оцінки використання примусу в здійсненні влади, впливу на суспільство радикальних політичних сил; порушення правопорядку, масштабу антиконституційних дій, делегітимації політичного режиму, кризи системи державного управління, сепаратизму, ступеня етнічних, релігійних, расових, соціальних відмінностей, прояву соціальної нерівності тощо. Все вищезазначене має місце в Україні.

У масовій свідомості людей ризик корелюється з неможливістю прогнозування розвитку несприятливої ситуації, її некерованістю й очікуванням негативних наслідків. Характер можливих наслідків, у тому числі й збитків, людьми з різними системами цінностей оцінюється порізному, що, у свою чергу, визначає, чи буде суб'єкт діяти в ситуації існування загрози, чи відмовиться. В цьому випадку ризик виступає як імовірнісна характеристика дій людини, що регулюється рефлексивним механізмом [3, с. 120].

Нестабільність і неефективність політичної системи України не компенсується інститутами громадянського суспільства, котрі так і не досягли відповідного рівня згідно з європейськими стандартами протягом років незалежності. Політична еліта показала свою некомпетентність, у результаті чого різні її групи не працюють на інтереси країни, а борються за владу як джерело прибутку, де доступ до національних багатств і бюджету став головним прагненням у передвиборних змаганнях на всіх рівнях [4].

Існує політична загроза деградації держави під впливом чинників внутрішньополітичного розвитку, що, у свою чергу, зумовлюють негативні зовнішні чинники розвитку, створюють навколо України негативний імідж ціннісно розколотої, нестабільної, корумпованої країни, яка не має чіткого внутрішнього й зовнішнього політичних курсів. Протягом років незалежності кожну каденцію новообраного президента відбувалася зміна політичного курсу держави, що негативно вплинуло на становлення України як суверенної держави зі сталим розвитком, жодна реформа не добігла кінця і як наслідок – відсутність стабільності в суспільстві, соціальні протести в Україні, попри їх наявність і тим паче попри вагомі підстави для таких, не конвертуються у політичні результати, не носять кумулятивного характеру з низки причин. Деякі з них – слабке вкорінення політичної опозиції у позапарламентському середовищі, зневіра у результативності активності, "погашення" владою протестів як у фізичному сенсі, так і у сенсі усунення подразників обурення у кожному окремому випадку [5].

Для запобігання виникнення політичних ризиків в країні необхідні внутрішньополітичні реформи, постійний моніторинг та оцінка поточної ситуації і на цій основі розробка можливих сценаріїв розвитку політичної ситуації на перспективу для вироблення ефективного політичного курсу, що передбачав би інтеграцію внутрішньої і зовнішньої політики, економічних і соціальних заходів, і був би підгрунтям для чіткого визначення завдань забезпечення національної безпеки.

Суттєвого реформування вимагає також система стратегічного управління та ухвалення стратегічних рішень, в якій головну роль має відігравати Рада національної безпеки і оборони України. Необхідно відновити роль РНБО України як органу, який уповноважений приймати рішення, обов'язкові для виконання всіма силовими й виконавчими структурами. Цей конституційний орган має сконцентрувати найбільш якісний експертно-аналітичний та управлінський потенціал у сфері національної безпеки, який за останні роки був значною мірою втрачений. Діяльність органів державної влади, Уряду і Президента регулюються Конституцією України та відповідними законодавчими актами. Локалізація проблем відбувається шляхом утворення антикризових штабів та розробки відповідних планів заходів. Ускладнює процес виконання державою необхідних функцій нечітке розмежування повноважень між органами влади в певних сферах. Крім того, повільні та малоефективні реформи в галузі державної служби призводять до відтоку висококваліфікованих кадрів, втрати напрацьованих міжвідомчих зв'язків та значного уповільнення або припинення на певний час виконання повноважень державними установами, що реформуються.

У цьому випадку дієвим буде розроблення і впровадження надійного, узгодженого і наділеного необхідними повноваженнями механізму міжвідомчої координації.

Ефективний процес міжвідомчої координації має забезпечити вирішення кількох завдань, а саме:

– чітко розмежувати відповідальність – міністерства і відомства мають однозначно розуміти коло своїх обов'язків і відповідальності в системі міжвідомчої координації;

– всі міністерства і відомства, які беруть участь у вирішенні конкретних питань повинні мати можливість висловити свою точку зору. Залучення різних відомств до загальної роботи підвищує ймовірність підтримки ними політичних рішень, навіть якщо остаточний варіант подібних рішень не є для відомств оптимальним;

– необхідно неупереджено і зважено запропонувати політикам альтернативні й прийнятні варіанти політичних рішень, запобігаючи при цьому надання переваги тому чи іншому варіанту. Подібний підхід допоможе гарантувати можливість прийняття політиками обґрунтованих рішень з урахуванням наявної інформації;

– слід здійснювати контроль за реалізацією прийнятих політичних рішень, що дозволить застосувати наступні заходи і забезпечить інформування вищого керівництва про можливі прогалини у виконанні таких рішень;

– необхідно прагнути до врегулювання міжвідомчих політичних розбіжностей на початковому рівні, що дасть можливість вищому керівництву займатися вирішенням тільки тих проблем, які не вдалося усунути на нижчих рівнях системи. Такий підхід дозволить вищому керівництву займатися аналізом ключових політичних рішень, які були узгоджені на початковому рівні, але які в силу їх вагомості потребують затвердження на вищому рівні.

Відповідальність за координацію спільної діяльності різних відомств доречно покласти на Раду національної безпеки і оборони України, в якій мають бути створені регіональні та міжвідомчі групи (чи комітети по координації політики), до яких ввійдуть міністерства і відомства різних сфер національної безпеки: у випадку виникнення проблеми буде відразу зрозуміло, хто з них бере відповідальність за її вирішення.

Таким чином, наявність основ функціонування державного управління у вигляді системи органів державної влади та відповідного законодавства, що регулює їх діяльність, а також практики міжвідомчої взаємодії у кризових ситуаціях є важливими. Недостатність можливості органів державної влади реагування шляхом швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи обумовлено інертністю бюрократичного апарату, нечітким формулюванням, а подекуди і дублюванням функцій окремих відомств, потребою додаткового часу на розгортання антикризової діяльності, існуванням проблем щодо збору та обміну інформацією між органами державної влади, що ще раз підтверджує про необхідність координації діяльності усіх суб'єктів державного управління і чіткого розмежування їхніх функцій.

Список використаних джерел

1. *Панфилова Э. А.* Понятие риска: многообразие подходов и определений / Э. А. Панфилова // Теория и практика общественного развития. – 2010. – № 4. – С. 30–34.

2. Типология политического риска по Ч. Кеннеди [Электронный ресурс]. – Режим доступа : politologyya.ru/.../tipologiya-politicheskogo-riska-po-ch-kennedi.html.

3. *Горбулін В. П.* Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 285 с.

4. *Качинська Н.* Політичний імідж держави: структурні та комунікаційні компоненти феномену [Електронний ресурс] / Н. Качинська. – Віче. – 2009. – № 22. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/1738/

5. *Кіндратець О.* Ризики українського суспільства [Електронний ресурс] / О. Кіндратець. – Віче. – 2009. – № 17. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/1623/

О.П.Воробйова,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри філософії,
теорії та історії державного управління НАДУ

Зміцнення кадрового потенціалу як структурна складова ефективної модернізації державного управління

Ключовим питанням модернізації кадрового потенціалу є проблеми запровадження інновацій діяльності управлінських кадрів, їх стилю мислення, що відповідає вимогам сучасного державного управління. Головним суб'єктом управління в сучасному суспільстві стає творча особистість, що мислить не шаблонно в управлінському плані та здатна приймати неординарні ефективні рішення. Криза управлінської діяльності в постіндустріальному суспільстві є ре-

зультатом ігнорування особистих здібностей фахівця, орієнтації на вироблення стандартних рішень та базування на застарілих стереотипах у підходах щодо вирішення певних проблем.

В умовах зростаючої невизначеності сучасного розвитку та швидкої зміни цінностей від управлінських кадрів потрібні нові навички та вміння: швидко орієнтуватися в нових реаліях, знаходити підходи до вирішення поставлених цілей, приймати оперативні та адекватні дії, що здатні вирішити певні завдання. Саме тому стратегічним завданням розвитку та зміцнення кадрового потенціалу управлінців є формування та всебічна підтримка творчої особистості, здатної з ініціативою підійти до проблеми пошуку рішення та ефективного використання ресурсів, необхідних для вирішення поставлених завдань.

Традиційно нововведення та інноваційні впровадження, що відповідають назрілим потребам суспільного розвитку негативно сприймаються представниками державного управління. Тому особливого значення набуває проведення цілеспрямованої політики, що спрямована на роз'яснення нововведень та заохочення до їх виконання у різних сферах суспільного життя та у галузі державного управління зокрема. Таким чином з'являється проблема соціально-психологічної готовності управлінських кадрів сприймати нововведення та застосовувати їх у своїй практичній діяльності.

Модернізація кадрового потенціалу починається з визначення проблемної ситуації, її бачення має базуватися як на звичних стереотипах її сприйняття і минулого досвіду, так і на новому, нестандартному, творчому підході щодо її вирішення. Найважливішим є уміння знайти нові підходи до вирішення завдань, коли старий управлінський досвід виявляється малоефективним. У сучасному світі існують різні типи управлінських культур, які відображають національні особливості розвитку, специфіку менталітету суспільства, конкретні умови життєдіяльності та характер внутрішньополітичних і геополітичних викликів, що стоять перед державою.

Формування інноваційної культури управління, як відзначають В.Іванов та В.Патрушев, "має бути спрямоване на синтез вже існуючих управлінських парадигм – вона повинна об'єднати і привести у відповідність із сучасними вимогами розвитку три типи управлінських культур: адміністративно-командну; інформаційно-аналітичну; соціально- орієнтовану".

Адміністративно-командна система управління базується на жорсткій регуляції всієї системи управлінської діяльності, наявності великого бюрократичного апарату, субординації та ієрархічній структурі організації, командних методах управління, безальтернативність щодо прийняття рішень та відсутність самоврядування у суспільстві.

Інформаційно-аналітична система управління визначається використанням інформаційно-комунікативних технологій, комп'ютерних систем при розробці та прийнятті управлінських рішень. Базується на принципі переважання технологічних і технократичних елементів управління.

Соціально-орієнтована система управлінської діяльності визначається певними ринковими механізмами із соціальним спрямуванням. Вона включає в себе правові, адміністративно-командні, інформаційно-аналітичні моделі регулювання, характеризуються розвиненими механізмами соціальної мотивації діяльності працівників, високим рівнем соціальної захищеності та участі громадянського суспільства у прийнятті важливих державно-управлінських рішень.

Соціально-орієнтована система управління базою якої є соціальний та людський капітал, принципи новітнього інноваційного мислення та інноваційної поведінки як основи прогресу та саморозвитку найбільш оптимально підходить для постіндустріального суспільства, що засноване на принципах суспільства знань та інноваційної економіки, де основними цінностями є повна самореалізація особистості та суспільне благополуччя.

До загальної стратегії модернізація кадрового потенціалу державного управління потрібно віднести використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій, готовність до змін та їх своєчасна реакція на них; формування управлінця нового типу; створення та впровадження нових управлінських інститутів; орієнтація у державно-управлінській діяльності на принципи справедливості, рівноправності та гідності; розвиток громадянської активності, взаємної відповідальності, високого рівня довіри між громадським активом та державними установами. У сучасному постіндустріальному суспільстві основою для ефективної діяльності є не виробничі активи та фінансові ресурси, а людський капітал, інтелектуальні управлінської здібності, що здатні до інноваційного стратегічного пошуку найкращого результату. Активізація людського

потенціалу є ключовими факторами успішної управлінської діяльності та важливим фактором сталого розвитку суспільства.

Таким чином, модернізація кадрового потенціалу державного управління, що відповідає сучасним викликам, включає в себе розробку інноваційних управлінських концепцій і програм; розвиток сучасних управлінських відносин; механізм спонукання до нестандартного підходу при виробленні державно-управлінських рішень; формування довіри до державних установ; співпраця держави і суспільства. Об'єднуючи в єдине ціле управлінські знання, відносини і творчу діяльність, роботу громадських і державних інститутів, потрібно розробити та впровадити певні управлінські технології, які оптимізують даний управлінський процес. Сьогодні у світі існує багато підходів до формування кадрового потенціалу та управління людськими ресурсами та основним для всіх є принцип визнання людського капіталу організації як вирішального чинника для її конкурентоспроможності та результативності діяльності. Інвестиції в людські ресурси і кадрову роботу стають найкращою умовою для конкурентоспроможності та ефективності діяльності у сучасному суспільстві.

Список використаних джерел

1. *Іванов В. М.* Інноваційні технології державного та муніципального управління / В. М. Іванов, В. І. Патрушев. – М. : ЗАТ "Видавництво" Економіка ", 2001. – 327 с.

2. *Ковбасюк Ю. В.* Модернізація державного управління та європейська інтеграція України [Електронний ресурс] / Ю. В. Ковбасюк // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 5–10. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_3_3.pdf.

3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. N 45/2012. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua

4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. No 212/2012. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua http://zakon.rada.gov.ua

І.В.Гусак,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ,
заступник завідувача Секретаріату фракції
Радикальної партії Олега Ляшка
у Верховній Раді України восьмого скликання

Концептуальні підходи щодо розвитку кадрової політики в державному управлінні

Однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика в системі державного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування великою мірою сприяє успішному розв'язанню проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема здійснення завдань економічного, політичного й культурного розвитку суспільства, є чинником інституціональної спроможності якісного кадрового потенціалу. Наукову і практичну значущість якісного кадрового забезпечення посилює розуміння того, що нині державна кадрова політика повинна перетворитися у потужний інструмент реформування і розвитку системи державної служби, а головне – у базовий фактор підвищення ефективності державного управління [2].

Проте вже діюча система державної служби в Україні, недосконаліть кадрової політики в галузі державного управління мають певні проблеми, які потребують подальшого вирішення. Так, діяльність державних службовців залишається недостатньо відкритою та прозорою. Не створено умови для належного контролю з боку суспільства за діяльністю, що посилює у суспільстві недовіру до органів державної влади і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції, безвідповідальності державних службовців. Недостатньо високою

залишається і якість управлінських послуг та мають місце суб'єктивізм у доборі, призначенні на посади, просуванні по службі, кар'єрній перспективі, оплаті праці, плануванні, системі підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та працівників державних підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання функцій держави.

Для вдосконалення кадрової політики, перш за все, необхідно вдосконалити Держстандарт за фахом "Державне управління" з можливим поділом цієї спеціальності або створення й відпрацювання у межах єдиної спеціальності ряду спеціалізацій за їхніми навчальними закладами, та створення чіткого і прозорого механізму відповідальності усіх категорій працівників за неналежне виконання їх обов'язків.

Варто продумати програму реформування кадрових апаратів, якісного поліпшення підготовки їхніх працівників. При прийнятті на роботу та просуванні по службі, треба створити систему незалежних комісій з відбору кадрів на посади, ввести обов'язкове державне страхування працівників, у першу чергу тих, хто працює на посадах, що пов'язані з ризиком для здоров'я і життя, зокрема запровадити систему стажування, що дозволить вивчити можливість їхньої роботи на керівних посадах і здатність до управлінської діяльності. Забезпечити виконання комплексу заходів, спрямованих на впровадження управлінської етики та підвищення адміністративної культури. Адже влада має фахово надавати якісні послуги і питання лише у чіткості вироблення, і, особливо, дотриманні процедурних правил, є загальновідомою. Саме на підвищення й унормування цієї фаховості спрямована наука – про суспільну політику. Тому що суспільству потрібен кваліфікований аналіз, і чітке усвідомлення того, що реально робить влада [1].

Такі підходи дозволять більш чітко визначити структуру, елементи, принципи державної кадрової політики, орієнтири на певний результат, нададуть послідовного і узгодженого характеру, піднімуть на новий якісний рівень і приведуть у відповідність до реальних потреб державного управління у науковому прогнозуванні, програмуванні і навчанні кадрів.

Разом з тим, підвищення і конкретизація вимог до осіб, які претендують на посади державних службовців, ураховуючи специфіку роботи на цих посадах, повинні співвідноситися з рівнем оплати праці та їх соціальної захищеності [3]. Для посилення соціальної захищеності доцільно було б створити фонд службового житла, гарантувавши отримання квартир у власність за умови якісної роботи та відповідного стажу. Також передбачити будівництво в кожному регіоні гуртожитку для молоді, що дозволило б залучити і закріпити її прихід та тимчасово вирішити соціальні питання. Так, для проведення ефективної кадрової політики в Україні та залучення найбільш кваліфікованих працівників до державної служби, слід посилити мотивації та стимулювання їх праці, заохочення.

Для цього в Україні необхідно створити єдиний орган, що забезпечував би управління у сфері реалізації усієї державної кадрової політики і не обмежувався б якимсь одним з її напрямків. Між тим, потреба у створенні такого органу існує. І слід якнайшвидше розглянути можливість його створення на базі Національного агентства України з питань державної служби, з наданням йому статусу Міністерства кадрової політики. Акцентую увагу і на необхідності прийняття Кодексу державної служби України, у якому можуть регламентуватися й кадрові питання.

У зв'язку із вищезазначеним, необхідно розробити та впровадити програму з децентралізації державно-управлінських відносин за такими напрямами: "держава – громадянське суспільство", "органи влади – людина", "державна виконавча влада – місцеве самоврядування", "керівництво установи – структурні підрозділи", "керівник- підлеглі". Адже, метою кадрової політики в державному управлінні є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і як наслідок дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, зазначені нові концептуальні підходи кадрової політики в державному управлінні, можуть вивести її на інший рівень, до європейського стандарту. Аби сучасна державна кадрова політика була науково обґрунтованою, історично конкретною, враховувала нагальні потреби суспільства в кадрах, і головне – мала плановий і перспективний характер. Я не думаю, що ми маємо весь час стояти на порозі й стукати у двері, проситись до ЄС. Ми маємо стежити за

їхніми стандартами, намагатися досягти їхнього рівня кадрової політики для подальшого поглиблення міжнародної співпраці.

Список використаних джерел

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Зб. документів і матеріалів / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К.: "К.І.С.", 2004. – С. 17–22.

2. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

3. *Мунтяну А.* Про стратегію державної кадрової політики України / А. Мунтяну // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2010. – № 3. – С. 23–25.

М.М.Войтюк,
аспірант НАДУ

Проблеми кадрової політики в державному управлінні

Зі зміною суспільного устрою в Україні, постає проблема вдосконалення кадрової політики в напрямку зміни концепції підготовки кадрів, як інструменту формування владної еліти. На сучасному етапі трансформації суспільства відбувається реформування його інститутів. В зв'язку з цим змінюються також завдання державного управління. Стан кадрового забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання Українською державою своїх функцій, на данному етапі визнати задовільним не можна. Відчувається гостра потреба у кваліфікованих кадрах, загальновизнаною є "криза керівників", особливо середньої ланки. Маємо дефіцит професійних кадрів на фоні безробіття. Українське суспільство характеризується розривом між існуючою моделлю розвитку людського потенціалу держави та потребами ринкової економіки і демократичного суспільства. Наразі існує тенденція до депопуляції, старіння, бідності населення, міграції кваліфікованої робочої сили за кордон, деформації у сфері зайнятості, маргіналізації підготовлених фахівців, незадовільних умов праці, відсутності стимулів до професійного розвитку на більшості підприємств, установ, організацій країни. Закріпленню цих негативних явищ сприяють застарілі форми організації праці та менеджменту, технологій виробництва й технічного оснащення, неадаптованість до ринкових умов, руйнування соціальної інфраструктури.

Протягом багатьох років до вирішення кадрових питань підходили однобічно, а саме – в кожному працівникові бачили, перш за все, слухняного виконавця, який реалізує вказівки керівника. Сьогодні характер трудової діяльності суттєво змінюється, що ставить підвищені вимоги до формування та реалізації кадрової політики в державі. Особливо важливим це питання є в забезпеченні кадрової політики у державному управлінні [4].

Необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення випливає із змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Необхідно виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства. Для виконання своїх функцій державі необхідний апарат службовців. У той же час професійні кадри потрібні всім структурам, які функціонують у межах держави. Держава не може залишити ці кадри поза своїм впливом, тому що без цього не може бути забезпечена нормальна життєдіяльність людей, суспільства в цілому [8].

Державна кадрова політика (де її суб'єктом виступає держава) визначає місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями і принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу країни.

Окремі гілки влади, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації розробляють свої кадрові програми і плани, але в межах стратегії і тактики, реалізуючи державну кадрову політику. Саме за таких умов вона може стати ефективним важелем державного впливу на економіку і політичне життя.

Державну кадрову політику складає сукупність наступних заходів:

– підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів;

– відбір кадрів для заміщення посад;

– підвищення престижності посад, пов'язаних із здійсненням функцій держави;

– інформаційне забезпечення прийняття кадрових рішень;

– оцінка ефективності роботи кадрів;

– забезпечення відповідальності та запобігання корупції.

Напрямками здійснення державної кадрової політики є:

– кадрове забезпечення державної служби;

– кадрове забезпечення служби в органах місцевого самоврядування;

– кадрове забезпечення державних підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання функцій держави.

Принципова, виважена і цілеспрямована державна кадрова політика в центрі і на місцях покликана подолати непрофесіоналізм і безвідповідальність чиновників, викорінити їх бюрократично-корумповане ставлення до задоволення законних прав та потреб людей, докорінно покращити діяльність органів державної влади. Головною ланкою, інтегруючою всі інші фактори адміністративно-управлінських перетворень, є формування сучасної державної кадрової політики – української по своїй суті, прогресивно-реформаторської по своєму характеру, демократично-правової по своїй професійно-функціональній орієнтації і високодуховної з точки зору морально-етичних принципів [1].

Основними принципами побудови і реалізації державної кадрової політики в Україні є:

– спрямованість на забезпечення потреб людини, гарантування її прав та свобод;

– пріоритетність національних інтересів;

– професіоналізм і компетентність;

– оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;

– політична і релігійна нейтральність;

– відкритість і прозорість;

– врахування місцевих та регіональних особливостей;

– використання передового світового досвіду;

– формування нової управлінської національної культури.

Метою державної кадрової політики повинна бути підготовка, формування, розстановка і раціональне використання висококваліфікованих національних кадрів у державному секторі різних галузей господарства та на різних напрямках діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, створення національної управлінської еліти.

Головна мета сучасної державної кадрової політики: забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу і всі ділянки трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками, здатними забезпечити відродження України.

Ця політика покликана визначити шляхи, засоби і механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв відбору та розстановки кадрів за об'єктивними даними, стимулюючи їх службове і професійне зростання [7].

Тенденції розвитку українського суспільства свідчать, що персонал державної служби в найближчий час зіткнеться з новою ситуацією. Вона визначатиметься політичним і економічним плюралізмом, зростанням ролі науки в організації управління, розширенням застосування сучасних інформаційних технологій. Ці умови вимагають формування нового типу персоналу, особливо вищого рівня державної служби [5].

Найважливішими аспектами сучасної державної кадрової політики є:

– становлення розвиненого інституту державної служби – професійної і високоефективної, високоавторитетної у населення, політично і релігійно нейтральної, соціально стабільної і матеріально незалежної, покликаної захищати права і свободи людини і громадянина та інтереси держави, забезпечувати ефективну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування;

– виховання і підготовка нової генерації кадрів для органів виконавчої влади та для системи місцевого самоврядування, вихованих на патріотичних національних традиціях, історично-

му вітчизняному та на сучасному світовому досвіді державного і муніципального управління, готових до роботи на вищих політичних посадах в органах державної влади, на патронатних та адміністративних посадах;

– удосконалення системи правового, організаційно-функціонального механізму управління державною службою на демократичних засадах верховенства закону, підвищення результативності діяльності структур і суб'єктів державної служби (формування регіональних, відомчих програм кадрового забезпечення і розвитку державних кадрових служб, гарантування службової кар'єри, вдосконалення диференційованості оплати праці, запровадження стандартизації, і контрольних параметрів оцінки якості роботи і соціально-правових гарантій, матеріальна і моральна захищеність, запобігання корупції державних службовців тощо).

Отже, державна кадрова політика є системою організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб'єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави.

Державна кадрова політики здійснюється уповноваженими державними органами, які визначають мету, завдання, виробляють принципи здійснення державної кадрової політики, визначають місце і роль кадрів у суспільстві, нормативно-правові засади та критерії оцінки їх діяльності, створюють систему механізмів розвитку кадрового потенціалу, удосконалення його професіоналізму, морально-етичних якостей.

Список використаних джерел

1. *Кабанець А. Г.* Державна служба : навч. посіб. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2004. – 176 с.

2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка ; кол. авт. : В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна та ін. – Львів : Вид-во нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. – 352 с.

4. Державна служба в Україні: нормативно-правове регулювання : навч. посіб. / упоряд. О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – 292 с.

5. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во НАДУ, 2002. – 164 с.

6. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

7. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

8. *Олуйко В. М.* Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. / Олуйко В. М. ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2001. – 20 с.

О.Я.Сатов,
аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ

Нові напрями в організації навчання: зарубіжний досвід та вітчизняні досягнення

Становлення державотворчого процесу в Україні тісно пов'язане з кадровою політикою щодо підготовки державних управлінців. На цьому шляху доцільно використати практики прогресивного зарубіжного досвіду. Узагальнюючи зарубіжний досвід новацій у сфері підготовки державних службовців, слід виділити наступні напрями.

1. *Додаткова професійна освіта для державних службовців високого рангу.* Кожна країна ЄС по-своєму підходить до проблеми додаткової професійної освіти для державних службовців високого рангу. Цільове навчання цих службовців представляє першорядну важливість для розвитку їхніх професійних навичок і знань та їх діяльності як керівника або заступника керівни-

ка відділу або структурного підрозділу. Навчання допомагає їм вирішувати спільні проблеми, такі як управління ефективністю діяльності або управління кадрами. Навчальний курс може так само бути необхідний при призначенні держслужбовця на високу посаду або при підвищенні. Навчання сприяє обміну досвідом з колегами, рівними за становищем і розвитку мережі старших управлінців.

Більшість країн ЄС заохочують навчання, розроблене спеціально для даної категорії державних службовців. Навчання включає стажування в інших міністерствах і за кордоном, індивідуальну підготовку (наприклад, в області комунікації) або отримання ступеня магістра ділового адміністрування (MBA) або магістра державного управління (MPA). Більшість курсів, організовано у вигляді семінарів на актуальні теми модернізації держави за участю високопоставлених чиновників і компетентні приватні особи. Навчання державних службовців високого рангу зазвичай просувається і координується відповідним міністерством.

2. *Програми інтенсивного навчання для молодих фахівців.* Необхідно чітко розділяти додаткову професійну освіту молодих фахівців, що надходять на державну службу, і програми інтенсивного навчання. Специфічні потреби молодих фахівців, які нещодавно надійшли на державну службу, зазвичай задовольняються за допомогою вступних курсів по загальній структурі і правилам державної служби. Метою програм інтенсивного навчання є виявлення фахівців з високим потенціалом поза урядових органів або всередині самих органів. Наприклад, у Франції Національна школа управління організовує 27-місячну програму інтенсивного навчання на конкурсній основі для випускників ВНЗ, державних службовців та представників громадянського сектора. Дані курси забезпечують знаннями і навичками, якими повинні володіти державні службовці високого рангу.

3. *Дистанційне навчання*. Використання програм дистанційного навчання в країнах ЄС ще тільки починається. Ці методи дають значні переваги – дистанційна освіта може значно зекономити витрати. Воно також дозволяє навчаютися не покидаючи свого робочого місця або навчатися після роботи.

Методи дистанційної освіти сприяють реалізації повномасштабного курсу навчання через Інтернет. Але в цілому, дистанційна освіта зазвичай розглядається як додаткова по відношенню до базової, в який вона не замінює останню.

4. *Ступінь керуючого магістра державного управління*. Введення ступеня магістра державного управління (EMPA) в країнах ЄС є спробою вирішити проблему швидкого старіння знань і є засобом забезпечення зміни орієнтації у службовців в ході їхньої кар'єри. Ступінь EMPA сприяє організаційного розвитку управління та індивідуальному розвитку державного службовця.

Ступінь EMPA практикують як державні, так і приватні навчальні заклади. Навчаються ті державні службовці, які бажають придбати нові знання та підвищити кваліфікацію. Практично дві третини навчаються змінюють місце роботи протягом 6 місяців після закінчення навчання. Річні програми EMPA з відривом від виробництва зазвичай є рідкісним явищем. Більшість програм проводиться у вихідні дні або вечорами, або являють собою комбінацію занять по вихідних і вечорами в робочі дні. В процесі навчання дають завдання, що вимагають використання прикладів з практики, дозволяють брати теми для досліджень, проводять моделюють ігри, презентації, індивідуальні письмові завдання і твори.

Враховуючи зарубіжний досвід, головним принципом навчання кадрів у сфері управління в Україні повинна стати його безперервність, що розуміється як можливість навчатися протягом усієї професійної діяльності, підтримка високого професійного рівня, системності та доступності. НАДУ займає лідируючі позиції у забезпеченні високопрофесійної підготовки управлінських кадрів країни протягом всієї їхньої професійної діяльності. Це визначає основні напрями розробки і впровадження інноваційних освітніх технологій в навчальний процес, включаючи:

– розвиток безперервної системи навчання кадрів в сфері управління;

– організацію освітнього процесу на основі компетентнісного підходу;

– розширення системи дистанційного навчання до системи управління знаннями.

Створювана в Академії система підтримки самоосвіти, на нашу думку, повинна бути спрямована на задоволення потреб органів державного управління та інших організацій і включати формування і поширення навчальних матеріалів, інформаційних ресурсів, створення засобів

для самоконтролю засвоєння навчальних матеріалів та проведення оцінки її кінцевих результатів. Ми вважаємо, що основні положення цієї системи повинні бути спрямовані:

– на створення адекватних новим умовам форм і методів адміністративного регулювання, що сприяють широкому поширенню самоосвіти;

– широке залучення місцевих виконавчих і розпорядчих органів до процесів самоосвіти;

– забезпечення тісного зв'язку тематики самоосвіти з реальними процесами розвитку країни та світової спільноти.

Подальший розвиток інноваційних технологій в Академії має визначатися рядом заходів спрямованих на:

– створення системи підтримки самоосвіти кадрів у сфері управління на основі компетентнісного підходу;

– розробку технології та автоматизованої системи обробки електронних ресурсів для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівних кадрів;

– розробку програмного комплексу для автоматизації побудови мережевих комп'ютерних програм навчання прийняттю управлінських рішень;

– розробку єдиного інформаційно-освітнього середовища безперервної освіти кадрів у сфері управління.

Список використаних джерел

1. Федеративная Республика Германия. Модернизация и реформы в последние годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-reforms.html

2. Французская Республика. Модернизация и реформы в последние годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/europa/france/france-reforms.html

3. Соединенное Королевство Великобритании. Модернизация системы государственного управления и конституционная реформа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/europa/uk/uk-reforms.html

4. *Акіліна О. В.* Проблеми підготовки сучасних менеджерів / О. В. Акіліна // Бізнес-аналітика в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю : зб. тез виступів на ІІ Міжнародній науково-практичній конференції. – К., 2013. – С. 50–55.

5. Модернизация государственного управления в Соединенном Королевстве [Электронный ресурс] // Человек и Труд. – 2002. – № 1. – Режим доступу : http://www.fleksagon.ru/?cat=6&paged=3

6. *Стадник М. М.* Становлення публічної політики в Україні / М. М. Стадник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип.40. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 28–34.

С.П.Завгородня,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Кадрове забезпечення системи державного управління економічною безпекою України

Головною метою системи державного управління економічною безпекою України (далі – система ДУЕБ) є створення належних умов для задоволення потреб особи, суспільства та держави в економічній сфері, потреб, які знаходять своє інтегральне відображення в національних інтересах. Ефективність функціонування таких систем зумовлює необхідність різних видів забезпечення, зокрема: організаційного, правового, фінансового, кадрового, наукового [2]. Разом з тим сьогодні в Україні, із-за глибокої економічної кризи, що стала наслідком олігархічної моделі економічного розвитку України та неефективної економічної політики, визначальне місце належить підготовці високопрофесійних управлінських кадрів для системи ДУЕБ.

Як зазначає Г.Атаманчук, персонал органів державного управління є найціннішим капіталом суспільства та держави [1]. Тому в провідних країнах світу "людський капітал" розгля-

дається як визначальний ресурс економічного розвитку, а якість державно-управлінських кадрів значною мірою залежить від людського потенціалу суспільства, що є головним джерелом забезпечення держави кваліфікованими кадрами.

З іншого боку, непрофесіоналізм управлінських кадрів системи ДУЕБ може бути першопричиною неефективних стратегічних (доленосних) рішень, глибоких економічних криз та революційних ситуацій. На думку науковців [3], процес кадрового забезпечення системи ДУЕБ може бути також обєктом зовнішнього впливу, що, зокрема проявляється у намірах представників фінансової олігархії, глобальних транснаціональних корпорацій просувати свої корпоративні економічні, а інколи й політичні інтереси всупереч національних інтересам країни. Особливо це проявляється на стратегічному (загальнодержавному) рівні управління, де приймаються доленосні рішення для забезпечення економічної безпеки країни.

Таким чином, прагнення України до європейської інтеграції та одночасно необхідність захисту національних інтересів потребують належного кадрового забезпечення системи ДУНБ. З огляду на сказане, починаючи з 2008 року в Україні була відкрита нова спеціальність "Державне управління у сфері національної безпеки" з освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки "магістр", а в межах вказаної спеціальності – спеціалізація "Державна політика та механізми забезпечення економічної безпеки". За вказаною спеціальністю, сьогодні для потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється підготовка фахівців-управлінців, здатних виконувати організаційно-розпорядчі, експертно-аналітичні та консультативно-дорадчі функції, пов'язані із виконанням завдань щодо забезпечення економічної безпеки нашої держави.

Підготовка фахівців-управлінців за вказаною спеціалізацією здійснюється на основі діалектичного поєднання (як при розробці навчальної програми, так і у процесі навчання) трьох складових професійної підготовки державного службовця та успішного розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, а саме: "індивідуальне", "особливе", "загальне". Це дозволяє слухачам після набуття та опанування ними знань, умінь та практичних навичок розробляти та втілювати в життя державно-управлінські рішення з питань забезпечення економічної безпеки стратегічного характеру. При цьому "загальне", як складова професійної підготовки майбутнього управлінця у сфері національної безпеки передбачає вивчення низки нормативних дисциплін. "Особливе" " зумовлено особливостями його професійної діяльності та передбачає вивчення навчальних дисциплін спеціалізації "Державна політика та механізми забезпечення економічної безпеки", а "індивідуальне" передбачає формування у державних службовців морально-вольових якостей, патріотизму, ціннісних орієнтацій тощо, які є принципово важливими у процесі їх практичної діяльності щодо реалізації національних інтересів в економічній сфері життєдіяльності суспільства та держави.

Очевидно також, що в умовах економічних та фінансових криз, геоекономічних та геополітичних трансформацій світового простору, підготовка висококваліфікованих кадрів для системи ДУЕБ неможлива без стимулювання фундаментальних та прикладних досліджень у сфері забезпечення економічної безпеки [4; 5]. Так, важливою передумовою належного наукового супроводу державно-управлінських рішень з питань забезпечення економічної безпеки є наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад формування та функціонування системи ДУЕБ, визначення на цій основі пріоритетних напрямів підвищення ефективності функціонування вказаної системи в сучасних умовах. Зокрема, йдеться про концептуальні засади розробки Стратегії забезпечення економічної безпеки України, оптимізацію системи моніторингу та паспортизацію загроз економічній безпеці України, удосконалення системи критеріїв оцінки ефективності державного управління економічною безпекою.

Список використаних джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2014. – 526 с.

2. *Кучма Д. Я.* "Забезпечення безпеки" як проблема управлінської діяльності: методологічний аспект / Д. Я. Кучма // Державне реагування на загрози національним інтересам України: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання : матеріали круглого столу (Київ, 19 лютого 2014 р.) / за ред. К. О. Ващенка, Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2014. – 170 с.

3. *Мясникович М. В.* Управление системой обеспечения экономической безопасности : монография / М. В. Мясникович, С. С. Полоник, В. В. Пузиков. – Минск : ИООО “Право и экономика”, 2005. – 264 с.

4. *Ситник Г. П.* Науковий супровід забезпечення національної безпеки [Електронний ресурс] / Г. П. Ситник // Академія національної безпеки. – Режим доступу: http://nationalsecurity.org.ua/2012/10/16/2466/

5. *Ситник Г. П.* Щодо проблеми сучасного кадрового забезпечення у сфері національної безпеки / Г. П. Ситник // Концепції миру та політика безпеки сучасних центрів сили : матеріали наукю-методологю семінару (Київ, 21 вересня 2012 р.) / за ред. Г. П. Ситника, Л. М. Шипілової. – К. : НАДУ, 2012. – С. 4–12.

В.Я.Слободян,
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Деякі аспекти кадрової політики в консервативних державотворчих практиках

Перед Україною як державою із власною багатовіковою історією, традиціями та культурою сьогодні постає ряд принципових внутрішньополітичних та геополітичних викликів. Численні реформи, що проголошуються у різних сферах життєдіяльності починаючи від кадрової політики і закінчуючи боротьбою із корупцією нерідко наштовхуються на супротив та нерозуміння суспільством, що призводить до підвищення соціальної напруги. В таких умовах все затребуванішою стає політика золотої середини, політика, яка спиралася б на власну історико-ідентичну підставовість та соціокультурну визначеність, в той же час враховуючи глобалістські тенденції.

Зазначене пояснює актуальність та особливе підвищення останнім часом наукового інтересу до ідей політичного консерватизму. Серед його дослідників – відомі українські та зарубіжні вчені: В.Босий, К.Галушко, С.Гелей, О.Голобуцький, Ф.Кирилюк, В.Кулик, С.Кульчицький, І.Лисяк-Рудницький, І.Мірчук, В.Остудін, Я.Пеленський, Я.Пизюр, В.Потульницький, О.Семків, В.Серчик, Г.Світа, Ф.Стеблій, В.Трощинський, Ю.Терещенко, М.Швагуляк, О.Шморгун, М.Шлемкевич та ін.

Досвід США періоду керівництва Р.Рейгана та Великобританії періоду керівництва М.Тетчер засвідчує ефективність консервативного підходу до політики та управління в період, коли в суспільстві спостерігається криза ціннісних та культурних орієнтирів розвитку, існує розбалансування гілок влади, неорганізованість політичної та управлінської еліти, коли національна економіка потребує дерегуляції, створення умов для вільної конкуренції та захисту її інтересів на внутрішніх та зовнішніх ринках [1].

Політика “рейганоміки” в США та “тетчеризму” у Великобританії дозволила цим країнам в свій час за допомогою ідей, підходів та практики консерватизму зорганізувати суспільно політичний процес в руслі національної консолідації на основі традиційних національно-культурних цінностей.

“Рейганоміка” та “тетчеризм” охоплювали різні сфери державної політики та управління, починаючи від соціальної і гуманітарної сфери і закінчуючи зовнішньо-економічною політикою, але в цілому вони були направлені на вироблення та утвердження в політиці та управлінні принципів та пріоритетів національної культури та традицій. Це дало змогу сформувати національні моделі суспільно-політичного розвитку, які відповідали умовам та вимогам часу [2].

Так, консерватизм (від. лат. conservare – зберігати, охороняти) є класичною політичною ідеологією та стилем мислення соціальних груп, які в суспільно-політичному житті віддають перевагу традиційним цінностям та морально-правовим засадам, що покладені в основу християнського розуміння сім’ї, політичного розуміння нації, історико-ідеалістичного розуміння держави, творчо-ірраціонального розуміння політичної еліти, ринкового розуміння економіки та власності.

Еволюція консерватизму як стилю мислення має багатовікову історію. Він формується впродовж багатьох епох і під впливом різних релігій, віровчень, філософій. Це забезпечує йому велику життєздатність, впливовість та надійність, перевірену часом.

Наукове дослідження консерватизму почалося на початку XX століття і особливо у міжвоєнний період. Чергова активізація наукового дослідження явища припадає на кінець 70-х – початок 80-х рр., що пов'язано, як зазначалося в науковій літературі, з виникненням "консервативного феномену" або "консервативної хвилі" – приходом до влади в Західній Європі і США політиків неоконсервативної спрямованості. У нашій країні підвищений дослідницький інтерес до консерватизму виник наприкінці 80-х – початку 90-х рр. минулого століття і не слабшає по теперішній час.

Як зазначає дослідника консерватизму Р.Керка: "У точному значенні слова консерватизм не є ані політичною системою, ані ідеологією. Консерватизм є методом, що визначає підхід до суспільного ладу" [3, с. 5]. Обґрунтовуючи цю тезу, Р.Керк зауважує, що на відміну від соціалізму, анархізму і навіть лібералізму, консерватизм не пропонує універсальних політико – ідеологічних моделей, які потрібно використовувати всюди. Навпаки, консерватори доводять, що суспільні установи та інституції в цілому великою мірою відмінні у різних націй, оскільки суспільно-політичне життя будь-якої країни залежить від найпоширенішої релігії, від успадкованих звичаїв та історичного досвіду.

Інший дослідник консерватизму Р.Шуттінгер, підтримуючи точку зору Р.Керка, зауважує, що "консерватизм не є ідеологією у сенсі цільної сукупності поглядів на людину та всесвіт. Ми підійдемо ближче до істини, коли будемо розглядати консерватизм як політичну позицію" [4, с. 20]. Обидва дослідники вважають за необхідне виділити ряд переконань, яких дотримується більшість консерваторів. Так, Р.Шуттінгер виділяє п'ять основних вихідних положень консерватизму:

1. Історія містить Божественний задум, і обов'язок людини полягає у дотриманні Богом даних незмінних моральних законів.

2. Порядок та стабільність є найважливішими вимогами до будь-якого державного (публічного) врядування; цієї мети найкраще досягти з допомогою певних обмежень та пошанування традицій.

3. Різноманітність у багатьох відношеннях є бажанішою, аніж одноманітність, а свобода є важливішою за рівність.

4. Справжнім призначенням людини є моральне життя, а не життя як таке. Отже, потрібно віддати перевагу честі та обов'язку над звичайним пошануванням індивідуальності.

5. Сила людського розуму має означені межі. Відповідно до цього , необхідно підтримувати здоровий скептицизм щодо абстрактних принципів, щодо інтелектуалізму та щодо будь-яких величних реформаторських планів. Як зауважує Р.Шуттінгер, із цих п'яти принципів випливає більшість настанов консервативної традиції.

Безумовно, консервативна ідеологія відчуває відчутний тиск історичного минулого і політичного сьогодення, що призводить до певної трансформації основного ідейного ядра. Але не дивлячись на це, консерватизму властиві певні домінанти. На відміну від двох інших основних ідеологічних систем сучасності – лібералізму і соціалізму – консерватизм є антипрогресивною філософією, методологією якої є не та чи інша форма раціоналізму, а філософський теїзм. Консерватизм розглядається як феномен християнських (західно- і східноєвропейського) соціокультурних світів [5].

Отже, консерватизм є багатогранним і складноструктурованим феноменом сучасної наукової і суспільно-політичної дійсності. Однак, він доводив і доводить свою ефективність як ідеологія державотворення, як доктрина та практика суспільно-політичного розвитку таких розвинутих країн світу як США, Великобританія, Німеччина та інших європейських країн. Зазначені держави є національно орієнтовані у внутрішній і зовнішній політиці, із чітким пріоритетом власних політичних, економічних та культурних інтересів. Україна як багатомільйонна європейська держава із великим економічним потенціалом може відбутися як повноцінний суб'єкт міжнародної політики тільки за умови вироблення та реалізації власної національної моделі суспільно-політичного та економічного розвитку із врахуванням попереднього історичного досвіду державотворення, національної управлінської культури та традицій, специфіки внутрішніх та зовнішніх умов та вимог часу.

Список використаних джерел

1. *Золотых В. Р.* Р.Рейган и социальные консерваторы. Некоторые направления социальной политики в 1980-е гг. / В. Р. Золотых // Научные ведомости БелГУ. – 2010. – № 13 (84). – Вып. 15. – С. 85–92.

2. *Рахшмир П. Ю.* Маргарет Тэтчер и американський консерватизм / П. Ю. Рахшмир // Вест. Пермского университета. – Пермь, 2012. – Вып. 2(19). – С. 61–69.

3. *Керк Р.* Основні принципи консерватизму. Консерватизм. Антологія. / Р. Керк. – К., 2001. – С. 5.

4. *Шуттінгер Р.* Проблема ідентичності консерватизму. Консерватизм. Антологія / Р. Шуттінгер. – К., 2001. – С. 20.

5. *Кирилюк Ф. М.* Філософія політичної ідеології : навч. посіб. / Ф. М. Кирилюк. – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 520 с.

С.М.Сітарський,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Конфлікти в державно-управлінських відносинах: конструктивна складова

Державна кадрова політика пов'язує у єдине ціле різні організаційні заходи і дії стосовно добору та розстановки керівних кадрів. Кадрове забезпечення стосується соціально-економічної, політичної, управлінської, культурно-духовної підсистем українського суспільства з їх традиціями та стереотипами, що склалися історично та відбиваються у масовій свідомості. У цьому значенні кадрова політика держави: є сукупністю різноманітних соціальних функцій; визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення управлінських дій, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства; виступає елементом регулювання життєдіяльності населення.

Слід визнати, що конфлікти в державно-управлінських відносинах являють собою природню форму взаємодії інститутів, організацій та індивідів. Конфлікт – це специфічна форма конкурентних інтеракцій сторін (двох або більше), що намагаються захистити й реалізувати свої інтереси шляхом заперечення інтересів і статусів своїх контрагентів. Конфлікт являє собою механізм урегулювання людських проблем, який "породжує нові проблеми" та сприяє наростанню напруженості. Але така вже природа людини, яка не завжди може (або прагне) знайти найбільш безболісний спосіб взаємодії з партнерами й, реагуючи на той або інший дисбаланс сил, нерідко діє на шкоду власним інтересам [2, с. 97–98].

Розуміння природи й характеру взаємодії цих двох основних складових конкурентної поведінки людей дозволяє детальніше уявити особливості конфліктів, що формуються в державно-управлінській сфері, зокрема, специфіку їх учасників і конфліктного поля (тобто причин конкуренції, типи протиріч і т.д.), а також динаміку розгортання та технології нейтралізації.

У цілому, найбільш істотними умовами, що визначають виникнення й протікання конфліктів у системі управління є властивий їй тип соціальної організації та домінуючі типи ментальності учасників управлінської діяльності. Державно-управлінській сфері органічно властива структурна впорядкованість ланок системи управління, їх ієрархічність, визначеність процедур діяльності й відповідальності учасників службових дій, так само як і атмосфера їх виконання. Саме ці риси багато в чому визначають характер і рівень домінуючих тут форм конкурентної взаємодії.

У зв'язку зі специфічністю зовнішніх і внутрішніх відносин, що існують у державно-управлінській сфері, можна виділити найбільш поширені типи конфліктів:

1. Конфлікти між політичними та державно-адміністративними (груповими й індивідуальними) суб'єктами (структурами).

2. Конфлікти між державно-адміністративними структурами та організаціями державного й приватного секторів.

3. Конфлікти між відомствами, міністерствами та іншими організаційно оформленими ланками управління.

4. Конфлікти між центральними, регіональними та місцевими органами державного управління.

5. Функціонально-рольові (вертикальні й горизонтальні) конфлікти усередині державних організацій і установ.

6. Неформальні конфлікти усередині та між окремими державними установами [3, с. 159–165].

Пропонована типологія відштовхується від запропонованих К.Боулдінгом критеріїв, згідно з якими головними суб'єктами конфліктів виступають особистість, група й організація [1, с. 116].

Проблематиці конфліктних протистоянь присвячено ряд робіт українських науковців – В.О.Ващенка, О.Л.Валевського, Ю.Б.Ключковського, В.А.Ребкала, В.Я.Малиновського, М.М.Пірен, в яких досліджуються сучасні причини виникнення конфліктів в державно-управлінських відносинах, обґрунтовуються деякі механізми їх розв'язання. Велика увага приділяється вдосконаленню організаційно-правових засад та принципів діяльності органів державної влади. Зазначено, що це необхідна умова модернізації політичної системи, а тому може стати інструментом подолання суспільно-політичних конфліктів в Україні.

Невірним було б розглядати конфлікти як показник "хвороби" організації або інституту, у т.ч. органів державного управління. Ієрархічність структур державно-управлінської системи, диференціація управлінських ролей, відмінності статусів і інтересів службовців, а також ціннісні, соціокультурні й інші розбіжності останніх неминуче провокують конфлікти, перетворюючи їх в органічну, а в інших випадках і визначальну форму людської поведінки. Звичайно, при відсутності відповідних навичок урегулювання розбіжностей подібні конфлікти здатні спричинити руйнівні наслідки. Однак, будучи взятими під контроль, вони мають і безсумнівно позитивні сторони. Надаючи управлінським процесам певну динаміку, вони сигналізують суспільству про виниклі диспропорції, допомагаючи таким чином запобігати небажаному розвитку подій і – в остаточному підсумку – дезінтеграції механізмів регулювання макросоціальних відносин. [3, с. 154–156].

Безумовно, в окремі періоди конфліктні ситуації (наприклад, з питань формування бюджету, реорганізації державного апарату, пов'язаного з переміщенням значної кількості персоналу, призначення осіб на ключові пости в уряді і т.д.) можуть створювати значну напруженість, загострюючи відносини суб'єктів державного управління. Але й у цих випадках відкритий прояв існуючих розбіжностей, дійсне суперництво різноманітних сил значно корисніше для оцінки стану й перспектив розвитку держави, аніж латентне нагромадження невдоволення й нерозуміння, що може призвести до раптових потрясінь. Таким чином, до конфліктів у системі управління необхідно ставитися скоріше як до позитивного, ніж як до деструктивного явища. Не забуваючи при цьому, що позитивний характер конфліктів цілком і повністю визначається можливостями їх виявлення й урегулювання, свідомого недопущення людьми руйнівних наслідків.

Список використаних джерел

1. *Воронов І. О.* Політична конфліктологія: діалектика соціальних суперечностей і суспільної злагоди / І. О. Воронов. – К. : Генеза, 2005. – 320 с.

2. *Золян С. Т.* Проблема и конфликт (опыт логико-семантического анализа) / С. Т. Золян // Полис. – 1996. – № 4. – С.97.

3. *Соловьев А. И.* Конфликты в государственно-административной сфере : раздел учеб. пособия / А. И. Соловьев // ПОЛИС. – 1997. – № 4. – С. 154–165.

О.В.Кергет,
головний економіст ПАТ "КБ "ХРЕЩАТИК",
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою НАДУ

Державне регулювання грошово-кредитної системи України в контексті забезпечення національної безпеки

Ефективний механізм функціонування грошово-кредитної системи є запорукою стабільності грошової одиниці, а отже й становленню повноцінної та міцної держави, благополуччю

країни та її економічного добробуту. Саме грошово-кредитна система є потужним інструментом для стимулювання грошової одиниці та економічного розвитку.

Глобалізаційні явища охоплюють найважливіші процеси суспільного життя. Україна як безпосередній учасник цих процесів повинна займати своє місце в новітній системі міжнародних взаємовідносин з урахуванням тих змін, що відбуваються як в середині самої держави, так і системах державного управління інших країн.

Забезпечення національних інтересів та економічної безпеки – найважливіші функції держави, реалізація яких покликана посилювати її позиції в міжнародному співтоваристві. Це зумовлено посиленням фінансової глобалізації, послабленням державного контролю за розвитком грошово-кредитних відносин, лібералізацією зовнішньоекономічних зв'язків, особливо підвищенням значення валютних відносин і зростанням міжнародної мобільності капіталу й посиленням впливу валютної сфери на процеси, що відбуваються в сучасному секторі економіки. Сучасна економіка керується фінансовими механізмами, за допомогою фінансових важелів, фінансових стимулів і у фінансових цілях [1, с. 62–63].

Фінансова безпека – це складова економічної безпеки, що характеризує стан захищеності життєво важливих ключових інтересів держави, регіонів, підприємницьких структур і громадян у фінансовій сфері від впливу широкого кола негативних чинників. Основні критерії фінансової безпеки: достатність фінансових ресурсів, їх збалансованість і ліквідність, що забезпечує нормальне існування та розвиток суб'єктів економічного життя [2, с. 33].

Забезпечення національної безпеки характеризується: 1) економічною незалежність, що означає можливість здійснення державного контролю над національними ресурсами, спроможність використовувати національні конкурентні переваги для забезпечення рівноправної участі у міжнародній торгівлі; 2) стійкість і стабільність національної економіки передбачає міцність і надійність усіх елементів економічної системи, захист усіх форм власності, створення гарантій для ефективної підприємницької діяльності, стримування дестабілізуючих факторів; 3) здатністю до саморозвитку і прогресу, тобто спроможність самостійно реалізовувати і захищати національні економічні інтереси, здійснювати постійну модернізацію виробництва, ефективну інвестиційну та інноваційну політику, розвивати інтелектуальний і трудовий потенціал країни [4, с. 9–10].

Належний рівень економічної безпеки досягається здійсненням єдиної державної політики, підкріпленої системою скоординованих заходів, адекватних внутрішнім та зовнішнім загрозам. Без такої політики неможливо домогтися виходу з кризи, примусити працювати механізм управління економічною ситуацією, створити ефективні механізми соціального захисту населення.

Основне завдання держави в контексті забезпечення економічної та фінансової безпеки – створення такого економічного, політичного та правового середовища та інституційної інфраструктури, які б стимулювали найбільш життєздатні підприємства, інвестиційні процеси, виробництво перспективних конкурентоспроможних товарів. Цей процес має супроводжуватися чіткими заходами: забезпечення фінансової стабілізації; ліквідація нецільового використання бюджетних коштів; стабільність національної грошової одиниці; зниження дефіциту державного бюджету; здійснення бюджетної реформи; виконання дохідної частини державного бюджету; вдосконалення податкової системи; розвиток державної фінансової інфраструктури економічної сфери; основні напрями детінізації економіки; ліквідація заборгованості із соціальних виплат; зниження інфляції; позитивне зовнішньоторговельне сальдо; створення достатнього золотовалютного запасу держави; вдосконалення національної банківської системи; стимулювання розвитку високотехнологічних виробництв; вдосконалення Антимонопольної політики; створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій; здійснення виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень; встановлення меж іноземної участі в капіталі вітчизняних організацій; галузеві обмеження. Рівень фінансової безпеки визначають: дефіцит бюджету, обсяги боргів держави, рівень інфляції, вартість банківських кредитів, рівень монетизації економіки, обсяг міжнародних резервів НБУ.

На ґрунті концепції фінансової безпеки має бути розроблена державна стратегія, яка може бути основою опрацювання державної фінансової політики, визначаючи національні інтереси, цілі та пріоритети. Структура концепції фінансової безпеки може бути такою: основна мета підтримання фінансової безпеки держави; принципи організації підсистеми фінансової безпеки; загрози та основні методи забезпечення фінансової безпеки; національні інтереси в фінан-

сово-кредитній сфері; основні критерії та система підтримання безпеки у фінансово-кредитній сфері з точки зору підтримання її на належному рівні; основні напрями (пріоритети) державної політики в сфері фінансової безпеки.

Розбалансованість державного бюджету є головним дестабілізуючим чинником фінансової системи, і, відповідно, фактором негативного впливу. Формування та використання Державного бюджету України відповідно до вимог фінансової безпеки має враховувати такі критерії: забезпечення інтересів держави; пріоритет національних інтересів України; відповідність цілей бюджетної політики фінансовим ресурсам держави; забезпечення стабільності дохідної частини Державного бюджету України; підтримання єдності бюджетної системи та узгодженість бюджетної політики країни з грошово-кредитною політикою Національного банку України [3].

Список використаних джерел

1. *Газанфаров Е. М.* Сутність фінансової безпеки банків та її роль у системі забезпечення фінансової безпеки держави / Е. М. Газанфаров // Економіка та держава. – 2010. – № 6. – С. 62–64.

2. *Голомша М.* Економічна безпека – основа національних пріоритетів / М. Голомша // Вісн. прокуратури. – № 8. – 2006. – С. 9–10.

3. *Єрмошенко М. М.* Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення / М. М. Єрмошенко. – К. : КНТЕУ, 2001. – С. 33.

4. *Лосєва Ю. М.* Тіньова економіка як фактор впливу на податкову безпеку держави / Ю. М. Лосєва // Фінансова система України. Проблеми та перспективи розвитку. – ТОВ "ДКС центр", 2010. – С. 248–250.

5. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. И. Кириленко и др. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.

Д.В.Джига,
здобувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

Роль геополітики як науки в державному управлінні

1. В цьому контексті мова йде про геополітику саме як про *науку,* а не як про політичну ідеологію або, кажучи ширше, як про певне світоглядне "забезпечення" (точніше та прямо кажучи – обслуговування) фактично наявної державної політики. Прикрий факт полягає в тому, що часто-густо ці речі на практиці змішуються, що має багатопланові, але цілковито негативні наслідки. Тому викликає подив, що подекуди з'являються твердження на зразок наступних, де визначається одна з функцій геополітики як науки: "теоретично осмислювати геополітичну стратегію певної держави і *переконувати політичну еліту й громадян своєї країни в її дієвості та пізнавальності*" (курсив наш – Авт.) [1].

2. Катастрофічність наслідків такого поєднання ми вже мали змогу спостерігати на відносно нещодавньому власному історичному досвіді. "У 1982 р. тодішній Генеральний секретар ЦК КПРС та колишній шеф КДБ СРСР Ю.В.Андропов виступив прямо на Пленумі ЦК КПРС з заявою, яку можна сміливо вважати скандально-історичною: "Ми не знаємо суспільства, в якому живемо". … Глава держави, який ще буквально вчора керував, мабуть, найбільш потужною таємною поліцією світу, публічно зізнається в тому, що про предмет свого керування він практично не має уявлення. Після таких зізнань усі версії про участь "агентів впливу ЦРУ" в справі "розвалу" СРСР виглядають марними та зайвими", – зазначає сучасний український автор [2, с. 49].

3. Подібна доля спіткала й таку наукову дисципліну, як геополітика. Власне цей термін був запроваджений в 1916 р. шведським вченим Р.Челленом. Сам Челлен визначав геополітику як "науку про державу, як про географічний організм, що втілений у просторі" [3, с. 27]. Хоча, безперечно, сама геополітика, хоча й в суто прикладному значенні, існувала задовго до виникнення цього рафінованого та академічного визначення. Географія як наука виникла ще в античні часи разом з наукою історії – та в тісному зв'язку з цією останньою. Мабуть, від початку існування людства соціально-культурні особливості того чи іншого народу розглядалися в нерозривній єдності з ареалом його мешкання.

4. Разом з тим, геополітика зароджувалася саме як *прикладна географія, насамперед – в контексті її військового використання.* В такому плані вивченню підлягали не тільки ландшафтні особливості певного регіону (ріки, гори, пустелі тощо), але й його транспортна мережа те економіко-господарчій потенціал – тобто все, що може бути використаним при веденні бойових дій. Невипадково, що географія була однією з основних дисциплін при підготовці офіцерів в академіях генеральних штабів усіх європейських країн з XIX ст. Також невипадково, що одним з засновників геополітики як науки був німецький генерал К.Хаусхофер, який свої теоретичні положення прямо виводив з трактування оперативних та політичних карт, назвавши свою основну працю "Кордони в їх географічному та політичному значенні" [4].

5. Але, саме таке, мілітарне, походження геополітики зіграло з нею такий само злий жарт, як і "пролетарське" походження – з марксизмом. За геополітику, але саме як за *ідеологічну доктрину, а не наукову дисципліну* схопився нацистський режим Третього рейху, який панував в Німеччині в 1933–1945 рр. Таке, в принципі не повинно викликати подив, якщо згадати, що самі нацисти визначали свій суспільний устрій як "соціальну конституцію війни", який "відсуває мир на положення перемир'я" [цит. за: 5, с. 436]. В такому контексті стверджувалося, що війна являє собою сутнісний, вирішальний та неусувний чинник людського розвитку взагалі, а сама геополітика розглядалася не як наука про інтерпретування географічних чинників, а як "вчення про форми та образи панування" (Ф.Ніцше) [6, с. 201].

6. Але, що досить показово, геополітика як галузь суспільно-політичного знання (й не в останню чергу – державного управління) продовжувала фактично використовуватися в справі наукового забезпечення та напрацювання державної політики – у вигляді "врахування географічних факторів" політичної та військової стратегії тощо. Й лише на межі XX–XXI ст. почалося відродження геополітики як науки в явному вигляді, в т.ч. як однієї з важливих складових науки державного управління. Ось чому звільнення геополітики як науки від ідеологічних обгорток являє собою одне з актуальних завдань розвитку науки державного управління загалом.

Список використаних джерел

1. Поняття геополітики, її методи і функції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/11990302/politologiya/geopolitika

2. *Бакаєв Ю.* Актуалізація тематики дисертаційних досліджень у контексті підвищення їх якості / Ю. Бакаєв // Наук.-інформ. вісн. з держ. упр. – К. : НАДУ, 2011. – Вип. № 4. – С. 48–50.

3. *Исаев Б.* Геополитика : учеб. пособ. / Б. Исаев. – СПб. : Питер, 2006. – 384 с.

4. *Хаусхофер К.* Границы в их географическом и политическом значении / К. Хаусхофер // Классика геополитики. XX век. – М. : Изд-во АСТ, 2003. – С. 227–599.

5. История Второй мировой войны. Том 2. Накануне войны. – М. : Воениздат, 1974. – 478 с.

6. *Ницше Ф.* Воля к власти / Ф. Ницше. – М. : Наука, 1992. – 275 с.

О.О.Коваленко,
науковий співробітник
ДУ "Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України"

Державне управління впровадженням міжнародних стандартів серій ISO 9000 та ISO 10000 у сферу охорони здоров'я України

На сучасному етапі розвитку системи охорони здоров'я якість медичної допомоги вважається основною ціллю і водночас критерієм діяльності системи охорони здоров'я в цілому. Тому забезпечення якості виконуваних медичних послуг є одним з головних завдань системи державного управління сферою охорони здоров'я.

Якість медичної допомоги знаходиться в центрі уваги багатьох науковців у сфері організації та управління охороною здоров'я населення. Основою для розробки механізмів державного регулювання систем стандартизації і сертифікації відповідно до міжнародних норм є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених В.Дятлова [5], Л.Віткін [2], В.Версана [1], С.Поважного [8], В.Окрепілова [7], О.Сергєєва [9], В.Демінга [3], Д.Джурана [4], Е.Міньо [6].

У вітчизняних авторів найбільш чисельними є роботи зі стандартизації медичних технологій (А.Б. Зіменковський, 2009, 2010; В.Д. Парій, 2009, 2014; Н.П.Ярош, 2004–2015), методології оцінки якості медичної допомоги (О.М.Ліщишина, 2009; М.М.Островерхова, 2010), ресурсного забезпечення якості (Ю.В.Вороненко, 2008, 2012; Н.Г.Гойда, 2005, 2008), зокрема, якості фармакотерапії (А.Б.Зіменковський, 2009, 2010; Т.М.Думенко, А.М.Морозов, А.В.Степаненко, 2011, 2012). Інноваційні механізми управління якістю пропонуються З.О.Надюк (2005); А.Б.Зіменковським, О.В.Никулишиним (2009); О.Л.Зюковим (2009); В.С.Бірюковим (2010). Серед авторів країн СНД найбільш відомі роботи О.І.Вялкова (2006), В.З.Кучеренка (2009), В.Ф.Чавпецова (2009), а міжнародного визнання набули праці A.Donabedian (1966, 1968, 1988), X.V.Vuory (1982), R.E.Ferneretal (2000).

Вивченню закордонного досвіду управління якістю у сфері охорони здоров'я присвячені наукові праці Л.Боженка, Р.Бичківського, Ю.Койфмана, В.Павлова, М.Шаповал, Д.Коршунова, Н.Окрошко, В.Якубовського, Г.Філіпчука. Над розв'язанням проблем у цій галузі працюють російські вчені В.Белобрагін, О.Владимирцев, Ю.Зорін, М.Світкін.

Вченими доведено, що стандарти на системи управління якістю встановлюють вимоги і рекомендації до управлінських процесів як складової загальної системи управління підприємством і мають позитивний досвід використання в системах охорони здоров'я розвинених країн світу (Г.Ш.Хімічева, Н.А.Пономаренко, 2010).

Гармонізацію систем стандартизації і сертифікації покладено на Міністерство економіки України (Департамент технічного регулювання). В процесі гармонізації міжнародних стандартів переважно використовується нормативно-правовий і організаційний механізми. Низкою наказів держава впровадила міжнародні стандарти в формі ДСТУ: ДСТУ ISO 9001:2009 "Виготовлення продукції": накази МОЗ України: від 28.09. 2012 № 752, від 02.03.2011 № 127, від 31.10.2011 № 734, 735, 736, 739, від 23.02.2012 № 132, уніфіковані клінічні протоколи медичної допомоги, державні формуляри лікарських засобів; наказ МОЗ України від 06.08.2013 № 693; накази МОЗ України:від 30.11.2012 № 981,від 07.07.2009 № 484.

За своїм змістом стандарти ISO відзначаються тим, що лише 20% з них включають вимоги до конкретної продукції. Основна маса нормативних документів стосується вимог безпеки, технічної сумісності, методів випробування продукції, а також інших загальних та методичних питань.

Стандарти ISO серії 9000 мають універсальний характер і можуть використовуватись у багатьох видах діяльності. Міжнародні стандарти ISO серії 9000 – це стандарти на управління якістю продукції, а не на саму продукцію; присвоюються не конкретному виду продукції, а цілому підприємству, яке її виробляє.

Стандарти ISO серії 10 000 – це стандарти, які в свою чергу забезпечують перевірку систем якості.

Впровадження стандартів, серії ISO 9000, які стосуються компонентів якості та ISO 10000, які забезпечують орієнтацію на споживачів, дадуть можливість виявити неефективні ланки в діяльності медичної організації, підвищити ефективність використання ресурсів, уникнути як дублювання робіт, так і оголення окремих ділянок, документувати всі виробничі операції, встановити відповідальність за кожну з них, провести структуризацію виробничих процесів і вибудувати чіткі технологічні схеми, істотно підвищити якість медичних послуг, а найголовніше – оптимізувати механізми державного управління.

Питання, що стосуються оптимізації механізмів державного управління з метою забезпечення впровадження в діяльність системи охорони здоров"я України міжнародних стандартів ISO серій 9000 та ISO 10000, їх науково обґрунтованих напрямків удосконалення, вивчені недостатньо і набули особливої важливості у зв'язку зі зміною статусу України як держави-сусіда ЄС.

В Україні системи управління якістю на основі міжнародних або гармонізованих з ними національних стандартів запроваджені лише у поодиноких закладах охорони здоров'я приватної форми власності. Вони не набули поширення на бюджетний сектор охорони здоров'я, в якому отримує медичну допомогу більшість населення.

Тому в сучасних умовах реформування вітчизняної системи охорони здоров'я існує нагальна потреба науково-теоретичного обґрунтування шляхів оптимізації механізмів державного управління з метою забезпечення впровадження в діяльність системи охорони здоров'я України міжнародних стандартів ІСО серій 9000 та 10000.

Проведення спеціального наукового дослідження за зазначеною проблематикою має передбачати аналіз зарубіжного досвіду впровадження міжнародних стандартів; вивчення нормативно-правової бази та сучасного стану системи управління якістю в охороні здоров'я населення України; аналіз механізмів забезпечення державного управління якістю в сфері охорони здоров'я населення України, особливо: інституційного та інформаційного механізмів; виявлення та систематизацію суперечностей у сфері стандартизації у сфері охорони здоров'я населення України; визначення принципів і результатів державного регулювання національної системи стандартизації з метою її гармонізації з міжнародною; наукове обґрунтування шляхів впровадження міжнародних стандартів серії ISO 9000 та ISO 10000 та удосконалення вже існуючої нормативно-правової бази із зазначеної проблематики.

Результати такого наукового дослідження дадуть можливість удосконалити на галузевому рівні систему стандартів в охороні здоров'я України, шляхом її доповнення національними, гармонізованими з міжнародними стандартами системи управління якістю. На підставі проведеного наукового дослідження вперше можливо буде розробити напрями та механізми впровадження стандартів міжнародної практики серії ISO 9000 та ISO 10000 в систему охорони здоров'я населення України та в послідуючому здійснювати планування якісної медичної допомоги населенню на усіх рівнях управління вітчизняною медичною галуззю.

Список використаних джерел

1. *Версан В. Г.* Инновационная деятельность и техническое регулирование / В. Г. Версан // Сертификация. – 2004. – № 1. – С. 5–7.

2. *Віткін Л.* Світовий досвід упровадження та сертифікації систем управління / Л. Віткін // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2010. – № 2. – С. 43–49.

3. *Деминг Е. В.* Выход из кризиса / Е. В. Деминг. – Тверь: Альба, 1994. – 497 с.

4. *Джуран Д.* Все о качестве: зарубежный опыт / Д. Джуран //Высший уровень руководства качества и качество. – М. : Изд-во стандартов, 1993. – Вып. 2. – 45 с.

5. *Дятлова В. В.* Сучасні тенденції та проблеми гармонізації вітчизняних стандартів з міжнародними та європейськими / В. В. Дятлова // Регулювання національної економіки : зб. наук. праць Донецького державного університету управління. – Серія "Економіка". – Донецьк : ДонДУУ, 2008. – Т. IX. – Вип. 114. – С. 258–265.

6. *Міньо Е.* Стратегія стандартів і якості. Структурний ефект стандартизації / Е. Міньо // Стандарти та якість. – 1998. – № 1.

7. *Окрепилов В. В.* Управление качеством : учебник / В. В. Окрепилов. – М. : Экономика, 2000. – 911 с.

8. *Поважний О. С.* Антикризове управління економічною безпекою : [монографія] / О. С. Поважний, Н. М. Ткачова, В. Л. Пілюшенко. – Донецьк : ВІК, 2010. – 310 с.

9. *Сергеев А. Г.* Метрология. Стандартизация. Сертификация / А. Г. Сергеев, М. В. Латышев, В. В. Терегеря. – М. : Логос, 2003.

І.П.Динник,
провідний фахівець сектору організації роботи з дорадчими органами відділу забезпечення діяльності президії НАДУ

Підготовка державно-управлінських кадрів як стратегічна умова розвитку держави

Формування громадянського суспільства в Україні, його корінні зміни в соціальному, економічному і духовному розвитку суспільства на тлі інформатизації і глобалізації ставлять нові завдання перед соціальними інститутами. Входження України в європейський простір викликає необхідність підвищення рівня підготовки фахівців у сфері державного управління, набуття ними глибоких професійних знань, в різних сферах державного управління. Сьогодні в умовах реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави та форму-

вання громадянського суспільства постає проблема удосконалення кадрового забезпечення державного управління висококваліфікованими і компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Характерною рисою перетворень останньої чверті XX – поч. XXI ст.ст. у державному управлінні та регіонально-адміністративному менеджменті багатьох країн є те, що його тверда, ієрархічна структура, яка складалася протягом століть і переважала протягом останнього часу практично в усіх країнах світу, змінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами. На межі XX–XXI ст.ст. перед урядами багатьох держав постала необхідність підвищення якості публічних управлінських послуг і скорочення кількості державних службовців, що змусило шукати нових напрямків реформування державної служби [1, с. 332], що і втілилося у проведенні в багатьох країнах відповідних реформ державної служби, які за своєю сутністю фактично були спрямовані на забезпечення сфери державного управління відповідним кадровим корпусом. Їх результатом стало не лише підвищення ефективності державного управління, а й знаходження нових шляхів та форм вдосконалення кадрового забезпечення державного управління.

У контексті забезпечення підготовки державних службовців у країнах Великої Британії, Німеччини, Франції, які мають значний досвід вдосконалення організації як державної служби, так і її кадрового забезпечення, не дивлячись на відмінності в моделях та видах держслужби, приділяють значну увагу процесу постійного навчання кадрів. Це втілюється на всіх етапах проходження служби, починаючи від прийняття, продовжуючи вдосконаленням досвіду та підвищенням кваліфікації – закінчуючи залежністю кар'єрного зростання від рівня підготовленості особи [2, с. 18–20; 3, с. 6–8].

Економічний та духовний розвиток будь-якої країни значною мірою визначається здатністю освітніх та наукових закладів задовольняти потреби у високоякісних освітніх та наукових послугах [3, с. 8]. Невід'ємною складовою кадрового забезпечення є відповідна мережа освітніх закладів, які можуть як безпосередньо входити до складу тих чи інших органів державного управління, так і виконувати відповідну освітню діяльність на їх замовлення. Визначальним у вирішенні цього питання є якість та результативність такого навчального процесу.

На сучасному етапі реформування освіти в Україні обумовлює модернізацію всієї освітньої системи, шляхом впровадження освітніх інновацій, передового досвіду теорії і практики, нових концептуальних підходів щодо стратегічних інноваційних напрямів розвитку освітніх процесів, одним з яких є комплексне покращення якості вітчизняної системи освіти в сфері підготовки державно-управлінського персоналу. Потреба в модернізації системи професійної підготовки державно-управлінських кадрів в Україні диктується змінами суспільного устрою та необхідністю стабілізації політичного процесу в державі в складних суспільно-політичних умовах, для забезпечення ефективного функціонування всіх гілок влади та реалізації державної політики.

Вагомим кроком на шляху реформування системи державної служби має стати прийняття редакції нового Закону України "Про державну службу", яка забезпечить нову якість державного управління, наблизить систему державної служби до стандартів Європейського Союзу. Від професійної компетентності, моральності, бажання до самовдосконалення і службового зростання кадрів залежать динамізм і успішність проведення реформ в Україні. Нові реалії вимагають від управлінців усіх рівнів уміння знаходити нестандартні рішення, відстоювати свої погляди, бути гнучкими, комунікабельними, їм мають бути притаманні незалежність суджень, громадська мужність, почуття власної гідності.

Саме тому, професійне навчання державних службовців розглядається як одне з першочергових завдань, без розв'язання якого неможливо забезпечити ефективність суспільно-політичних перетворень, а відтак, входження України до спільноти провідних європейських держав.

Список використаних джерел

1. *Черноног Є. С.* Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

2. *Скороход Н. М.* Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великої Британії, Німеччини, Франції) / Н. М. Скороход // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (10). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2004. – С. 209–213.

3. *Козлов С. С.* Подготовка кадров для судебной системы зарубежных стран / С. С. Козлов // Российский судья. – 2005. – № 2. – С. 6–8.

В.С.Гошовський,
доктор юридичних наук, професор кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

Характер та особливості трудових відносин з народними депутатами України

Сенс вивчення сутності трудових відносин із депутатами Верховної Ради України полягає у визначенні цих відносин як трудових, які є окремим специфічним різновидом службово-трудових відносин.

В першу чергу слід звернути увагу на те, що у багатьох наукових працях підіймається питання щодо того чи є відносини із державними службовцями відносинами, які регулюються нормами трудового права. В загальному вигляді сформувалося три концепції трактування правового характеру вказаних відносин.

Перша полягає у віднесенні відносин, які виникають під час здійснення повноважень державними службовцями, винятково до предмету адміністративного права. Приміром, Є.Б.Хохлов вказує: "Праця державних службовців лише нагадує найману працю, а відносини, які виникають при вступі на роботу у державні органи, є не трудовими, а відносинами особистої залежності. Питання оплати праці, її оцінка та інші, повинні вирішуватися зовсім інакше, ніж у ситуації найманої праці. Правове регулювання праці державних службовців слід виносити за рамки трудового права" [4, с. 31].

Такої ж точки зору притримується і В.М.Манохін, який зазначає, що "не слід передавати регулювання відносин по службі до сфери трудового права, оскільки трудове право регулює трудові відносини лише робітників, а що стосується службовців, то його норми регулюють лише невелику групу зв'язків (загальних для робітників і службовців), що стосуються внутрішнього трудового розпорядку". На його думку, це обумовлюється тим, що "державні службовці діють від імені і за дорученням держави" [3, с. 10; 36, с. 5–11].

Третя концепція виступає інтегруючим варіантом відповіді на поставлене питання. Згідно з цією точкою зору, службові відносини є комплексним явищем, що регулюється за допомогою норм двох видів галузей права – трудового й адміністративного. При цьому вводиться нове поняття в трудове право: службово-трудові відносини. Тобто це є відносини, які регулюються нормами адміністративного права у частині, що стосується здійснення зовнішніх повноважень, та нормами трудового права – у частині, що стосується внутрішніх відносин і проходження служби. Наприклад, В.І.Щербина наголошує, що термін "службово-трудові правовідносини" безпосередньо вказує на специфіку у правовому положенні суб'єктів цих правовідносин [5, с. 98].

Як видно, прибічники кожної із концепцій обґрунтовують свої позиції досить логічно і чітко. На наш погляд, виходячи із викладених у першому підрозділі дисертації висновків, відносини, які виникають при здійсненні державними службовцями своїх повноважень, за своїм характером є комплексними та регулюються як нормами адміністративного, так і нормами трудового права. При цьому, вони не є якимось окремим видом правовідносин, а є лише окремим видом трудових правовідносин. З огляду на що, доцільним є вживання терміну "службово-трудові" відносини, який вказує на їх специфіку в рамках трудових відносин.

Вивчення специфіки трудових відносин із народними депутатами та доцільності вживання стосовно них терміну "службово-трудові" обумовлюється необхідністю:

– вивчення взагалі сутності та ознак трудових відносин;

– аналізу трудових відносин і вивчення їх специфіки у досліджуваній сфері;

– з'ясування умов виникнення трудових відносин із депутатами Верховної Ради.

Систему трудових відносин, що врегламентовані правом, у різні часи досліджували В.С.Андрєєв, М.Й.Бару, Б.К.Бегічев, Л.Я.Гінцбург, С.О.Іванов, С.С.Карінський, Р.З.Лівшиць, Ю.П.Орловський, О.С.Пашков, А.Р.Мацюк, О.І.Процевський, О.В.Смірнов та ін. У нових соціально-економічних умовах різні аспекти трудових відносин досліджували О.Т.Барабаш, В.І.Прокопенко, А.Р.Мацюк, П.Д.Пилипенко, В.М.Скобєлкін та інші представники науки трудового права [1].

Ще у 1980 р. В.С.Андрєєв, О.С.Пашков, О.В.Смирнов і В.І. Смолярчук, вивчаючи проблеми загальної частини радянського трудового права, зазначили, що в реальному житті трудові

відносини завжди виникають з приводу безпосереднього прикладання робочої сили до засобів виробництва, мають своїм предметом індивідуальну трудову діяльність робітників і службовців".

Таким чином, узагальнивши ознаки як трудових, так і службово-трудових відносин, можна провести дослідження характеру відносин, які виникають в процесі здійснення своїх повноважень депутатами Верховної Ради України. Вивчення трудових відносин із депутатами Верховної Ради України, на нашу думку, має відбуватися за такими критеріями:

а) сутність та особливості діяльності народного депутата;

б) правові норми, що регулюють трудові відносини із народними депутатами;

в) зміст, суб'єкти й об'єкт трудових відносин із народними депутатами.

Для того, щоб стверджувати, що під час здійснення депутатської діяльності виникають трудові відносини, слід з'ясувати, чи мають своїм предметом вони безпосередню трудову діяльність.

Виходячи із дослідження депутата Верховної Ради України як державного службовця, було визначено, що його діяльність – це професійна трудова діяльність невиробничого характеру із владним впливом на життя всього Українського народу, що здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради та оплачується за рахунок бюджетних коштів, що реалізує уповноважена, відповідно до встановленого діючим законодавством порядку, фізична особа, яка має статус народного депутата.

Отже, діяльність народного депутата є професійною трудовою діяльністю. Підставою для відокремлення такої професіональної групи є суспільний розподіл праці, оскільки управлінська діяльність є різновидом суспільної праці. При цьому управління депутатами здійснюється на загальнодержавному рівні. Сутність діяльності полягає у інтенсивній розумовій праці із прийняттям важливих рішень в процесі її здійснення.

Позаяк рішення, за своїм правовим характером, є владними, діяльність депутата належить до владно-організаційної. Як вказує Н.Г.Григорук, "фактично, діяльність народного депутата України у парламенті та за його межами по суті є діяльністю народного депутата України як політичного діяча. Окрім того, колективно парламентарії як члени органу державної влади визначають політику держави загалом у різних сферах діяльності шляхом прийняття державно-владних рішень і прийняття нормативно-правових актів на їх забезпечення, максимально наближені до вимог різнорідного суспільства" [2, с. 8]. Ця ознака робить досліджувані відносини схожими зі службово-трудовими. Проте, в даному разі має місце суттєва відмінність.

Ще однією відмінністю діяльності депутатів Верховної Ради України від державних службовців та взагалі від найманих працівників є особлива специфіка вертикального структурування. Це, в першу чергу, пов'язано із тим, що відсутня пряма вертикальна ієрархічна структура.

Інформування депутатами виборців про свою діяльність є за своїм характером поверхневою доповіддю щодо найбільш визначних моментів роботи депутата. В той час як виборці мають право знати наскільки професійно та ініціативно працює депутат, чого можна досягти саме завдяки звітуванню. Вважаємо, що слід ввести обов'язок народного депутата раз на рік звітувати про свою діяльність. Така інформація має бути оприлюднена через засоби масової інформації і бути у вільному доступі для громадян. Це впливатиме на оцінку діяльності депутата виборцями, що в подальшому спрятиме правильному формуванню уявлення щодо доцільності обрання його представником народу вдруге.

Окрім того, на рівні Верховної Ради України слід розробити нормативний акт, який би регламентував подання такого звіту та основні напрями діяльності народного депутата, за якими має звітувати депутат. У звіті мають відображатися внесені депутатом пропозиції щодо розробки нормативно-правових актів; кількісно-якісна участь у розробці та прийнятті певних нормативно-правових актів; кількість зустрічей із виборцями; відображена присутність на пленарних засіданнях та ін.

Отже, якщо народний депутат повинен був складати свої повноваження як звичайний працівник на вимогу народу, на сьогодні певна частина депутатського корпусу вже б не працювала. Безумовно, що такої ситуації бути не може та не повинно. Однак, контроль з боку народу щодо діяльності депутатів має в будь-якому разі існувати. При цьому, народ повинен не тільки слідкувати й отримувати інформацію про відповідну діяльність, але йому має бути гарантоване професійне, відповідальне та прозоре здійснення депутатських повноважень особою, якій виявлено довіру.

Список використаних джерел

1. *Барабаш А. Т.* К вопросу о некоторых свойствах трудового правоотношения / А. Т. Барабаш // Гос-во и право. – 2000. – №12. – С. 5–10.

2. *Григорук Н. Г.* Конституційно-правовий статус народного депутата України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Григорук Н. Г. / ІДП НАН України. – К., 2004. – 199 с.

3. *Манохин В. М.* Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации / В. М. Манохин // Гос-во и право. – 1997. – № 9. – С. 5–11.

4. *Хохлов Е. Б.* Об основаниях трудовых правоотношений / Е. Б. Хохлов // Правоведение. – 1994. – № 4. – С. 28–35.

5. *Щербина В. И.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих органов внутренних дел : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05 / В. И. Щербина / Нац. ун-т внутр. дел. – Х., 1998. – 208 с.

І.Ф.Надольний,
доктор філософських наук, професор,
професор кафедри філософії,
теорії та історії державного управління НАДУ

Освітні детермінанти формування корпусу управлінських кадрів

У сучасному динамічному світі відбувається зміна значимості і ролі освіти, яка має базуватися на таких істотно важливих принципах:

• розширення комунікативних засад у навчально-науковому процесі;

• компаративний аналіз сучасних концепцій – перехід від моністичного до плюралістичного аналізу;

• розвиток безперервної освіти протягом життя;

• світоглядний плюралізм і його вплив на якість одержання освітніх послуг;

• зміна моделей та орієнтацій розвитку самореалізації особистості на шляху людиноцентризму тощо.

У духовній сфері відбувається удосконалення змісту, якості, стандартів національної освіти у єдності зі світовими здобутками, цінностями; дедалі глибше стає забезпечення якісною освітою вступаючих у вир життя все нових і нових поколінь молоді.

Виходячи із цих загальних завдань, компонентів найбільш важливими є розширення діапазону функціонування освітнього потенціалу, який включає в себе такі найбільш істотні детермінанти:

• висококваліфікований науково-освітній педагогічний склад, корпус духовних наставників;

• новітня навчально-матеріальна база лабораторій, класів, кабінетів, наповнених інформаційним об’ємом знань, новими технологіями;

• наявність сучасних комп’ютерних технологій, інформатизація виробничих структур, входження в Інтернет, розширення дистанційного навчання, впровадження у зміст освіти новітніх наукових і технологічних досягнень;

• людиноцентристська ідеологія навчання, виховання, “ліплення” людини як творця, носія, ваятеля нових спадкоємно пов’язаних цінностей;

• управлінська ефективна взаємовпливаюча система: учитель – учень; викладач – студент; наставник (науковець) – здобувач нових цінностей, знань, культурно-наукових вмінь у зміні рольових функцій;

• саморозвиток, самоорганізація особистості;

• достатнє фінансування та інші складові освітнього потенціалу, освітніх і наукових цілей, які обумовлюють стратегію сталого розвитку суспільства [1, с. 285].

У новому тисячолітті відбувається динаміка зміни системи поглядів, переконань та ідеалів до процесу навчально-виховної та практичної діяльності, що характеризується такими рисами:

• домінантними стають ідеї особистісно-орієнтованого підходу в навчанні та вихованні;

• підпорядкування діяльності наставника реальним потребам та інтересам тих, хто здобуває вищу освіту;

• надання допомоги майбутнім фахівцям у їх саморозвитку шляхом виховання поглибленої культури, творче ставлення до своїх поглядів, переконань, інших людей, природи, праці тощо;

• розширене застосування педагогічних вимог в формі (порада, довір'я, схвалення, толерантність, тактовна підтримка тощо);

• поступовий перехід від загальних форм навчально-виховної діяльності до індивідуальної;

• поглиблене чуттєво-емоційне сприйняття ділових відносин;

• забезпечення постійного контролю у процесі ділової комунікативної діяльності;

• подолання різних форм авторитаризму, домінування, безпідставного примусу у вихованні [2, с. 42].

Окремі вузлові напрями, тенденції, модернізації освітніх чинників та їх врахування у практичній діяльності відповідним чином змістовно впливають на процеси формування управлінських кадрів.

Список використаних джерел

1. *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.

2. *Курбатов С. В.* Людиноцентристська парадигма як інструмент ефективної інтернаціоналізації в галузі освіти / С. В. Курбатов // Людиноцентризм як основа гуманітарної політики України: освіта, політика, економіка, культура : матеріали всеукр. конф. (Київ, 22 лют. 2011 р.). – К., 2011. – С. 36–44.

Р.В.Войтович,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри філософії, теорії
та історії державного управління НАДУ

Меритократизація як конвергентна методика підготовки державно-управлінських кадрів

Інноваційний розвиток держави традиційно визначається її інтелектуальним потенціалом, імплементованим в систему прийняття державно-управлінських рішень, здатним продукувати новітній контекст розвитку країни, запропонувати модернізаційний варіант реалізації системних реформ та ефективно реагувати на прогностичні виклики оперативного управління. Варто відзначити, що інтелектуальний потенціал як єдина конкурентна перевага пострадянських держав втратив свій первинно стратегічний смисл, така тенденція свідчить про зниження показників освіченості націй, кількість населення здатного займатись наукою та його спроможність запропоновувати новітній інноваційний проект, який здатний змінити порядок денний їх розвитку. Все це підтверджує тотально неминучий прихід інтелектуального дефолту у різних сферах суспільного життя, що у такий спосіб, з необхідністю приведе до деінституціоналізації державного управління, оскільки брак високоосвічених та професійних кадрів в державно-управлінській системі цьому безпосередньо сприятиме. Виходячи із цього, державно-управлінська еліта виявляється інтелектуально неготовою функціонувати в межах нової реальності, а відтак і нездатною запропонувати успішну національну стратегію розвитку держави.

Даний контекст проблеми ставить питання про пряму залежність успішності національних стратегій від кількості та якості інтелектуального потенціалу інтегрованого в систему державного управління, що безпосередньо має сприяти забезпеченню інституційного лідерства держави. З іншого боку, постає питання про інтелектуальну підготовленість суспільства до прийняття відповідних інновацій та розуміння змісту інтелектуальної політики, яка реалізується національними урядами. У такий спосіб стратегічним імперативом, яким мають керуватись люди, задіяні в практиці прийняття державно-управлінських та політичних рішень, має стати своєрідне сповідування "меритократичного культу" з його абсолютизацією: знань, інновацій та одночасним збереженням власних ментальних традицій, які б зміцнювали внутрішню техно-

кратичну органіку національної системи державного управління. З огляду на це меритократія як когерентна методика раціоналізації систем національного управління забезпечує накопичення ресурсного потенціалу, який сприяє внутрішній самокорекції адміністративно-політичного устрою держави.

Достатньо тривіальним для України є запровадження меритократичної методики відбору державно-управлінських кадрів, яка, враховуючи сучасні політико-організаційні сентенції, включає наступні складові: 1) конкуренцію (запровадження виключно конкурсного відбору); 2) унаслідування (отримання відповідних посад з урахування вимог інституційної пам'яті); кооптацію (залучення іноземних фахівців, які в ідеалі мають витримувати конкуренцію за право реально бути найбільш достойними). Це все ставить питання про об'єктивно назрілу необхідність приходу до влади меритократів, які мають здолати кризу легітимності, яка тотально пронизує собою всю систему державного управління. Виходячи із цього вітчизняна система підготовки державно-управлінських кадрів має включати запровадження конвергентних методик їх навчання на всіх етапах кар'єрного просування шляхом досягнення балансу меритократичних та технократичних підходів. В даному відношенні меритократ повинен володіти знаннями, які забезпечать інноваційну прогресію системи управління, формальну раціоналізацію процесу прийняття державно-управлінських рішень, що синхронно сприятиме сталому розвитку держави.

В сучасних умовах розвитку України та започаткування нового інституційного дизайну її державно-управлінської системи меритократія має перетворитись на нормативний дискурс з його раціональними аргументами на користь приходу до влади виключно найбільш освічених та професійно підготовлених фахівців. Меритократична методика є стратегічно вартісною, оскільки вона забезпечує імплементацію в систему державного управління професіоналів, які здатні "запропонувати нову етикетку часу", саме вони реально розуміючи потреби суспільства здатні запропонувати їм нові ідеологічні конструкти та нормативні проекти, які слугуватимуть ефективності функціонування системи державного управління. При цьому меритократ пролонговано діючи від інтересів своєї корпоративної інстанції (держави) завжди регламентується інтересами суспільства. Саме тому у більшості країн Європейського союзу, де усталеними є меритократичні методики підготовки та добору державно-управлінських кадрів, третину складає реалізація соціальних проектів для громадян. На думку *Ю.Хабермаса*, "меритократ у владі" має статус "вільної, освіченої та морально відповідальної людини", яка інтенціонально завжди здатна чинити опір несправедливій системі організації державного управління і завжди володіє ресурсним потенціалом запропонувати проект нового устрою, де люди будуть жити вільно та щасливо [1].

Це ставить питання про запровадження новітньої стратегії освіти, яка б забезпечувала "створення якісної системи контролю та оцінки знань" і тим самим, сприяла розвитку лідерського потенціалу державно-управлінських кадрів. У підтвердження цього *М.Барбер* доводить, що "сучасній освіті необхідна революція, адже нам у найближчі 50 років потрібно буде виховати нове по-справжньому глобальне покоління людей, молодих лідерів, відкритих світові та здатних його змінити" [2]. Це ставить питання про нову формулу інтелектуальної політики, яка має бути спрямована передусім на розроблення новітніх способів реорганізації системи державного управління, включаючи забезпечення "об'єктивно аналітичного процесу" оцінки соціально-політичної та економічної ситуації з одночасним використанням прогнозних методик раціоналізації форм вироблення політики. До таких форм доцільно віднести: діагностування проблем; формування критеріїв оцінки їх впливу на стратегічний розвиток суспільства; розроблення релевантної інформації щодо вирішення проблем та ресурсних технологій прийняття державно-управлінських рішень з їх повної локалізації. Автократичність запровадження таких форм з необхідністю потребує меритократизації як конвергентної методики підготовки державно-управлінських кадрів, спроможних запропонувати новий проект "громадянського миру", який забезпечить стало-збалансований розвиток суспільства в Україні, особливо в умовах військового конфлікту на Сході.

Список використаних джерел

1. *Хабермас Ю.* Ах, Европа. Небольшие политические сочинения, XI. / Ю. Хабермас. – М. : Весь мир, 2012. – 160 с.

2. *Барбер М.* Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании : пер. с англ. / М. Барбер ; под ред. : Я. И. Кузьминов, А. В. Клименко ; отв. ред. : Ж. И. Смирнова. – М. : Издат. дом НИУ ВШЭ, 2011. – 711 с.

В.В.Карлова,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри філософії, теорії та історії
державного управління НАДУ

Підготовка управлінських кадрів у сфері культури до професійної діяльності в умовах ринкових відносин: напрями та перспективи

Кардинальні зміни в культурній сфері нашої держави, зумовлені демократичними й ринковими перетвореннями, сприяли виникненню різноманітних суб'єктів культурної діяльності – закладів, організацій, установ культури, заснованих як на державній, так і недержавній формах власності, підвищенню активності творчих спілок, національно-культурних товариств, громадських організацій, зацікавлених в оновленні культурно-мистецького життя в Україні. Ринкові відносини, що розвиваються, вимагають від управлінської ланки у сфері культури, насамперед, керівників закладів, установ, організацій культури нового економічного мислення, здатності приймати рішення, адекватні сучасній економічній ситуації.

Нові реалії зумовлюють пошук сучасних підходів до підготовки висококваліфікованих менеджерів-управлінців у сфері культури, які добре знають особливості не лише управлінської, а й продюсерської, промоутерської, маркетингової діяльності, у яких розвинені ініціативність, інноваційне і креативне мислення, які впевнено орієнтуються в нових ринкових умовах. Дана ситуація істотно змінює вимоги до професійних компетенцій і навичок менеджерів, які працюють в культурній сфері. Це повинні бути фахівці, які вміють організовувати і планувати діяльність закладів культури, підбирати кадри, знаходити джерела позабюджетного фінансування (спонсорство, благодійність, меценатство, кошти бізнес-партнерів, інвесторів тощо), здійснювати ефективну управлінську діяльність в умовах ринку.

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

У підготовці управлінських кадрів у сфері культури до професійної діяльності в умовах ринкових відносин має органічно поєднуватися викладання загальнотеоретичних і спеціалізованих навчальних дисциплін. Це, безперечно, вивчення історії та теорії вітчизняної і світової культури, різних видів мистецтв, а також соціокультурного проектування, управління на засадах публічно-приватного партнерства, інформаційних технологій в культурі, іноземних мов для здійснення управлінської співпраці з зарубіжними партнерами і обміну досвідом у цій сфері та багатьох інших дисциплін, які необхідно опанувати для управлінської діяльності в умовах ринку.

Функціонування сфери культури в умовах ринкових відносин вимагає від управлінських кадрів серйозних знань в галузі економіки, фінансів, менеджменту, маркетингу, права, реклами і т. п. У перелік спеціальних дисциплін при підготовці управлінців у сфері культури, на нашу думку, мають входити навчальні дисципліни, такі, наприклад, як: "Інвестиції в культуру", "Фандрайзинг в культурній сфері", "Соціокультурне проектування", "Продюсування у сфері культури", "Бізнес в культурно-мистецькій сфері", "Публічно-приватне партнерство у сфері культури" тощо, які сприятимуть умінню застосовувати ними ефективні форми і засоби у прийнятті управлінських рішень, формуванню нового інноваційного, креативного мислення без чого фактично є неможливим розв'язання проблем зазначеної сфери в умовах ринку. Крім того, у зв'язку з інформатизацією культурного простору актуальним завданням постає формування у менеджера-управлінця навичок приймати управлінські рішення з використанням нових інформаційних технологій, інформаційної аналітики, інтернет-ресурсів.

Важливим напрямом підготовки менеджерів-управлінців до професійної діяльності в умовах ринкових відносин має бути перепідготовка існуючих управлінських кадрів з гуманітарною спеціалізацією, значна частина яких отримувала освіту в галузі культури і мистецтва в період, коли увага акцентувалася переважно на культуроохоронних, культуротворчих, соціопедагогічних функціях майбутнього фахівця і не приділялося належної уваги його суб'єктній організаційно-управлінській функції, специфічній для даної галузі. Необхідно ліквідувати економічну неграмотність, тих хто працює в цій сфері. На даний момент, актуальним питанням є формування особливих специфічних курсів додаткової підготовки та перепідготовки управлінських кадрів у сфері культури, які б сприяли використанню ними адекватних форм і засобів управлінського впливу на розвиток культурно-мистецьких процесів в умовах ринку.

Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у сфері культури з використанням сучасних освітніх технологій та залученням провідних експертів, у тому числі іноземних, а також авторитетних керівних працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, які опікуються культурою, сприятиме формуванню у них нових знань, умінь і навичок управлінської діяльності у нових ринкових умовах.

При цьому одним із перших кроків має стати розробка програм для підготовки викладачів по даному напрямку, які б володіли сучасними знаннями про нові управлінські технології у сфері культури, використовували кейси з різних напрямів підготовки менеджерів-управлінців, були здатними створювати власні методичні матеріали, розуміти останні світові тенденції розвитку культури.

На нашу думку, необхідно запровадити систематичне спілкування з закордонними фахівцями, постійний міжкультурний діалог, метою якого є обмін досвідом і досягнення нового, ціннісно-значущого результату управлінської діяльності у сфері культури. Це, насамперед, організація закордонних стажувань на базі провідних культурно-мистецьких установ для відібраних на конкурсних засадах перспективних, здатних до інноваційної діяльності управлінських кадрів у зазначеній сфері.

Зміна підходів до підготовки управлінських кадрів у сфері культури для діяльності в умовах ринку сприятиме формуванню у майбутніх фахівців нових компетенцій, готовності до вирішення нестандартних ситуацій, здатності реалізувати професійну діяльність, адекватну часу. Підвищення управлінських компетенцій кадрів органів державного управління у сфері культури всіх рівнів та керівного складу закладів, організацій, установ культури з метою підготовки їх до професійної діяльності в ринкових умовах сприятиме запровадженню новітніх управлінських технологій, реформуванню культурної сфери, розвитку і повноцінному функціонуванню вітчизняної культури як основи національної самоідентифікації.

С.О.Кравченко,
доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ
Л.А.Таірова,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

Проблеми кадрового забезпечення державної політики у сфері суспільної безпеки

Критично важливою складовою розвитку сучасного суспільства є безпека, оскільки її відсутність порушує нормальну життєдіяльність суспільства, загрожує самому життю людей. Це підкреслюється у працях багатьох дослідників питань безпеки. Наприклад, у праці А.Етціоні "Безпека передусім" стверджується, що право на безпеку є первинним та більш фундаментальним, ніж усі інші, зокрема, політичні та соціально-економічні права. При порушенні права на безпеку всі інші права також порушуються, тому його успішне забезпечення є більш пріоритетним, ніж гарантування інших прав [1, с. 1, 5–6]. На даний час проблеми безпеки набули особливої гостроти для розвитку українського суспільства. У цьому зв'язку в межах Стратегії

сталого розвитку "Україна – 2020" одним з чотирьох основних векторів руху визначений вектор безпеки, що передбачає забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності [2].

Як показано у роботі [3, с. 67], поняття суспільної безпеки можна розкрити через три основні складові: визначення об'єкта безпеки; розуміння основних типів загроз об'єкту безпеки; зв'язок держави з безпекою. З цього погляду об'єктом суспільної безпеки можна визначити суспільство як сукупність людей, об'єднаних конкретними інтересами, потребами, а також система зв'язків і взаємин, що складалися між людьми в процесі практичної діяльності та суспільного життя. Загрози суспільній безпеці включають широкий комплекс явищ з усіх сфер суспільного життя (політичної, воєнної, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної тощо). Держава в сучасних реаліях одночасно виступає як одним з інститутів захисту, так і одним з джерел загроз суспільній безпеці. З одного боку, держава виступає інститутом, що надає захист громадянам від зовнішніх загроз у глобалізованому світі, а також від внутрішніх загроз, породжених анархічною природою суспільних відносин. З другого боку, дії держави можуть становити загрози для суспільства, наприклад, через порушення прав і свобод людини, переслідування певних етнічних груп, корупцію тощо.

Виконання державою функцій захисту суспільства від різноманітних загроз та недопущення ситуації, коли вона сама створює небезпеки для нормального життя громадян, залежить від дієвості державної політики у сфері суспільної безпеки, яку при гармонійному поєднанні з державною безпекою можна розглядати як складову національної безпеки у широкому розумінні. Така державна політика потребує належного кадрового забезпечення. Зокрема, у Енциклопедії державного управління серед механізмів забезпечення національної безпеки виділені механізми реалізації державної кадрової політики, що охоплюють всі етапи і всі аспекти процесу формування і розвитку кадрового потенціалу системи національної безпеки [4, с. 373].

У Стратегії національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється" йдеться, серед іншого, про необхідність удосконалення кадрового забезпечення національної безпеки [5]. Г.Ситник зазначає, що підготовка управлінських кадрів, виконання функціональних обов'язків яких безпосередньо пов'язане з організаційно-розпорядчою, консультативно-дорадчою та експертно-аналітичною діяльністю у сфері національної безпеки, є актуальним завданням не тільки для України, а й для інших країн світу. Вчений стверджує, що без належного інтелектуально-кадрового забезпечення ефективне функціонування системи забезпечення національної безпеки, адекватної загрозам її життєво важливим національним інтересам, у принципі є неможливим [6].

Зазначене зумовлює актуальність проблем кадрового забезпечення державної політики у сфері суспільної безпеки в Україні, які, базуючись на роботах [6; 7], можна узагальнити за такими напрямами:

– нормативно-правова база державної кадрової політики у сфері суспільної безпеки;

– формування управлінської еліти, що спроможна адекватно реагувати на виклики та загрози національного та глобального характеру;

– розвиток кадрового потенціалу системи забезпечення суспільної безпеки;

– механізми кадрової роботи у органах державної влади, що вирішують завдання у сфері суспільної безпеки;

– системна підготовка фахівців для сфери суспільної безпеки і управління у цій сфері та ін.

Потреби вирішення зазначеного комплексу проблем зумовлюють перспективи досліджень кадрового аспекту забезпечення суспільної безпеки.

Список використаних джерел

1. *Etzioni A.* Security first. For a muscular, moral foreign policy / A. Etzioni. – New Haven : Yale University Press, 2007. – 308 p. – http://www.slideshare.net/malathagha/security-first-for-a-muscular-moral-foreign-policy

2. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Уряд. кур'єр. – 2015. – 15 січ.

3. *Кравченко С. О.* Поняття суспільної безпеки у контексті розвитку сучасного суспільства / С. О. Кравченко, Л. А. Таірова // Наук. вісн. АМУ : Серія "Управління". – 2014. – Вип. 4. – С. 57–70.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – 692 с.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012 // Уряд. кур'єр. – 2012. – 26 черв.

6. *Ситник Г. П.* Щодо проблеми сучасного кадрового забезпечення у сфері національної безпеки [Електронний ресурс] / Г. П. Ситник. – Режим доступу : http://nationalsecurity.org.ua/2012/10/16/2481/

7. *Ситник Г. П.* Захист національних інтересів – пріоритет профі [Електронний ресурс] / Г. П. Ситник. – Режим доступу : http://derzhava.in.ua:8081/kafedry/kaf_nbu/ DocLib1/Forms/AllItems.aspx

Н.Б.Ларіна,
кандидат педагогічних наук, доцент,
перший заступник директора Інституту підвищення
кваліфікації керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Історико-теоретичний аспект дослідження соціальних проблем українського суспільства

На тлі одержання Україною незалежності відбулися зміни в усіх сферах життя суспільства – політичній, економічній, соціальній, а також у свідомості та поведінці людей. Однак ці зміни супроводжуються суперечностями, головними причинами яких є передусім глобалізаційна криза (гр. crisis – рішення, вирок, результат дій). Наслідки цієї кризи для України стали наочною демонстрацією загроз, що виникли через економічну відсталість, нездатність, а подекуди небажання політиків до самостійного управління державою. Воєнні дії на сході України призведи до великої кількості людських жертв, безробіття, зруйнованої інфраструктури, соціальної незахищеності населення, що поглибило протиріччя між владою та суспільством. На тлі нинішніх соціальних проблем розглянемо історико-теоретичний аспект дослідження соціальних проблем українського суспільства.

Серед науковців, які досліджують соціальні проблеми сучасного українського суспільства можна представити праці І.М.Бабака, Н.П.Борецької, В.А.Гошовської, А.Г.Гвелесіані, В.М.Гейця, О.А.Грішнової, Е.М.Лібанової, В.П.Трощинськго, А.В.Скуратівського, О.Ф.Новікової, О.І.Амоші, В.П.Антонюк, І.В.Качалової, Н.С.Власенко, В.О.Мандибури, І.М.Миценка, М.М.Руженського, В.М.Новікова, Н.М.Холода, Н.В.Хоми, Л.С.Шевченко та ін.

Проблема соціального захисту людини ведеться з глибокої давнини однак різниться формами її впровадження. Захист нужденних здійснювався у формі особистої та громадської доброчинності тоді, коли йшлося про виживання людини або сім'ї. Прийняття християнства спричинило, великий вплив на формування суспільної моралі, ставленні до ближнього, оскільки любов до нього є основною засадою християнської моралі. Тож, питаннями соціального захисту з розвитком християнства займалися не тільки родина, а також громадські організації – церкви, професійні заклади тощо.

Громадська благодійність була поширена ще за часів Київської Русі, зокрема благодійницькою організацією була церква, за посередництвом якої подавалась допомога нужденним з боку глави держави – князя. Оскільки перші уроки та перші регламентації були тісно пов'язані з християнським світобаченням потреб і проблем окремої людини, то сирітство, жебрацтво, інвалідність – це низка проблем, що були відображені в перших законодавчих нормах. Так, уставом князя Володимира його піддані зобов'язані були віддавати десяту частину свого доходу на утримання монастирів, церков, богаділень, лікарень і мандрівних нужденних. У Заповіті Володимира Мономаха (1053–1125), зокрема, йдеться: "всього ж паче убогих не забувайте, поскільки вам по силі своїй можливо годуйте".

Відповідно до етично-релігійних міркувань, князі були схильні ставити доброчинність під опіку церкви і доручати цю справу представникам церковних кіл. Особливою щедрістю

вирізнялися ченці Києво-Печерського монастиря. Феодосій Печерський побудував поблизу монастиря спеціальний будинок, де утримувались убогі та каліки. У Церковному уставі 996 р. згадується про обов'язок духовенства турбуватися про бідних, причому на утримання церков, монастирів, богаділень і мандрівних нужденних було визначено десятину.

Вочевидь у цю добу увага суспільства була прикута до справ благодійності та пожертв. Так в соціальне забезпечення в СРСР – це система державної та громадської допомоги особам, які втратили працездатність і не мали джерел для існування. Право на матеріальне забезпечення в старості, а також у разі хвороби й втрати працездатності гарантувалося 120 ст. Конституції СРСР. Як бачимо, в усі часи, однією з найважливіших в державній політиці є проблема соціального захисту населення.

На жаль сьогодні, на тлі воєнних дій на сході України, соціальні проблеми сучасного українського суспільства поглибили бідність та ще більше зубожіння населення через безробіття та вимушену мобільність (проблема переселенців) тощо. У сучасній науці бідність визначається, як неможливість через брак коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу.

Тож, виникнення бідності пояснюється, економічними причинами: зростанням безробіття, низьким рівнем оплати праці та пенсійного забезпечення, заборгованістю по виплатах заробітної плати. ООН наголошує на чотирьох основних проявах бідності: коротка тривалість життя; низька професійно-освітня підготовка; відсутність необхідної бази для нормального життя – чистої питної води, медичних послуг, якісного харчування; ізольованість від суспільного життя. Основними показниками масштабів бідності визначають межу, рівень й її глибину. Межа бідності – це рівень доходів у середньому на члена родини, нижче від якого неможливе задоволення основних потреб, або це частка прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць. За допомогою цієї межі визначаються сім'ї, які належать до категорії бідних. За західними стандартами, якщо витрати на харчування становлять 60 % сукупних витрат або більше, така сім'я вважається бідною. За статистикою ООН, за межею бідності в Україні перебувають 78% від людей. Тобто, в такої частини українців споживчий кошик менший від визнаної у світі межі бідності – 17 доларів на день.

Для розв'язання проблеми бідності необхідна цілеспрямована політика, що ґрунтується на економічних та фінансових можливостях держави та максимальній ефективності їх використання. Однією з таких можливостей є необхідність забезпечення населення робочими місцями. Однак аналіз показників соціологічного моніторингу показує, що знайти роботу не тільки за кваліфікацією з достатнім заробітком, а й без достатнього заробітку достатньо складно, подекуди просто не можливо, таку відповідь надали 80,3% опитаних [9, с. 584].

В нашій державі досить успішно ще процвітає тіньова економіка, що в соціальному плані унеможливлює збільшення доходів державного бюджету від податків, що відображається на якості харчування мешканців дитячих будинків, забезпечення ліками ветеранів та інвалідів.

Перелік наведених вище соціальних проблем, звісно, не є вичерпним. У межах цього аналітичного дослідження були описані лише найбільш гострі й злободенні соціальні проблеми сучасної України, які є підґрунтям політичної нестабільності та негараздів у державі. Відповідно до наведеного постає необхідність наголосити, що недостатні соціальні умови життя унеможливлюють зміцнення демократичного врядування та інститутів громадянського суспільства. Повинна бути розроблена соціальна державна програма реінтеграції на тимчасово окупованих територій Криму та Донбасу, зокрема: створення робочих місць для запобіганню безробіттю; створити програму для відновлення систем водопостачання, газопостачання та опалення; забезпечити повернення всіх біженців до місць їхнього проживання та надати їм матеріальну допомогу; розробити програму медичної, професійної та соціальної реабілітації українських військових, учасників АТО, які постраждали в наслідок бойових дій на сході України; розробити та впроваджувати систему патріотичного виховання молоді у навчальних закладах Донбасу.

Список використаних джерел

1. Повість врем'яних літ [Електронний ресурс] / пер., післяслово, коментар В. Яременка. К., 1990. Тисяча років української суспільно-політичної думки : у 9 т. – К., 2001. – Режим доступу : http://ukrlife.org/main/minerva/monomah.htm

2. *Лібанова Е.* Досвід соціальної політики в країнах розвиненої ринкової та перехідної економіки і можливості його використання в Україні / Е. Лібанова, В. Івашкевич, В. Бевз // Україна: аспекти праці. – 2014.

3. *Солонина Є.* Українська бідність: небезпеки і шляхи подолання [Електронний ресурс] / Є. Солонина. – Режим доступу : //www.radiosvoboda.org/content/article/2006851.html

4. Українське суспільство 1992–2014. Соціологічний моніторинг / за ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. – 636 с.

М.М.Шевченко,
кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою НАДУ

Пріоритетні напрями розвитку науково-освітнього забезпечення державного управління національною безпекою України

Для державно-управлінських кадрів, робота яких пов'язана з інформаційно-аналітичною, консультативно-дорадчою та організаційно-розпорядчою діяльністю у сфері забезпечення національної безпеки, необхідні глибоке розуміння процесів, що відбуваються в суспільстві, знання основ теорій національної безпеки та державного управління, проблем глобалізації та науково-технічного прогресу, а також їхніх соціальних наслідків, уміння оперативно приймати управлінські рішення, у тому числі в умовах невизначеності та браку часу з урахуванням значної кількості досить часто суперечливих чинників. При цьому складність і неординарність завдань, що стоять перед управлінськими структурами сектору безпеки, постійно підвищують рівень вимог не тільки до таких рис державного службовця, як професіоналізм, компетентність, ділова ефективність, а і його моральної позиції, почуття обов'язку та відповідальності за долю країни. Це зумовлює потребу в своєчасному оновленні концептуальних та нормативно-правових засад науково-освітнього забезпечення державного управління національною безпекою України.

На нашу думку, розвиток науково-освітнього забезпечення державного управління національною безпекою України повинне ґрунтуватися на концепції, що включає наступні науково обґрунтовані положення: 1) початкові передумови, поняття і базові категорії; 2) методи дослідження, підходи щодо формування системи національної безпеки та її забезпечення; 3) рекомендації по створенню відповідної системи національної безпеки та її усебічного забезпечення; 4) рекомендації щодо вдосконалення системи підготовки магістрів державного управління у сфері національної безпеки.

Коротко викладемо основні ідеї, найбільш придатні для реалізації цих положень.

1. Категоріально-понятійний апарат проблематики національної безпеки. Об'єктивна необхідність уточнення цього аспекту обумовлена вимогою чіткого і однозначного сприйняття не лише самого терміну "національна безпека України", але також об'єкту і предмета відповідної професійної діяльності. На жаль, сьогодні цьому заважають наступні базові причини: а) категоріально-понятійний апарат, що застосовується у сфері забезпечення національної безпеки, нині перебуває на стадії динамічного розвитку разом з розвитком цієї сфери та теорії національної безпеки загалом. Його розробка, офіційне визнання та наступна імплементація – одна з головних проблем цього розвитку; б) неузгодженість і в окремих випадках суперечливість формулювань одних і тих самих термінів, понять, визначень, викладених у різних документах чинної нормативно-правової бази; в) використання офіційно не визначених термінів, понять, дефініцій; г) відставання розробки та впровадження категоріально-понятійного апарату від потреб системи забезпечення національної безпеки; д) нечіткість та неоднозначність окремих з визначень та ін. [1; 2].

Усе це утрудняє взаємодію фахівців, що працюють в різних сферах національної безпеки. Виходом з ситуації, що склалася, може бути уточнення спочатку відповідного понятійного базису. При цьому логічно стверджувати також, що предметом професійної діяльності у сфері

забезпечення національної безпеки України необхідно вважати об'єктивні закономірності: 1) політико-правового конструювання системи національної безпеки, що передбачає формування ціннісної матриці варіативності державного управління національною безпекою з використанням формули безпекотворення "цінності – ідеологія – політика = безпека". Ця формула розкриває стійку кореляцію між режимом політичної системи і державною політикою національної безпеки. Вона опосередковано виражається в ідеологічному обґрунтуванні й оформленні політики національної безпеки, стилі ухвалення політичних рішень, місці й ролі інститутів держави і громадянського суспільства в забезпеченні безпеки, виборі співвідношення методів і засобів забезпечення. Саме тому, системи національної безпеки в авторитарній і демократичній державі якісно розрізняються по своїй спрямованості, і по характеру діяльності і, передусім, співвідношенням пріоритетів: людина – суспільство – держава; 2) появи і зниження того збитку, який обумовлений загрозами і викликами, супутніми функціюванню відповідної системи "народ України – її територія – устрій духовного і суспільного життя народу" [3].

При цьому завданням науково-освітнього забезпечення державного управління національною безпекою має бути виявлення таких закономірностей і доведення їх до усієї нації, а також врахування їх при забезпеченні національної безпеки України.

2. Методи дослідження і підходи щодо формування системи національної безпеки. Основним методом дослідження національної безпеки має стати системна інженерія, що органічно поєднує в собі усе найкраще з кібернетики, синергетики, системного аналізу і системного синтезу, а з апарату системного дослідження важливих для її забезпечення і вдосконалення процесів – моделювання. При цьому може бути рекомендована і процедура сумісного використання вибраного інструментарію, що включає такі етапи, як: а) емпіричний системний аналіз, б) проблемно-орієнтований опис мети і об'єкту дослідження, в) теоретичний системний аналіз і синтез національної безпеки на основі моделювання.

Що стосується дослідження процесів, важливих для збереження стійкості всієї системи національної безпеки України та її трьох базових компонентів, то при його проведенні доцільно застосовувати наступні моделі і галузі їхнього використання: а) дескриптивні моделі – для словесної або графічної інтерпретації сенсу і умов забезпечення національної безпеки; б) нормативні – для уточнення цілей і умов збереження, примноження або розвитку усіх перерахованих вище об'єктів; в) ситуаційні – для вивчення явищ і процесів, що спричиняють найбільш суттєвий вплив на забезпечення і порушення стійкості системи національної безпеки.

Вибір основного методу забезпечення національної безпеки зумовлений тривалістю існування системи "народ України – її територія – устрій духовного і суспільного життя народу", а також різноманіттям потреб, цінностей та інтересів нації, з одного боку, небезпек, загроз і викликів їй – з другого. Звідси – необхідність як в програмно-цільовому плануванні та управлінні діяльністю по підтримці стійкості системи національної безпеки, так і в математичній теорії організації і дослідженні операцій, що є найбільш придатним апаратом цього методу.

Практична реалізація цього інструментарію може бути розділена на дві стадії: 1) Стратегічне планування, яке здійснюється в цілях не лише визначення вектора бажаних інтегральних характеристик системи національної безпеки, але й розробки відповідних цільових програм, що забезпечують їх досягнення; 2) оперативне управління, що реалізовується шляхом створення умов для виконання цільових програм, періодичного зіставлення реальних і допустимих показників національної безпеки і здійснення своєчасних дій по їх утриманню в заданій області. Інакше кажучи, це припускає вирішення наступних чотирьох завдань: а) обґрунтування оптимальних інтегральних показників національної безпеки і їх допустимих відхилень; б) забезпечення заданих значень цих показників розробкою і виконанням сукупності цільових програм; в) контроль відповідності поточних значень інтегральних показників допустимому діапазону; г) підтримка реальних інтегральних характеристик стійкості системи національної безпеки у сфері прийнятних значень. При цьому перші два завдання повинні вирішуватися на стадії стратегічного планування, а два останні – при оперативному управлінні цим процесом з використанням вибраних критеріїв.

3. Система і нормативно-правове забезпечення національної безпеки. Парирування зовнішніх і внутрішніх викликів самозбереженню і розвитку України вимагає вдосконалення її нинішньої системи забезпечення національної безпеки. Зокрема, її низька ефективність обу-

мовлена смисловими і структурними недоліками відповідної нормативної бази: а) невірні початкові передумови і базові категорії, б) абстрактність або "розмитість" одних нормативних актів і вузьковідомча орієнтація – інших; в) відсутність їх багаторівневого поділу на системоутворюючі компоненти, просто компоненти і елементи. По суті, замість системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки, в Україні є розрив між деякими законами і указами Президента України. Тому існує нагальна необхідність в законодавчому уточненні сутності національної безпеки і регламентації умов її гарантованого забезпечення. Природно, що успіху в цій роботі потребує впровадження додаткових нормативних актів, призначених як для усунення розриву між нормативними документами стратегічного і тактичного рівнів, так і координації їх зусиль на найбільш важливих і/або суміжних напрямах. Перший з них представляють політичні принципи і погляди, які обнародувані указами глави держави і спрямовані на мобілізацію усіх зусиль країни на самозбереження нації; другий – законодавство по безпеці, пов'язане із вже існуючим адміністративним, цивільним, екологічним та іншими розділами права.

4. Система підготовки магістрів державного управління у сфері національної безпеки. Вдосконалення зазначеної системи вимагає не лише системного підходу у викладанні основ забезпечення національної безпеки, але і його декомпозиції. З певною умовністю при цьому можна виділити сегменти за видами безпеки та рівнями управління безпекою (глобальний, регіональний, національний).

Оперативному і якісному засвоєнню запропонованих вище методів системного дослідження і забезпечення національної безпеки може сприяти вивчення: а) нормативних дисциплін: глобалістика, загальна теорія систем; загальна теорія безпеки та теорія національної безпеки; теорія системного аналізу і ухвалення рішень; дослідження операцій; теорія державного управління; правознавство, глобальне управління у сфері безпеки, державне управління процесами міждержавного співробітництва у сфері безпеки, державне управління національною безпекою; б) варіативних дисциплін спеціалізацій за видами безпеки (політична, економічна, соціальна, інформаційна, природно-техногенна, екологічна, духовна безпека): методи і технології війн (дестабілізації суспільно-політичної, економічної систем); концептуальні та інституційні засади забезпечення безпеки; інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління безпекою; державне управління системою профілактики та протидії загрозам безпеці. Міра теоретичного і практичного оволодіння предметами повинна визначатися по здатності застосовувати отримані знання і навички для вирішення конкретних завдань стратегічного планування і оперативного управління процесом забезпечення національної безпеки за допомогою сучасних математичних і машинних методів аналізу і синтезу складних систем.

Що стосується послідовності практичного впровадження запропонованої концепції, то вона припускає наступні основні етапи: 1) поглиблений аналіз стану проблеми з освітою у сфері державного управління національною безпекою, а також обґрунтування потреби у відповідних кадрах; 2) уточнення принципів побудови системи освіти в галузі державного управління, підготовки і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державного управління національною безпекою; 3) визначення мети, завдань і термінів створення безперервної системи освіти, прогнозування очікуваних від її впровадження результатів; 4) розробка перспективних методів вдосконалення професійної освіти у сфері державного управління національною безпекою; 5) підготовка пропозицій по усебічному забезпеченню підготовки і підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів.

Список використаних джерел

1. *Ситник Г. П.* Науковий супровід забезпечення національної безпеки [Електронний ресурс] / Г. П. Ситник / Офіц. веб-сайт Акад. нац. безпеки. – Режим доступу : http://nationalsecurity.org.ua/2012/10/16/2466/. – 20.04.2015

2. *Шевченко М. М.* Методологічні проблеми державного управління забезпеченням національної безпеки України / М. М. Шевченко // Зб. наук. пр. Нац. наук.-дослідного ін-ту українознавства та всесвітньої історії. – Том XXVII. – К. : Українське агентство інформації та друку "Рада", 2011. – С. 381–388.

3. *Шевченко М. М.* Методика системно-комплексного дослідження державного управління забезпеченням національної безпеки / М. М. Шевченко // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 4. – С. 235–240.

Г.Б.Марушевський,
кандидат філософських наук,
докторант кафедри філософії, теорії
та історії державного управління НАДУ

Проблеми інституційного забезпечення підготовки державно-управлінських кадрів з питань збалансованого (сталого) розвитку

Сучасний техногенний етап розвитку цивілізації характеризується зростанням масштабів антропогенного тиску на природу, що веде до зменшення регенераційних можливостей біосфери, зростання ступеню деградації довкілля, вичерпання природних ресурсів і численних екологічних проблем.

Усвідомлюючи загострення проблем взаємодії суспільства і природи, міжнародна спільнота в якості нової моделі розвитку запропонувала концепцію збалансованого розвитку, орієнтовану на пошук балансу між економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку. У 1992 р. ця концепція була ухвалена на Конференції ООН з довкілля та розвитку в Ріо-де Жанейро (Саміт "Планета Земля"). У прийнятій на конференції Програмі дій "Порядок денний на XXI століття" зазначалося [1, с. 327–334], що процеси прийняття рішень мають бути перебудовані таким чином, щоб забезпечити врахування економічних, соціальних та екологічних міркувань на всіх рівнях і в усіх міністерствах. Це означає, що перехід на засади збалансованого розвитку потребує глибоких структурних змін в управлінні. Оскільки вирішальне значення у сприянні збалансованому розвитку має освіта, однією з програмних цілей була визнана необхідність переорієнтації освіти на збалансований розвиток.

На Всесвітньому саміті зі збалансованого розвитку (Йоганнесбург, 2002) був прийнятий План виконання рішень саміту [2, с 83–85], в якому, зокрема, зазначалося, що для просування шляхом збалансованого розвитку абсолютно необхідна освіта (п. 116). З метою сприяння перетворенню освіти на вирішальний чинник змін необхідно інтегрувати питання збалансованого розвитку до систем освіти на всіх рівнях (п. 121). Учасники конференції запропонували Генеральній Асамблеї ООН розглянути питання про оголошення десятиліття освіти для збалансованого розвитку (п. 124 d). У 2002 р. рішенням Генасамблеї ООН було проголошено Декаду ООН з освіти для збалансованого розвитку на 2005–2014 роки. Головною агенцією з координації дій в рамках цієї декади було визначено ЮНЕСКО, яка створила Міжнародну цільову групу відкритого складу з освіти для збалансованого розвитку.

На Конференції ООН зі збалансованого розвитку "Ріо+20" (Ріо-де-Жанейро, 2012) усі заінтересовані сторони взяли на себе добровільні зобов'язання щодо реалізації конкретних стратегій, планів, програм і заходів у сфері збалансованого розвитку. Варто зазначити, що абсолютна більшість добровільних зобов'язань стосуються питань освіти для збалансованого розвитку [3].

У 2013 р. на 37-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО була схвалена Глобальна програма дій з освіти для збалансованого розвитку [4], в які були визначені такі пріоритетні сфери дій:

1. Просування політики.
2. Інтеграція практики збалансованого розвитку в систему освіти та навчання (загальноінституційний підхід).
3. Збільшення потенціалу викладачів і тренерів.
4. Розширення можливостей молоді та її мобілізація.
5. Заохочення місцевих громад і муніципальних органів влади до розроблення програм освіти для збалансованого розвитку на рівні громад.

Питанням державного управління збалансованим розвитком приділяє увагу Комітет експертів з державного управління, заснований Департаментом ООН з економічних і соціальних питань ще у 2001 р. У квітні 2014 р. у Нью-Йорку відбулася 13-та сесія цього комітету, на якій розглядалися такі питання реформування системи державного управління з метою забезпечення збалансованого розвитку [5]:

– зміцнення потенціалу у сфері управління збалансованим розвитком на національному та місцевому рівнях;

– заохочення розвитку навичок керівництва, новаторства та сприяння управлінню ризиками для забезпечення збалансованого розвитку;

– підвищення професійного рівня та зміцнення морального духу в державній службі.

Комітет експертів запропонував типову "дорожню карту" для нарощування потенціалу управління збалансованим розвитком, яка має узгоджуватися з політичним середовищем і ґрунтуватися на виборі стратегічних напрямів та прагматичних, життєздатних, здійсненних й зрозумілих варіантів, застосовуючи інтерактивний, інклюзивний, партиципативний та ітеративний підхід.

Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо збалансованого розвитку, підписавши документи Конференцій ООН, а також зобов'язання щодо освіти для збалансованого розвитку, відображені в "Стратегії ЄЕК ООН освіти для збалансованого розвитку" (Вільнюс, 2005) [6] та заключному комюніке Міжурядової конференції "Тбілісі+35: Екологічна освіта для збалансованого розвитку" (Тбілісі, 2012). Проте, ці зобов'язання не були реалізовані як державна політика у сфері освіти для збалансованого розвитку.

Передумовою переходу країни до збалансованого розвитку є включення освіти для збалансованого розвитку в систему формальної та неформальної освіти в Україні, що потребує освоєння та застосування на практиці багатьох дисциплінарних і міждисциплінарних систем знань, що ґрунтуються на принципі ефективної інтеграції освіти, навчання та практичної діяльності. Освіта за цих умов перетворюється на безперервний процес нарощування інтелектуального потенціалу вирішення проблем збалансованості розвитку, а розвиток суспільства – на безперервний процес оновлення і освоєння системи знань, орієнтованих на гармонійне співіснування суспільства і природи.

Інституційна структура в Україні у сфері збалансованого розвитку розвинена досить слабко, що пов'язано в першу чергу з тривалою відсутністю національної стратегії збалансованого розвитку. Немає державного органу, який би був відповідальним за політику збалансованого розвитку. Також немає відповідного консультативно-дорадчого органу, який формально існував з 1997 р.: у березні 2013 р. діяльність Національної ради сталого розвитку України була припинена. На рівні державної політики вже багато років немає політичної волі визнати збалансований розвиток одним з основних державних пріоритетів. Рушійними силами впровадження принципів збалансованого розвитку залишаються наукові установи та громадські природоохоронні організації.

Галузевий підхід, який застосовується в системі управління, стоїть на заваді реалізації принципів збалансованого розвитку та інтеграції екологічної політики в інші галузеві політики. Фахівців зазвичай готують за спеціалізованою галузевою методикою. Міждисциплінарні програми в процесі підготовки технічних спеціалістів застосовують досить рідко. Питання збалансованого розвитку та інтеграції екологічної політики в галузеві політики не знайшли належного відображення в навчальних програмах для державних службовців. Існують і методологічні труднощі, пов'язані з тим, що галузеві механізми, інструменти та засоби розроблені та використовуються багато років, тоді як міждисциплінарні та міжгалузеві підходи ще знаходяться у стадії розроблення. В цих умовах інтегрувати принципи збалансованого розвитку в систему державного управління досить важко.

В Україні у сфері освіти для збалансованого розвитку багато зроблено на рівні окремих університетів, регіонів, наукових шкіл, зокрема навчально-методична база (підручники, посібники, експериментальні навчальні програми). Цей досвід потребує узагальнення та впровадження змістовних модулів і навчальних дисциплін зі збалансованого розвитку до навчальних програм педагогів і державних службовців.

Для покращення інституційного забезпечення підготовки державно-управлінських кадрів з питань збалансованого розвитку доцільно:

– розробити Стратегію зміцнення потенціалу державного управління збалансованим розвитком на національному, регіональному та місцевому рівнях;

– інтегрувати освіту для збалансованого розвитку у вищі навчальні заклади, які спеціалізуються на підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців;

– розробити та впроваджувати в систему професійної освіти, перепідготовки та підвищення кваліфікації компетентнісний підхід, який враховує компетенції у сфері освіти для збалансованого розвитку [7];

– розробити та впроваджувати міждисциплінарні та багатодисциплінарні програми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців у сфері збалансованого розвитку;

– розробити програми підвищення рівня обізнаності державних службовців усіх рівнів щодо збереження біорізноманіття, боротьби з деградацією земель та адаптації до зміни клімату.

Список використаних джерел

1. Програма дій "Порядок денний на XXI століття" : пер. з англ. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

2. Декларація та план виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку 26 серпня – 4 вересня 2002 року, Йоганнесбург, Південна Африка – К. : ПРООН в Україні, 2007. – 97 с.

3. Sustainable development knowledge platform. Commitment statistics by thematic areas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1496

4. Proposal for a global action programme on education for sustainable development as follow-up to the United Nations Decade of Education for Sustainable Development (DESD) after 2014. – UNESCO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unesco.org/new/en/unesco-world-conference-on-esd-2014/esd-after-2014/global-action-programme/

5. Комитет экспертов по государственному управлению. Доклад о работе тринадцатой сессии (7–11 апреля 2014 года). – ООН. – E/2014/44-E/C.16/2014/6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN92996.pdf

6. Стратегія ЄЕК ООН освіти для збалансованого розвитку // Національна система освіти для збалансованого розвитку : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 24 квітня 2012 р.) : у 3 т. – К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2012. – С. 176–214.

7. Учиться в интересах будущего: компетенции в области образования в интересах устойчивого развития // ECE/CEP/AC.13/2011/6. – Женева : ЕЭК ООН, 2011. – 13 с.

Л.В.Чорна,
кандидат політичних наук, докторант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ

До питання всебічного забезпечення кадрової політики в державному управлінні

Проведення наукових досліджень в сфері інституційного забезпечення кадрової політики в державному управлінні є неймовірно актуальним питанням державотворення в Україні. Так, запорукою успішного проведення державних реформ, яких зараз особливо потребує українське суспільство, є в першу чергу, наявність компетентних та професійних управлінських кадрів. Адже процеси реформування державної служби за нинішніх складних для суспільства умов виявили ряд невирішених належним чином питань. Серед них такі питання, як наукове, методологічне та нормативно-правове забезпечення підготовки державно-управлінських кадрів. В сучасних умовах жорсткого оновлення кадрового корпусу державних службовців вкрай необхідним є вивчення та розроблення ефективних механізмів здійснення кадрової політики в державному управлінні саме на основі належної нормативно-правової бази із застосуванням наукових технологій.

Так, згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року схвалено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Даний підзаконний нормативно-правовий акт спрямований на реалізацію заходів з наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні до європейських стандартів, а також принципів "належного врядування", що встановлені рішеннями Ради Європи. Зазначена Стратегія спрямована на реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самовряду-

вання, що надасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці; створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з функціями та повноваженнями державних органів та органів місцевого самоврядування; впровадження у діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування кращих прикладних досліджень і наукових розробок у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх адаптації до стандартів ЄС; оперативне реагування на ускладнення, що можуть виникати, шляхом проведення моніторингу результативності та ефективності реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [5].

На виконання вказаної Стратегії та з метою нормативно-правового забезпечення кадрової політики в державному управлінні продовжується законотворча робота з розробки основних законів, що регулюють питання в сфері державної служби. Так, зокрема, розроблено новий проект Закону України "Про державну службу", прийнятий Верховною Радою України в першому читанні 23 квітня 2015 року. Як зазначено в пояснювальній записці до вказаного законопроекту, необхідність його прийняття зумовлена такими запланованими нововведеннями, як розмежування політичних та адміністративних посад, врегулювання статусу державного службовця, запровадження конкурсних процедур добору на державну службу, в тому числі на посади вищого корпусу державної служби, гарантування рівного доступу до державної служби, поєднання системи винагород з оцінкою роботи, надання пріоритету кар'єрній службі, посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків, створення умов прозорої діяльності державних органів та гідної оплати праці державних службовців на основі обґрунтованої моделі з мінімальним впливом суб'єктивізму та проходження служби виключно на основі особистих якостей та досягнень [4]. Важливим є те, що метою законодавчих змін позиціонується встановлення нових правових та організаційних засад державної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, а також гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби. Таким чином, розпочато формування необхідного нормативно-правового поля для поступового запровадження позитивних змін в напрямку зростання престижу державної служби.

При цьому слід звернути увагу, що головною метою наведених нормативно-правових актів є в першу чергу реформування державної служби в Україні. Сам термін "реформування", "реформа" передбачає, зокрема, "перетворення, що вводиться законодавчим шляхом, удосконалення в будь-якій галузі державного або суспільного життя" [3]. Не вдаючись до більш ретельного дослідження етимологічного значення цього поняття, можна дійти висновку, що будь-яке реформування взагалі націлене на зміну певної форми в окремо визначеній сфері шляхом запровадження нововведень "зверху", державною владою.

Так, наведені заходи з реформування, покликані на нормативно-правове забезпечення кадрової політики в сфері державної служби в Україні, мають високу мету та гідні завдання. Проте право (закон) – це сфера належного, ідеального. Тому життя завжди вносить корективи на шляху запровадження будь-яких ідеальних та належних положень у життя. Адже "ідеал в процесі його вираження в природному матеріалі завжди деформується відповідно до вимог матеріалу, і продукт творчої діяльності духу завжди виявляється певним компромісом ідеалу з мертвою матерією" [1, с. 110]. Отже, внаслідок взаємодії правових розробок сфери належного з матеріальною, фізичною сферою людського життя, результат їх втілення завжди носитиме неповний, частковий характер. Про це слід пам'ятати та враховувати таку "погрішність" майбутнього правозастосування вже на шляху розробки законодавчих змін взагалі, а також у сфері державної кадрової політики зокрема.

Як зазначив Ю.В. Ковбасюк, набуття владою рис порядності, професіоналізму, патріотизму – складний процес, що вимагає неабияких зусиль, але зупинятися на цьому шляху не можна. Метою кадрової політики в державному управлінні є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і як наслідок дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2].

Таким чином, належне застосування і виконання положень законодавства в сфері державної служби залежить, в першу чергу, від рівня правосвідомості усіх, хто має до цього відношен-

ня. Тоді як правосвідомість громадян, рівно як і державних службовців, наразі характеризується критицизмом та масовим скепсисом. І задля того, щоб подолати такі негативні прояви в свідомості людей має бути проведена копітка послідовна робота на усіх рівнях державної політики. Внесення змін до нормативно-правових актів має підтверджуватися та узгоджуватися з діями щодо їх належного виконання, тобто теорія завжди має бути застосована на практиці. Лише в такому випадку можна буде говорити про повноцінне й всебічне забезпечення кадрової політики в державному управлінні.

Список використаних джерел

1. *Ильенков Э. В.* Об идолах и идеалах / Э. В. Ильенков. – М. : Политиздат, 1968. – 312 с.

2. *Ковбасюк Ю.* Сучасна кадрова політика в державному управлінні [Електронний ресурс] / Ю. Ковбасюк // Віче. - № 2. – 2011. – Режим доступу : http://viche.info/journal/2380/

3. Малый энциклопедический словарь : в 2 т. – 2-е изд. – СПб. : Брокгауз – Ефрон, 1907 – 1909. – Т. 2. – Вып. 4. – 1909. – 2215 с.

4. Про державну службу [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 30 берез. 2015 р. № 2490. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

5. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та схвалення плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80

С.Є.Горбатюк,
кандидат наук з державного управління,
начальник відділу забезпечення зв'язків з громадськістю НАДУ

Захист прав інтелектуальної власності як основний напрям інтеграції у світовий науковий простір

Інтенсивне зростання обсягів нових знань та підвищення їх ролі у вирішенні соціально-економічних проблем сучасних суспільств і глобальних проблем людства об'єктивно заклали підвалини утвердження концепції єдиного наукового простору – простору без національних кордонів, з високою академічною мобільністю задля вирівнювання наукового та інноваційного розвитку країн.

Прагнення України розбудувати конкурентоспроможну у світовому вимірі науку й освіту, інтегрувати їх у міжнародний науково-освітній простір затверджені у стратегічних рішеннях, серед яких приєднання до Болонського процесу, підписання Угоди з Європейським Співтовариством у сфері науки та технологій щодо інтеграції до європейського дослідницького простору, Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Відповідно інтеграція у європейське співтовариство вимагає від держави рішучих кроків щодо впровадження європейських стандартів у різні сфери життєдіяльності суспільства, зокрема науку. Домовившись розвивати та посилювати наукове та технологічне співробітництво з метою науково-технічного прогресу, зміцнення наукового потенціалу для вирішення національних і глобальних викликів, Україна взяла на себе низку зобов'язань у царині інтелектуальної власності.

Потрібно зазначити, що українська держава розвивала законодавство у сфері авторського права та інтелектуальної власності з перших років незалежності. У 1991 та 1995 рр. Україна приєдналась до Паризької конвенції про охорону промислової власності та Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів [1] – перших міжнародно-правових документів, що заклали основи права інтелектуальної власності і які прогресивний світ ратифікував ще наприкінці XIX століття. Згодом було прийнято низку нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері набуття, охорони, захисту прав інтелектуальної власності. Насамперед, законодавство про наукову та науково-технічну діяльність, Закон України "Про авторське право і суміжні права", Постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1756 "Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір", від 18 лип-

ня 1995 р. № 532 “Про державну реєстрацію прав автора на твори науки, літератури і мистецтва”, від 30 травня 2011 р. № 550 “Деякі питання надання Міністерством освіти і науки, молоді та спорту і Державною службою інтелектуальної власності платних адміністративних послуг” та ін.

Не залишалися питання інтелектуальної власності поза увагою законодавства про освіту. Низку новацій щодо регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності містить Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII “Про вищу освіту”. Зокрема у цьому законі одним із основних напрямів інтеграції наукової діяльності вищих навчальних закладів у вітчизняний і світовий науковий простір законодавець визначає саме набуття, охорону та захист прав інтелектуальної власності.

Надзвичайно важливими у цьому контексті були і залишаються питання авторства і плагіату в науці. Розуміючи глибину проблеми, вітчизняні фахівці неодноразово привертали увагу науковців, посадовців і громадськості до плагіату в наукових працях, який набуває, на їхню думку, загрозливого масштабу (наукові статті С.Головатого, В.Зеленецького, В.Комарова, Н.Кузнєцової, М.Кучерявенка, Л.Лобойка, О.Петришина, П.Рабіновича, А.Селіванова та ін.). У зв’язку з цим лунала критика й на адресу органів державного управління, що опікуються питаннями атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

Беручи до уваги важливість цього питання, у процедурі атестації здобувачів вищої освіти відповідно до ст. 6 Закону України “Про вищу освіту” значно посилено антиплагіатні норми та відповідальність за академічний плагіат. Функції з контролю за недопущенням плагіату покладаються на Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та Комітет з питань етики, що діятиме у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Однак, постає риторичне запитання про інституційну спроможність виконання норм Закону в умовах організаційних змін, коли Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (якому Міністерство освіти і науки передає велику частину регуляторних повноважень, у тому числі щодо контролю якості, ліцензування, акредитації спеціальностей, діяльності спецрад та ін.) та відповідно Комітет з питань етики ще не створено, а органи державного управління, що нині виконують відповідні функції, зазнають організаційно-інституційних змін.

Вищі органи державної влади визначають стратегію розвитку України як високотехнологічної держави. Відповідно говорити про розвиток вітчизняної науки доводиться крізь призму створення ефективного ринку інтелектуальної власності, чого в принципі неможливо зробити без системного підходу, зокрема якості та повноти законодавства у науково-технічній сфері, сфері освіти, інновацій, авторського права, права інтелектуальної власності та ін.

На жаль, сьогодні у цьому напрямі є суттєві прогалини. У рекомендаціях парламентських слухань “Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави” [2] зазначається, що зупинення реалізації низки законів України, зокрема “Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” та ін., стримує фінансові, податкові, кредитні стимули розвитку інноваційної діяльності, трансферу технологій, у тому числі з оцінки та використання об’єктів права інтелектуальної власності.

Отже, на державному рівні необхідно створити всі умови для створення об’єктів права інтелектуальної власності, зокрема шляхом стимулювання розвитку галузевої науки та створення об’єктів права інтелектуальної власності на підприємствах. Нині на часі посилення державного контролю за виконанням чинного законодавства, що здійснює регулювання відносин у науково-технічні сфері та сфері освіти, удосконалення його положень і приведення їх у відповідність до взятих Україною міжнародних зобов’язань. Потребує удосконалення організаційно-функціональна структура органів державного управління у частині повноважень з питань інтелектуальної власності, зокрема Міністерства освіти і науки України та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України у контексті підпорядкування останньому Державної служби інтелектуальної власності України.

Список використаних джерел

1. Про приєднання України до Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів (Паризького акта від 24 липня 1971 року, зміненого 2 жовтня 1979 року) : Закон України від 31 трав. 1995 р. № 189/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 155.

2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України, Рекомендації від 11 лют. 2015 р. № 182-VIII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/182-19

В.О.Зозуля,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

Демократичні стандарти підготовки державно-управлінських кадрів

Сучасні умови суспільного розвитку зумовили запровадження демократичних стандартів професійної підготовки державно-управлінських кадрів. Потреба у професіоналах зумовлювалася вимогами, які поставали перед державами на різних етапах їх розвитку. Розвиток демократичного врядування на сучасному етапі зумовлюється впливом на нього глобалізаційних процесів, які призводять до формування загальних стандартів підготовки державно-управлінських кадрів. Проблема, що постає за таких умов призводить до невідповідності підготовлених кадрів потребам суспільства. Кадри не здатні ефективно реагувати на виникаючі проблеми суспільного розвитку та ефективно вирішувати їх.

З питанням професійної підготовки державно-управлінських кадрів вперше стикнулися мислителі античності. В античність були сформульовані перші засади демократичного врядування. Найкращим проявом демократичного врядування були Афіни, особливо часів Перікла. Фукідід розглядаючи державний устрій Афін за Перікла доходить висновку, що це період історії Афін, коли кожен її громадянин рівний перед законом, а у політичному житті панує аристократія духу. В той же час він стверджує, що такий устрій є політією [5, с. 429]. Аналізуючи його погляди ми вважаємо, що, на його думку, важливою складовою демократичного врядування – наявність правителя, якому довіряють всі громадяни.

Перікл розглядаючи управління в Афінах стверджував, що вони функціонують на засадах демократичного врядування, оскільки управління перебуває в руках не меншості, а більшості громадян [3, с. 4; 6, с. 263]. Тобто, він передбачив право рівного доступу всіх громадян до державного управління, незалежно від майнового цензу, інших привілеїв. В той же час йому суперечить Платон, який у своїй роботі “Держава” прагне побудувати ідеальну державу шляхом формування чітко розподіленого суспільства. Кожен у його державі має займатися своєю роботою і відповідно вчитися різний період. Такий суспільний розподіл сприяє справедливості. Однак, противником такого розподілу виступить К. Поппер, який прагнутиме шляхом розгляду відкритого суспільного передбачити особливості демократичного врядування та функціонування кадрового корпусу державно-управлінського апарату.

Стародавній Грецький філософ-мислитель Геракліт закладав основи демократії, визначав авторитетність народу в державі, його силу в прийнятті законів та боротьбу за них [1], однак розробив першу антидемократичну ідеологію, був першим ворогом відкритого суспільства [4, с. 212], демократичного врядування. Розглядаючи спадок мислителя можна стверджувати, що влада, на його думку, має знаходитися в руках освічених, розумних, тобто мерітокративний принцип повинен бути провідним під час формування системи державного управління, що стосується народу, то в результаті того, що більшість його складу є неосвіченими, нерозумними, тому він не може управляти державними справами. Найкращою формою правління – правління “кращих” [1]. В такому осмисленні виникає протиріччя, якщо народ має вплив на прийняття законів, то як він не може управляти, його участь у законодавчому процесі, навіть через інститут представництва уже є участю в управління. Така різнополярність поглядів призводить до необхідності осмислення впливу рівня професійної підготовки державно-управлінських кадрів на демократичне врядування.

Система професійної підготовки – це сукупність взаємоупорядкованих елементів, що забезпечують формування органів державної влади з високопрофесійних, кваліфікованих службовців, що здатні швидко приймати рішення, виходити з кризових ситуацій та ефективно вико-

нувати основні завдання держави. Складовими системи (видами) професійної підготовки виступає підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації. За умов демократичного врядування система професійної підготовки державних службовців має: носити випереджальний характер з метою протистояння глобалізаційним викликам; ґрунтуватися на принципах безперервності, системності; враховувати зарубіжний та національний досвід підготовки службовців; реагувати на потреби суспільства.

В той час, метою системи є забезпечення державних службовців високим рівнем професіоналізму, здатністю найбільш ефективно й раціонально здійснювати завдання й функції держави у своїй практичній діяльності [2, с. 177–178].

Основним призначенням професійної підготовки є своєчасне та ефективне задоволення потреб органів державної влади у висококваліфікованих, високопрофесійних, висококультурних кадрах, що здатні запроваджувати та застосовувати нові технології розвитку держави, працювати в кризових ситуаціях, приймати рішучі рішення та нести відповідальність за свою діяльність.

Таким чином, професійна підготовка державно-управлінських кадрів дозволяє: забезпечити випереджальний характер розвитку держави, здійснювати рівний доступ всіх громадян до державної служби, систематичний контроль за державно-управлінськими процесами, ефективно реагувати на суспільні виклики, задовольняти потреби суспільства. Професійна підготовка має поєднувати світовий досвід та національні особливості державно-управлінської діяльності. Лише за наявності системного функціонування зазначених складових можна забезпечити високопрофесійну підготовку нової генерації державних управлінців, що, у свою чергу, сприятиме розвиткові держави.

Список використаних джерел

1. Геракліт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://radnuk.info/pidrychnuku/istoriya-vchen/446-andrycyak/6755-4—.html.

2. *Кагановська Т. Є.* Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія / Т. Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. – 330 с.

3. Невичерпність демократії: Видатні діячі минулого і сучасності про вільне, демократичне суспільство і права людини / упоряд. : О. І. Терех, Я. Г. Оксюта. – К. : Укр. письменник, 1994. – 174 с.

4. *Поппер К.* Відкрите суспільство та його вороги / К. Поппер ; пер. з анг. О. Коваленко : у 2 т. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 444 с.

5. Фукидид. История / Фукидид ; изд. подгот. Г. А. Стратановский, А. А. Нейхард, Я. М. Боровский. – Ленинград : Издательство “Наука”, 1981. – Серия “Литературные памятники”. – 702 с.

6. *Цвєтков В. В.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти / В. В. Цвєтков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. “Ін Юре”, 2003. – 496 с.

А.А.Дідур,
здобувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ

Упровадження інноваційних підходів у підготовці державних службовців

Однією з найбільш дієвих форм належного кадрового забезпечення державного управління є професійне навчання державних службовців. Основними цілями реалізації державної кадрової політики у сфері державного управління є розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів.

Світ інтенсивно розвивається, винаходяться та впроваджуються нові науково-методичні та практичні підходи у підготовці державних службовців з метою покращення їх діяльності

відповідно до вимог часу. Необхідність негайних та всеосяжних змін у підходах до формування управлінської структури державного управління передбачена Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженою Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012[1]. У цьому контексті першочерговим завданням є реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, яка має відповідати сучасним вимогам державної кадрової політики [2, с. 1].

Нові підходи до освіти державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування мають на меті виховання "нового управлінця" – всебічно розвинутої особистості, лідера, що володіє інноваційним мисленням, який здатний до генерації інновацій не тільки в екстремальних ситуаціях життєдіяльності, а й у вирішенні повсякденних проблем державного управління.

Реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців через інноваційні технології покликана дати знання, навички та вміння професійної діяльності, а також сприяти глибинному засвоєнню сенсу навколишньої картини світу, навчити долати постійно виникаючі проблеми, як у професійній діяльності, так і в особистому зростанні [3, с. 9].

Типологічною складовою сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні є впровадження традиційних методів та підходів, характерних для адміністративно-централізованої системи влади. У той же час динамічні зміни в українському суспільстві, що обумовлені процесами світової глобалізації та інтеграції, потребують розробки та активного впровадження новітніх підходів на всіх рівнях управління цією системою. Поряд з тим, питання інноваційного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців ще не знайшли належного закріплення в законодавстві, недостатньо висвітлені в науковій літературі.

Інновації та пов'язані з ними інноваційні процеси стосуються усіх видів та напрямів суспільної діяльності та охоплюють всі стадії їх становлення та розвитку, що дозволяє говорити про особливий вид суспільної діяльності – інноваційний. А мета управління полягає в тому, щоб ініціювати, генерувати, контролювати нові ідеї, управляти ними в масштабах держави і будь-якої організації та сприяти реалізації отриманих результатів у суспільному житті.

Окрім впровадження іноваційних технологій у навчальному процесі державних службовців слід не забувати і про належний відбір кандидатів на отримання посад у державній службі. Інноваційні технології слід також застосовувати і в даній сфері. Питання набору кадрів на державну службу в Україні потребує доопрацювання в чинному законодавстві та нормативних актах з метою уточнення проведення процедур відбору відповідно до сучасних ефективних технологій, які вже давно застосовуються як у відомих успішних зарубіжних і вітчизняних приватних структурах, так і в державних органах влади розвинених країн [5]. Тут у нагоді може стати застосовування новітніх психологічних тестів та методик, які використовуються в приватному секторі економіки.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки Президент України : Указ, Стратегія від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України офіційне видання від 03.02.2012 р., № 4. – С. 68. – Ст. 127.

2. *Казановський А*. Іноваційна парадигма підготовки керівних кадрів базових центрів зайнятості [Електронний ресурс] / А. Казановський. – Режим доступу : http://ndl-sd.ipk-dszu.kiev.ua/wp-content/uploads/2013/01/Інноваційна-парадигма-Казановський.pdf

3. Впровадження інноваційних підходів до організації навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : довідник. – К. : КиївЦНТЕІ, 2011. – С. 79.

4. *Трошан А. О*. Використання новітніх технологій добору кадрів на державну службу [Електронний ресурс] / А. О. Трошан. – Режим доступу : http://intkonf.org/troshan-ao-vikoristannya-novitnih-tehnologiy-doboru-kadriv-na-derzhavnu-sluzhbu/

І.В.Романець,
здобувач кафедри філософії, теорії
та історії державного управління НАДУ

Підготовка державно-управлінських кадрів в Японії

Актуальність запозичення міжнародного досвіду у більш розвинених держав завжди є актуальною та корисною для України, тим паче в період трансформацій та реформування державного управління України. Досвід Японії є цікавим з огляду на відносно молоду оновлену систему державного управління після Другої світової війни, яка втілює сучасні принципи та методологію забезпечення підготовки кадрового потенціалу.

Після Другої світової війни система органів державного управління та забезпечення державно-управлінських кадрів зазнала значних змін підґрунтям для яких стало прийняття нової Конституції Японії. Для підготовки державних службовців було закладено основу оновленої системи державного управління з метою просування принципів демократичного та ефективного адміністративного управління, які є базовими у всій системі державного управління Японії.

Принцип демократичності відображений у ст. 15 Конституції Японії і проголошує, що "всі державні посадові особи є слугами всього суспільства, а не якої-небудь групи" [1]. Демократична система означає, що службові обов'язки виконуються чесно і відкрито. Відповідно, посадові обов'язки повинні виконуватись не безпідставно обраними кадрами, а фахівцями обраними залежно від професійних навичок та підготовки з урахуванням обов'язкової їхньої політичної та економічної нейтральності.

Принцип ефективного адміністрування знаходить свій вияв у ст. 39 Закону "Про місцеву державну службу", в якому зазначено, що "працівникам повинна бути надана можливість пройти стажування в цілях розробки або поліпшення їх робочої ефективності". Стажування проводиться лише кваліфікованими на проведення такого стажування спеціалістами.

Конституція Японії та Закон Японії "Про державних службовців" 1947 р., встановлює, що державний службовець повинен працювати тільки заради суспільних інтересів та при здійсненні службових обовязків віддавати їм всі сили й помисли [2]. На відміну від Франції та Німеччини, у Японії стажування для майбутніх працівників не проводиться до офіційного зарахування на державну службу. Більше того, випускникам спеціалізованих навчальних закладів з державного управління не надається жодних привілеїв по відношенню до інших кандидатів. Теоретична освітня підготовка в університеті та практичне стажування є повністю розділеними у Японії. Зазвичай стажування проходить у Коледжі самоврядування, який є не університетом, але забезпечує, як практичне стажування так і систематичні лекції, що викладаються викладачами з університетів.

Стажування надається у всіх сферах (податкова, аудиторська, пожежна, менеджмент нещасних випадків, поліція та ін.). Для прикладу стажування в податковій сфері у Коледжі самоврядування на курсі спеціаліста з оподаткування високого рівня триває 6 місяців і включає 3 місяці теоретичних занять і три місяці стажування [3].

Згідно зі Звітом місцевої державної адміністрації по 13 обов'язкам місцевого самоврядування "Навчання місцевого державного персоналу: Стратегії в епоху децентралізації влади" (лютий 1997), організованим Міністерством внутрішніх справ, японські місцеві державні органи повинні розглянути наступні основні питання при навчанні персоналу державного управління.

1) Самостійні зусилля співробітників (саморозвиток).

Для того, щоб навчання персоналу було успішним, важливо, щоб державні службовці прикладали проактивні зусилля з метою саморозвитку щодо проблем, пов'язаних з роботою і завжди дотримувались такого підходу та прагли підвищення свого потенціалу в якості державних службовців.

Відповідно, основою навчання і стажування співробітників є саморозвиток, і це завдання тих, хто перебуває на керівних посадах, щоб забезпечити активну розробку та впровадження ідей для просування "саморозвитку", а у інший спосіб заохочувати виховання державних службовців та їхню ініціативу.

2) Навчання персоналу на робочому місці (навчання в процесі роботи).

Важливим у підготовці кадрів є виховання кадрів, які мають можливість та бажання знаходити відповіді на питання, які потребують уваги в рамках їхньої зони відповідальності та навчитись вживати заходів щодо вирішення цих проблем. Важливу роль навчання таких посадових осіб відіграє майбутнє робоче місце, де важливо забезпечити підтримку, опору та супервізію зі сторони працівників на місці майбутньої роботи стажиста.

3) Важливість навчання поза робочого місця (навчання поза процесом роботи).

Для того, щоб проводити ефективне навчання та стажування, важливо забезпечити державним службовцям, як можливість систематично і інтенсивно набувати організованих теоретичних знань, так і можливості для саморозвитку на основі взаємодії з людьми за межами повсякденної рутини роботи, в інших органах місцевого самоврядування та/або інших галузях державної служби.

4) Розширення комплексних зусиль.

З метою забезпечення ефективної підготовки кадрів державної служби важливо, щоб інтегровані зусилля були розширені, щоб використовувати різні можливості і діапазон робочих ситуацій для навчання персоналу.

Експерти виокремлюють три основні складові, які забезпечують:

– створення середовища навчання на робочому місці;

– впровадження інноваційних технологій з метою оптимізації використання робочого часу;

– створення системи постійного навчання персоналу [4].

Таким чином, досвід Японії щодо підготовки державно-управлінських кадрів є цікавим і важливим, оскільки інтегрує та імплементує сучасні підходи до розвитку лідерських якостей людини та постійного саморозвитку особистості. Поєднання теоретичного навчання та його симбіоз з практичною підготовкою на місці майбутньої роботи є ефективним та сприяє забезпеченню мінімального строку на пристосування молодого спеціаліста до виконання посадових обов'язків у зв'язку з чим досвід Японії вдається таким, який варто враховувати при науковому та методологічному забезпеченню підготовки державно-управлінських кадрів в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://asiapacific.narod.ru/japan/constitusion_of_japan.htm

2. О государственных служащих [Электронный ресурс] : Закон Японии от 21 окт. 1947 г. № 120. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

3. *Козырин А. Н.* Административное право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. проф. А. Н. Козырина. – М. : "СПАРК", 1996. – 428 с.

4. Local Government Administration Study Group 13th Task Force on Public Duty Efficiency, Personnel Training for Local Government Employees: Personnel Strategies in the Age of Decentralization, 1997. – http://www.soumu.go.jp/english/iaoo.html.

С.Є.Опанасенко,
головний спеціаліст Національного агентства України з питань державної служби

Меритократія як засіб створення ефективної держави: теоретико-методологічний аналіз

Актуальність теми дослідження. Творення та становлення держави є складним багатоетапним процесом, в якому одне з найголовніших місць віддається саме кадрам, які виконують цілий ряд функцій держави. Поняття "меритократії" стає все більш популярним в повсякденних розмовах про політику і все частіше використовується в організованій політичній дії [1].

Особливу актуальність дана тематика має і в постсоціалістичних країнах, які знаходяться в стані пошуку як своєї нової ідентичності, так і універсальної формули суспільної єдності, і в країнах поліетнічних, полікультурних, в яких борються різні проекти суспільного розвитку, така актуальність набуває ще більшого ступеня загостреності.

Методологічна основа дослідження базується на використанні загальнофілософських методів, політико-філософських підходів та спеціальних методів політичної науки та соціології, оскільки предмет дослідження потребує комплексного всебічного політологічного та міждисциплінарного дослідження.

Перше значення терміна "меритократія" відповідає системі, протилежної аристократії і демократії, в якій керівники призначаються з числа спеціально опікуваних талантів. Друге, більш поширене, значення терміна передбачає створення початкових умов для об'єктивно обдарованих і працьовитих людей, щоб вони в майбутньому мали шанс зайняти високе суспільне становище в умовах вільної конкуренції [2].

Хоча сама концепція меритократії існувала століттями, наприклад в рамках конфуціанської філософії, сам термін меритократия, тобто "Заслужена влада" від латинського "заслужити" і давньогрецького "влада", був вперше використаний німецько-американським філософом Ханною Арендт в есе "Криза освіти ", написаному в 1954 році. Кілька років по тому термін "миритократія" використовувався британським політиком і соціологом Майклом Янгом в його сатиричній праці" Підйом меритократії ", щоправда, в негативному аспекті.

Американський політолог Д.Белл підкреслював: "Принцип меритократії повинен проникнути в університети, бізнес, уряд. Суспільство, яке не має своїх кращих людей на чолі його провідних інститутів, є соціологічний і моральний абсурд" [3].

Виходячи з більш поширеного визначення і наявних на сьогодні відомостей про її впровадження в різних країнах і в різний час, можна сказати, що меритократія – це система заходів, що проводяться владою, з відбору (незалежно від майнового стану, соціального походження і статусу, статі та віку) природно обдарованих особистостей, їх подальшої підготовки (навчання, виховання) і призначення на різні посади в державній службі.

Меритократія невідривно пов'язана із владою. Будь-яка влада як система незалежно від свого характеру зацікавлена в самозбереженні. У зв'язку з цим у влади завжди існує потреба в "припливі свіжої крові", в оновленні своєї суб'єктної складової, але в контрольованих нею ж масштабах.

Іншою потребою, яка витікає з все того ж інстинкту самозбереження, є така взаємодія з народом, при якій вживаються всі можливі заходи щодо обмеження невдоволення діями влади з боку народу – від грубої домінуючої сили до реального поліпшення становища людей, в першу чергу, матеріального.

І одна, й інша потреби призводять до необхідності присутності на державній службі компетентних людей, здатних приймати ефективні рішення. За визначенням, компетентність (інтелект, в першу чергу) таких людей повинна бути значно вище середнього рівня населення. Оскільки таких людей мало, то здійснюється їх цілеспрямований пошук, потім – підготовка і лише після перевірки їх відповідності поставленим вимогам – призначення в державну службу. Просування в такій системі влади залежить виключно від інтелектуального рівня, визначається шляхом іспитів або за результатами професійної діяльності. Згідно з основними принципами меритократії саме здібності кожної окремої людини надають домінантний вплив на освітні та суспільно-економічні досягнення в сучасному суспільстві.

Таким чином, меритократія є не більше (і не менше), ніж одним з інструментів, що служать для збереження існування владної системи.

Влада, у відповідності зі своїми завданнями, обумовленими провладною системою, розробляє вимоги до чиновників, необхідних у державній службі, з точки зору ефективного виконання покладених на них владою завдань. Як правило, наявні ресурси людей, що відповідають таким вимогам, не покривають необхідного їх числа, у зв'язку з чим розробляються програми з відбору та підготовки відповідних кадрів. Для цілей відбору виробляються критерії відбору, а для підготовки майбутніх держслужбовців, відповідно, – методики підготовки. Створюються державні структури, покликані забезпечити виконання таких програм. Ці структури, як правило, поповнюються далі вже за рахунок відібраних і підготовлених таким чином кадрів, зациклюючись, зрештою, весь процес на себе.

В меритократії як такій (якщо мати на увазі існуюче на сьогодні її визначення) народу місця немає (в тому сенсі, що він позбавлений можливості свого впливу на складові елементи меритократії) – всі перераховані елементи повністю контролюються владою і тільки нею.

На нашу думку, саме це – основний недолік меритократії – неучасть народу у здійсненні меритократії як набору елементів призводить до можливих негативних наслідків (придушення інтересів народу). Крім того, оскільки все, що стосується меритократії, виходить від влади, то будь-які прояви інакодумства з боку окремих громадян, нехай і надталановитих, призводять до недопущення їх у владу. Іншими словами, при діючій меритократії обмежуються деякі громадянські свободи і права, що не відповідають прийнятній (з погляду влади) ідеології.

Але цей недолік може бути подоланий шляхом поєднання меритократії з демократією.

Якщо критерії відбору розробляються народом або його представниками, то механізм відбору являє собою демократичні вибори. Поставлені народом перед людьми, що обираються, цілі передбачають виконання цими людьми завдань, актуальних саме для народу. Тобто маємо меритократію поєднану з демократією, і що забезпечує прихід до влади компетентних людей, що служитимуть народу.

Мерітократична модель політичної спільноти людей важко реалізуються на практиці. З одного боку, вона спирається на високу свідомість, структуру вибору, професіоналізм у політиці звичайних людей, що проблематично і нереально. З іншого боку, виборці в процесі виборів на керівні пости повинні віддавати свої голоси тільки найбільш здібним, обдарованим людям.

Однак, гідної альтернативи меритократії немає, як немає і гідної альтернативи демократії. При цьому дуже важливо зрозуміти, що створення дієвої меритократичної системи в інтересах майбутнього нашої країни, є актуальним, і основну роль у цьому процесі має відігравати держава. Тобто, для забезпечення поступального розвитку країни необхідно єдине співтовариство національної еліти, сформованої на основі принципів меритократії.

Список використаних джерел

1. Янг, Майкл (1958), Подъём Меритократии

2. Кейси, Вильсон Начала: Происхождение обычных вещей, которые изменили мир. Penguin Books, ISBN 9781592579242

3. http://99u.com/articles/6732/welcome-to-the-era-of-creative-meritocracy

4. *Тан К. П.* Меритократия и элитизм в глобальном городе: идеологические сдвиги в Сингапуре / К. П. Тан TAN K.P. Meritocracy and elitism in a global city: ideological shifts in Singapore // International political science rev. – Los angeles ; L.; New Delhi; Singapore, 2008. – Vol. 29, N 1. – P. 7–27.

А.О.Пелих,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Глобальні трансформації та їх вплив на систему підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки

Глобальні трансформації у сфері безпеки та міжнародних відносин, зміни, які сталися в змістовних вимірах міждержавного протиборства потребують формування нової генерації фахівців державного управління у сфері національної безпеки, що у свою чергу, вимагає відповідної реорганізації системи підготовки державно-управлінських кадрів.

Варто зазначити, що при вирішенні завдань по формуванню нової генерації фахівців державного управління у сфері національної безпеки необхідно враховувати кризу вітчизняної системи підготовки фахівців галузі знань “Державне управління”, яка обумовлена безпосередньо кризою в освітянській сфері суспільства, що трансформується, а також дві суперечливі тенденції:

– глобалізацію у сфері безпеки (функціювання глобальної військової системи – як приклад розширення НАТО та ОДКБ, ШОС, світова система торгівлі зброєю і т.д.);

– регіоналізацію у сфері безпеки (кожна країна на пострадянському просторі намагається сформувати власну систему національної безпеки на основі вітчизняної культури безпеки).

За цих умов вітчизняна система підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки перебуває в стані “культурного шоку”, що характеризується взаємодією трьох типів цінностей, що представлені відповідними інформаційними матрицями – носіями су-

спільного досвіду, який реалізується у межах функціонального простору забезпечення національної безпеки:

– цінностей радянської культури безпеки – реліктова пам'ять системи освіти, зокрема військової, що представлена старшими офіцерами та генералами силових структур, а також спецслужб;

– цінностей національної культури безпеки, яка перебуває на етапі становлення – представлена офіцерами, котрі закінчили національні вищі військові та інші навчальні заклади, а також магістрами державного управління, котрі закінчили НАДУ;

– цінностей, що імплементовані західноєвропейською та англо-американською культурою безпеки – носіями яких є офіцери та фахівці державного управління, котрі пройшли перепідготовку у вищих навчальних закладах та центрах по вивченню питань безпеки країн Заходу.

Виходячи з курсу європейської та євроатлантичної інтеграції України, а також нових організаційних принципів – геоекономічних, що домінують на європейському та євроатлантичному просторах і представлені цінностями культури безпеки західного світу, для вітчизняної державно-управлінської еліти існує нагальна потреба в засвоєнні нових правил гри в глобалізованому світі. Зокрема для державно-управлінської еліти України необхідно еволюційним шляхом здійснювати перехід від старих методологічних стереотипів (радянських часів) до нових (поєднання цінностей національної культури безпеки з цінностями західної культури безпеки). При цьому вкрай небезпечним є копіювання західноєвропейського чи англо-американського досвіду формування системи національної безпеки, без врахування цивілізаційних, геополітичних, геокультурних та інших особливостей вітчизняної культури безпеки [2].

Таким чином, перед вітчизняною науковою елітою постало завдання формування нової парадигми освіти державно-управлінської еліти, яка б забезпечила подолання надмірної інертності професійної свідомості фахівців державного управління у сфері національної безпеки та неспроможність швидкої адаптації її до змін в умовах глобальних трансформацій. Зазначене можна реалізувати виходячи з наступних домінант: характеру глобалізаційних трансформацій у економічній, політичній, військовій та культурній сферах, характеру зміни парадигми безпеки, характеру військово-технічної революції, що відбувається і сучасних тенденцій міждержавного протиборства. Для цього необхідно здійснити еволюційний перехід в системі підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки спрямований на формування особистості, здатної не лише осмислити масштаби змін парадигм цивілізації, міжнародних відносин, безпеки та війни, але й нести відповідальність за свої вчинки і за наслідки прийнятих державно-управлінських рішень. В сучасних умовах фахівців державного управління у сфері національної безпеки такого рівня може бути підготовлений лише за умов розширення блоку філософсько-гуманітарних дисциплін при обов'язковому включені в цей блок таких предметів як глобалістика, філософія та соціологія управління безпекою та ін.

З усіх сучасних наук лише геологістика є міждисциплінарною наукою, яка інтегрує та синтезує всі накопичені знання про функціювання гетерогенних складних систем, вбирає в себе елементи геополітики, геоекономіки, воєнної стратегії, інформаційної війни, філософії, антропології [1].

Що стосується конкретних механізмів і можливостей геологістики в системі підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки то можна виокремити ряд аспектів: по-перше, геологістика дає можливість цілісного пізнання глобалізованого світу; по-друге, шляхом геоекономічної, геополітичної та воєнно-політичної соціалізації надається можливість засвоїти "правила гри" прийняті в глобалізованому світі, основні норми й цінності західної культури безпеки; по-третє, мобілізувати ресурси вітчизняної освіти для вирішення поточних завдань у конкретно-історичний період розвитку України.

Список використаних джерел

1. *Кочетов Э.* Глобалистика: Теория, методология, практика : учеб. для вузов / Э. Кочетов. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФА*М), 2002. – 672 с.

2. *Шевченко М. М.* Оцінка можливостей використання в Україні досвіду європейських країн щодо забезпечення національної безпеки: методологічний та практичний аспекти / М. М. Шевченко, А. О. Пелих // Реструктурізація глобального простору: історичні імперативи та виклики : зб. тез доповідей (23 квіт. 2015 р., м. Київ) / за заг. ред. М. А. Кулініча, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватого. – К. : ДАУ при МЗС України, 2015. – С. 149–152.

В.А.Соколов,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою НАДУ

Модернізація парадигми аналітичної компетентності фахівців державного управління у сфері національної безпеки України

Зважаючи на необхідність кадрового забезпечення виконання як "Стратегії 2020", що була представлена на широкий загал Президентом України, так і завдань забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах, слід сформулювати для системи підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки в Національній академії державного управління при Президентові України завдання адаптації аналітичної компетентності її випускників до провідних трендів глобалізованого світу та глобальних трансформацій простору безпеки.

Для адаптації аналітичної компетентності випускників академії до вимог сучасності слід враховувати досвід кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України щодо проектування освітніх стандартів і ту інформацію в них, яка не застаріла [2], а також функції та завдання системи забезпечення національної безпеки [1; 3], які у свою чергу визначають структуру та функції органів державної влади, що опікуються питаннями забезпечення національної безпеки, функціональні обов'язки посадових осіб в системі державного управління національною безпекою.

Варто зазначити, що в основі сучасних професійних дій при виконанні аналітиком у сфері державного управління національною безпекою свого функціонального призначення лежать глибокі теоретичні знання і методологічні навички. Як правило, його методологічна робота здійснюється у формі політичного аналізу, що є мистецтвом реконструкції не тільки раціональних мотивів та інтересів людей, але і їхніх ірраціональних дій, що не піддаються класифікації. З цієї причини системний аналіз є одним із найбільш складних видів діяльності, тим більше, що його кінцевим результатом має бути прогноз наслідків прийняття конкретного державно-управлінського рішення у сфері національної безпеки.

Основними ознаками аналітика у сфері державного управління національною безпекою як методолога є: уміння коректно сформулювати проблему державного управління національною безпекою; критичний підхід, схематизація, програмування, конструювання, нормування, онтологічний аналіз при пошуку відповіді на порушене питання, тобто, не стільки пізнання традиційних знань з державного управління національною безпекою, скільки одержання нового (конкурентоздатного) знання; класифікація знань з державного управління національною безпекою про предмет аналізу при максимально можливому їхньому нормуванні (вимірі); типізація знань з державного управління національною безпекою шляхом створення складних композицій і формування відповідних типів мислення; облік розходжень і чисельності позицій дослідників проблем державного управління національною безпекою стосовно предмету аналізу з об'єднанням їх у єдиний фокус; об'єднання знань з державного управління національною безпекою не за схемами предмета аналізу, а за схемами діяльності людей; поєднання знань про мислення зі знаннями про діяльність; методологічна рефлексія (метаметодологія, самоменеджмент) – самоаналіз власних розумових і практичних дій з одержаними при цьому результатами.

З урахуванням зазначеного, до групи інформаційно-аналітичних компетенцій магістрів державного управління у сфері національної безпеки пропонується включити такі компетенції: бути здатним формувати інформаційні бази для прийняття оперативних, тактичних та стратегічних державно-управлінських рішень; бути здатним здійснювати верифікацію та структуризацію інформації щодо змісту, структури, спрямованості, пріоритетності, тенденцій розвитку та впливу викликів і загроз національним інтересам, а також проблем державного управління національною безпекою, яка отримується з різних джерел; бути здатним проводити комплексний аналіз загроз національним інтересам, проблем державного управління національною безпекою при плануванні та здійсненні інноваційних проектів; бути здатним проводити комплексний аналіз стану і перспектив розвитку зовнішньополітичних, зовнішньоекономічних, військово-політичних зв'язків та їх вплив на міжнародну і національну безпеку; бути здатним проводити комплексний аналіз стану та перспектив розвитку системи державного управління національною безпекою в контексті глобальних трансформацій простору безпеки; здійснювати критич-

ну оцінку інформації щодо процесу та наслідків реалізації державної політики національної безпеки і конструктивно, на основі застосування методів аналізу та синтезу, готувати пропозиції щодо прийняття керівництвом держави необхідних управлінських рішень; вміти використовувати паспорти загроз національній безпеці для вирішення професійних задач у сфері державного управління національною безпекою; вміти використовувати інформаційні технології для вирішення різноманітних дослідницьких та адміністративних задач.

До групи експертно-консультативних компетенцій магістрів державного управління у сфері національної безпеки пропонується включити такі компетенції: бути здатним творчо використовувати основні наукові положення науки державного управління, загальної теорії безпеки, теорії національної безпеки, а також наукові методи гуманітарних, соціальних та економічних наук при виконанні експертно-аналітичних робіт, обумовлених цілями та завданнями забезпечення національної безпеки; володіти сучасними методами експертних досліджень в професійній діяльності; бути здатним здійснювати соціальну експертизу нормативних правових актів з метою виявлення потенційних загроз національним інтересам; бути здатним здійснювати експертну оцінку чинників ризику, здатних створювати соціально-економічну, зовнішньополітичну, воєнно-політичну та внутрішньополітичну ситуації критичного характеру.

Список використаних джерел

1. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / состав. : Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др. ; под общ. ред. Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.

2. Концептуальні основи запровадження спеціальності 8.150103 "Державне управління у сфері національної безпеки" для професійної діяльності у сфері публічного управління : навч.-метод. посіб. / авт. кол. : Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма, А. В. Дацюк. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

3. *Шевченко М. М.* Партисипаторна функція системи забезпечення національної безпеки в умовах переходу до соціального порядку відкритого доступу / М. М. Шевченко, А. О. Пелих, Н. С. Смирнова // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 85–87.

О.С.Зозуля,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Напрями вдосконалення системи підготовки фахівців у сфері забезпечення інформаційно-психологічної безпеки

Інформаційна безпека держави, як складова національної безпеки, визначається складною взаємодією багатьох факторів, серед яких провідне місце займає "фактор людини". Людина є основним носієм і користувачем інформації, вона ж є основним суб'єктом і об'єктом інформаційної боротьби. Саме тому, в інформаційному світі рівень захищеності інформаційного простору держави значною мірою залежить: від рівня обізнаності її населення з проблемами інформаційної безпеки особистості, суспільства і держави; від рівня спеціальної підготовки фахівців державного і військового управління; від наявності й рівня фахової підготовки військових і цивільних кадрів відповідних структур забезпечення інформаційної безпеки.

В Україні підготовка фахівців з інформаційної безпеки була розпочата відповідно до спільного наказу Державної служби України з питань технічного захисту інформації та Міністерства освіти України від 28 грудня 1995 р. № 66/358 "Про співробітництво між Міністерством освіти України і Державною службою України з питань технічного захисту інформації" [1]. До "Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями", який був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. № 507, було внесено напрям 1701 "Інформаційна безпека" у складі п'яти спеціальностей [2].

З 2007 року система підготовки фахівців з інформаційної безпеки в Україні включає: групу стандартів системи вищої освіти (ССВО) галузі знань 1701: "Інформаційна безпека" (напрями: безпека інформаційних і комунікаційних систем; системи технічного захисту інформації; управління інформаційною безпекою); групи стандартів ССВО інших галузей, суміжних з 1701: 0501 "Інформатика та обчислювальна техніка (комп'ютерні науки, комп'ютерна інженерія, програмна інженерія)"; 0502 "Автоматика і управління (системна інженерія)"; 0509 "Радіотехніка, радіоелектронні апарати та зв'язок (радіотехніка, телекомунікації)"; 0403 "Системні науки та кібернетика (прикладна математика, інформатика)"; групи стандартів ССВО деяких галузей знань та напрямів соціальних наук, бізнесу і права: 0302 "Міжнародні відносини" (міжнародні відносини, міжнародна інформація); 0303 "Журналістика та інформація (журналістика, реклама, зв'язки з громадськістю)"; 0304 "Право" (право); 0301 "Соціально-політичні науки" (соціологія, практична психологія, політологія); 0201 "Культура" (документознавство та інформаційна діяльність); 1601 "Військові науки, національна безпека" та деякі інші [3].

Провідними ВНЗ з підготовки фахівців напряму 1701 "Інформаційна безпека" в Україні є: Національний авіаційний університет; Національний технічний університет України (НТУУ "КПІ"); Національна академія Служби безпеки України; Київський національний університет імені Т. Г. Шевченка; Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій (м. Київ); Харківський національний університет радіоелектроніки; Національний гірничий університет (м. Дніпропетровськ); Запорізький національний технічний університет; Національний університет внутрішніх справ (м. Харків) та ін.

О.Г.Давиденко,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Концепція випереджальної освіти як чинник забезпечення безпеки сталого розвитку України

Сьогодні перед світовою спільнотою й Україною зокрема, постала проблема створення інноваційної теорії і практики державного управління, а отже, формування державно-управлінських кадрів нової генерації, здатних мислити і діяти в умовах кризового стану суспільства, коли глобалізований світ стає не лише більш відкритим, толерантнішим, але й водночас більш конфліктним, небезпечним і уразливим.

Сьогодні Українська держава здійснює реформування системи державного управління, й зокрема у сфері національної безпеки, що передбачає перехід до соціального порядку відкритого доступу. Перехід суспільства в якісно новий стан стає можливим лише на основі іншого соціального знання й іншої системи управління. Ці знання й управління несуть в собі нові методологічні й стратегічні ідеї, які пов'язані з процесами еволюції складних систем та їхньою нелінійною динамікою, із становленням нової соціальної реальності, що означає передусім відмову від старого способу мислення і діяльності, які ґрунтувалися на міфології і догматичних доктринах, на принципі автоматичної дії, який властивий природним, технічним або адміністративним системам за типом: "можливість-дійсність", "стимул-реакція", "наказ-виконання", "вхід-вихід" і т. п.

Підвищена соціальна динаміка, ускладнення трансформаційних процесів під впливом нових інноваційно-комунікаційних технологій, а також глобалізація, з однієї сторони, а з іншої – локалізація взаємодії недержавних та громадських організацій роблять неефективними колишні управлінські системи. За таких умов, що склалися держава як інститут управління вимушена змінюватися структурно, функціонально й організаційно, щоб відповідати новим вимогам суспільного розвитку [1]. Ці соціальні процеси, якісні зміни, безумовно, пов'язані з діяльністю державно-управлінських кадрів, практикою реалізації концепцій державного і соціального управління.

Теорія державного і соціального управління знайшла віддзеркалення в досить широкому колі наукових розробок. Характерним є те, що незважаючи на різні точки зору, висновки щодо причин кризових процесів у сфері забезпечення національної безпеки як у вітчизняних, так і зарубіжних фахівців зводяться, по суті, до одного критичного пункту: неефективності системи управління національною безпекою.

Варто визнати, що найважливішим суб'єктом забезпечення національної безпеки України є державно-управлінські кадри. Адже, без кваліфікованих кадрів неможливе ні виявлення, попередження та профілактика загроз національним інтересам, ні локалізація і нейтралізація наслідків їх прояву. Відповідно, одне з перших місць в кадровому забезпеченні державного управління національною безпекою належить структурам освіти.

Зазначимо, що система освіти в інтересах національної безпеки вирішує наступні завдання:

1. Система освіти озброює кожну людину знаннями, уміннями і навичками, які потрібні для забезпечення особистої безпеки, формує культуру безпеки суспільства.

2. В системі освіти готуються фахівці, професійно зайняті забезпеченням конкретних видів і напрямів безпеки. Саме тому, система освіти в Україні включає в себе відомчі освітні установи й організації. Можна й сказати навпаки: різні відомства мають власні освітні установи, в яких готують кадри для себе та інших структур, що потребують фахівців відповідного профілю.

3. Надзвичайно актуальною є підготовка і перепідготовка державно-управлінських кадрів у сфері забезпечення національної безпеки на основі реалізації концепції випереджальної освіти. Ця концепція спирається на прогностичну природу освіти й особливістю її реалізації є тривале визрівання освітніх процесів та довгостроковість їх дії на усі сфери суспільства, включаючи національну безпеку. Рішення, що приймаються сьогодні, впливають спочатку на освіту, а потім поступово на стан суспільства протягом багатьох років. Головним випереджальним чинником тут є наукова свідомість. Тобто, динамічні зміни соціально-економічних стосунків, завдання розвитку конкурентних переваг України в сучасному глобалізованому світі вимагають модернізації освіти, перетворення освіти в гнучку систему, що саморозвивається й адекватно відповідає на виклики часу і запити суспільства. Освіта повинна стати тією рушійною силою, яка здатна істотно зміцнити національну безпеку України. Іншими словами, ефективність використання освітнього потенціалу, знаходження шляхів його реалізації – важлива частина соціального виміру національної безпеки.

За таких умов, що склалися вимагають ґрунтовного наукового дослідження наступні питання: Як пов'язано сучасне трактування категорії національної безпеки України з професійною управлінською діяльністю державних службовців? Яка залежність між професійно-управлінською культурою державних службовців сучасної України та зміцненням національної безпеки країни? Які соціальні чинники (позитивні і негативні) спричиняють найбільший вплив на цю залежність? Які основні компоненти національної безпеки в більшій мірі залежать від діяльності органів виконавчої влади й які межі державного регулювання у сфері забезпечення національної безпеки? Які рекомендації можуть бути запропоновані для вдосконалення державної кадрової політики з точки зору забезпечення національної безпеки України?

Таким чином, можна стверджувати, що система освіти активно бере участь у вирішенні завдань забезпечення усіх напрямів і видів безпеки на усіх рівнях. Випереджальна освіта є необхідною умовою забезпечення безпеки сталого розвитку України. Саме тому, процес формування освітнього потенціалу держави не повинен віддаватися лише на відкуп ринку, під впливом якого сьогодні змінюється зміст освітньої підготовки.

Список використаних джерел

1. *Шевченко М. М.* Партисипаторна функція системи забезпечення національної безпеки в умовах переходу до соціального порядку відкритого доступу / М. М. Шевченко, А. О. Пелих, Н. С. Смирнова // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 85–87.

В.М.Марковець,
аспірант кафедри філософії, теорії
та історії державного управління НАДУ

Політичні знання у системі підготовки державних службовців

Розвиток політичних знань, піднесення політичної культури державних службовців є досить актуальним у перехідному суспільстві, де закладається підґрунтя демократичної менталь-

ності, у громадян змінюється уявлення про цінності, поняття про свої права й обов'язки, виховується здатність критично мислити, вміння відстоювати власні права, інтереси, принципи, усвідомлювати особисті обов'язки та виявляти толерантність до переконань інших людей, керуватися у прояві суспільної активності демократичними принципами.

Утвердження єдиного підходу розвитку політичних знань, політичної культури державних службовців створює міцні основи для формування громадянських рис: прихильності до української нації, відповідальності перед країною і суспільством, стійкості у подоланні соціальних негараздів, активності у досягненні поставлених цілей і завдань.

Нараз в українському суспільстві відбуваються глибокі зміни у політичній системі, зокрема у розширенні демократичних засад в управлінні та спілкуванні, зміні тоталітарно-авторитарних форм на правові, демократичні та соціально виважені норми. Ці перетворення обіймають усі галузі суспільної свідомості та діяльності, вимагають потребу у формуванні стійких політичних знань, які в свою чергу визначають особливості та шляхи руху політичних процесів, що відбуваються нині у нашому суспільстві.

Політичні знання державних службовців є зв'язком між сумісною дією людини і політичної влади, вони слугують для залучення їх до політичної діяльності, до функціонування політичної системи в цілому. У сучасному розумінні політичні знання являють собою два начала: духовне (ідеологічне) і практичне (діяльне). Спроможність тієї або іншої якості стати частиною політичної культури, політичних знань позначається у першу чергу їх важливістю для практичної політичної діяльності.

Таким чином, політичні знання державних службовців – це певна складова частка загальнонаціональної культури, це спосіб їх діяльності у галузі політичних стосунків, який позначає досягнутий рівень політичної активності та зрілості суб'єктів. Він включає багатоманітні складові й рівні: культуру відношення суб'єктів до здійснення політичної влади; культуру виборчого процесу; культуру формування політичних і громадсько-політичних інституцій; культуру політичної поведінки особистості; культуру політичної свідомості й спілкування та інші, тобто впливає на всі сфери політичного життя суспільства.

Список використаних джерел

1. Концепція національно-патріотичного виховання молоді, затверджена 27 жовтня 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?art_id=107963&cat_id=65645

2. *Берченко Г.* Громадянське суспільство: критерії та сучасне становище в Україні / Г. Берченко // Кроки до громадянського суспільства. Постмайданне громадянське суспільство України: уроки для країни та світу // Наук. альманах. – К. : УВКР, 2006. – 300 с.

3. *Мелешкина Е. Ю.* Политическая культура [Электронный ресурс] / Е. Ю. Мелешкина. – Режим доступа : http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:01106: article

4. *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии : [пер. с англ.] / Р. Патнэм. – М. : Изд. фирма "Ad Marginem, 1996. – 287 с.

А.В.Ковальчук,
аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Теоретико-методологічні основи аналізу владно-партійних відносин

Питання взаємовідносин державної влади з політичними партіями є темою постійних дискусій між теоретиками та практиками державного управління. Вона бере свій початок з моменту винекнення як політичних партій у державах світу, так і парламентаризму загалом.

Теоретичні дослідження владно-партійних відносин були закладені американськими дослідниками Джеймс Брайсом та Вудро Вільсоном на початку XX ст. щодо розмежування адміністративних та політичних посад у державному управлінні [2].

Першим теоретиком, який представляє певну аргументацію щодо корисності партій у державі вважається Ніколло Макіевеллі [6], який проводить розмежування між абсолютно шкідливими для республіки і відносно корисними політичними угрупованнями, що сприяють її існуванню.

Моріса Дюверже вніс значний внесок у розробку теоретико-методологічних концепцій функціонування політичних партій у демократичних умовах належить французькому класику політологічної науки [12], дослідивши вплив політичних партій та партійних систем на державно-управлінське життя.

Френсіс Бекон розглядає партії як природні породження боротьби різних політичних сил за владу, критично ставиться до них, оскільки, на його думку, партії загрожують благополуччю і цілісності держави. Але поряд з таким негативізмом він все ж відмічає можливості їх вмілого використання королівською владою: "дії партій під владою монархії повинні бути подібними до руху нижчих орбіт, які можуть мати власний рух, але, разом з тим, підпорядковуватись вищим рухам" [1].

А от Томас Гоббс вважає, що в інтересах держави всі партії повинні відмовитись від своїх особливих приватних інтересів, так як, в протилежному випадку, вони становляться "державою в державі" [3].

Шотландский філософ, представник емпіризму і агностицизму Девід Юм розглядає партії як інститути, що історично існують і розвиваються, але, в ході своєї еволюції, згубно впливають на державні структури, в яких виникають. Вчений дає негативну оцінку діяльності політичних партій, вважає, що вони "підривають систему державного правління, роблять безсильними закони і породжують ворожнечу серед людей однієї нації, які повинні допомагати і захищати один одного" [11].

Прихильником позитивного значення ролі і функцій партій в державі був Едмунд Берк, який зазначав, що: "вільна держава складається із партій", "політичні партії є необхідним елементом вільної держави" [10]. Більше того, теоретик вказує на неможливість ефективної діяльності в парламенті без встановлення тісних контактів із однодумцями та об'єднання зусиль депутатів в рамках організації [10].

Французький правник, письменник і політичний мислитель Шарль Луї де Монтеск'є відкрито виступає за сприйняття і перенесення на французьку основу англійської партійної моделі, оскільки формування, розвиток і активна діяльність партій є важливим показником демократичності суспільного устрою. У відносно вільній державі партії неминучі, так як "взаємна ненависть партій там ніколи не припиниться, тому що вона завжди буде безсильна" [4].

Жан-Жак Руссо в існуванні партій бачить симптом розпаду загальної волі. Він вказує, що коли у відносно демократичному суспільстві "у збиток великій асоціації виникають партії і приватні асоціації, то воля кожної із останніх стає загальною по відношенню до своїх членів і приватною по відношенню до держави..." [7].

Отже, аналіз наукових праць зарубіжних вчених свідчить, що Великобританія і США стали першими країнами, в яких сформувались політичні партії, які стали відігравати провідну роль у здійсненні державної влади. Але шлях, пройдений партіями цих країн до утвердження в політичному житті і наукових теоріях був надто різним за тривалістю – понад століття в Англії і майже у п'ять разів менше у США. Неодноразово підтверджується той факт, що партії вже розглядаються як інститути підготовки політичних та управлінських кадрів в системі електоральних відносин.

Початок XX ст. у Європі ознаменувався появою масових партій. Наслідком цього у західноєвропейських країнах стало оновлення механізму реалізації державної влади, поява нової моделі стосунків між владою і суспільством. Конкурентна боротьба партій – суперниць за владу, при всій гостроті, відбувалась у рамках закону, що зумовлювало динамічний розвиток парламентаризму, реформування усієї системи державної влади, до якої все активніше, легальним шляхом проникали партії. На території Російської імперії домінуючою ставала протилежна тенденція – антиконституціоналізм.

На відміну від інших країн, в Німеччині, поступовий відхід від критики партій до визнання та розуміння їх суті як суб'єктів державної влади відбувся майже на століття пізніше. Історичні умови складались тут несприятливо для фактичного оформлення партій, була надто обмеженою сфера партійно-політичної діяльності. Такі уявлення виводились із філософії Г. Гегеля, який пов'язував сутність партій із суб'єктивними поглядами і приватними інтересами, даючи їм негативну оцінку в контексті вчення про державу, ототожнюючи із "владою небагатьох" і "приватним інтересом", який "повинен бути нейтралізований" [8].

Гонюкова Л.В. у своєму дослідженні "Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній україні" неодноразово звертається до німецького досвіду формування взаємодії державної влади та політичних партій.

У перших українських політичних мислителів партійна проблематика знаходить відображення в поглядах у другій половині XIX ст. під впливом європейського лібералізму та конституціоналізму. Проте, на відміну від європейських країн та США, в Україні не було розроблено цілісних теорій партій, у яких би висвітлювалась їх соціально-політична та державно-владна сутність. Можна згодитись із Михайло Драгомановим, що причини слід шукати у відсутності ліберальних традицій в політичній теорії і практиці, додавши до цього відсутність власної бази для наукового аналізу – несформованість політичних партій та представницьких органів, побудованих за партійним принципом. Ці об'єктивні і суб'єктивні фактори робили неможливим обґрунтування українськими мислителями ролі політичних партій у здійсненні державної влади [5].

Одним із небагатьох українських науковців того часу, що підійшли до розуміння сутності політичних партій як суб'єктів державної влади, був В'ячеслав Липинський, який розглядав їх у контексті аналізу основних типів державного устрою – "демократії", "охлократії" і "класократії". В умовах демократії, на його думку, партії позбавлені відчуття політичної відповідальності, є провідниками приватних інтересів, а не знаряддям реалізації народної волі [9].

Питання функціонування партій піднімались і іншими науковцями української еміграції міжвоєнного періоду. Зокрема, Я. Рудницький, А. Левіцький, К. Мацієвич та інші представники Державного центру УНР відстоювали ідеї парламентаризму і з цих позицій обґрунтовували необхідність партійного плюралізму та партійної організації парламенту. Ідеологи УСДРП, Закордонної групи УКП та ін. партій соціалістичного спрямування В.Винниченко, М.Грушевський, Б.Мартос, М.Шаповал та ін. висували ідею парламентської республіки як альтернативу більшовицькій системі і в цьому контексті визначали необхідність партійного представництва у парламенті.

Отже, для українських мислителів кінця XIX – початку XX ст. дослідження політичних партій та обґрунтування їх ролі у органах державної влади не набуло першочергової важливості, оскільки не було ще на той час поставленим на порядок денний політичною практикою.

Список використаних джерел

1. *Бэкон Ф.* История правления короля Генриха VII / Ф. Бэкон. – М. : Наука, 1990. – 328 с.
2. *Гай-Нижник П. П.* Політичні погляди Вудро Вільсона у допрезидентський період його життя та діяльності / П. П. Гай-Нижник // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 39. – С. 67–77.
3. *Гоббс Т.* Левиафан / Т. Гоббс // Соч. : в 2 т. – М., 1965. – Т. 2.
4. *Ильберт К.* Монтескье : пер. с англ. / К. Ильберт // Соч. Сэра Кортней Ильберта // Журн. Министерства Юстиции. – СПб., 1904. – № 7 (Сентябрь). – С. 135–172.
5. *Кистяковський Б. М.* Драгоманов, Политические сочинения / Б. М. Кистяковський. – М., 1908. – Т. I.
6. *Муравьева Г.* Оригинальное издание: Макиавелли Н. Избранные произведения. – М. : "Художественная литература", 1982.
7. *Руссо Жан-Жак.* Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Жан-Жак Руссо ; пер. з фр. та ком. О. Хома. – К. : Port-Royal, 2001. – 349 с.
8. *Семашко Л. М.* Диалектика Платона и её интерпретация Гегелем / Л. М. Семашко // Философ. науки. – 1971. – № 4.
9. *Тишкун Ю. Я.* В. Липинський про бюрократію ("Листи до братів-хліборобів"): до проблеми визначення теоретичного підґрунтя поглядів / Юрій Тишкун // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : зб. наук. пр. – Львів : Нац. ун-т "Львів. політехніка", 2012. – Вип. 24. – С. 20–26.
10. *Чудинов А. В.* Размышления англичан о Французской революции: Э. Бёрк, Дж. Макинтош, У. Годвин / А. В. Чудинов. – М. : Памятники исторической мысли, 1996. – 301 с.
11. *Юм Д.* Трактат о человеческой природе / Д. Юм. – Минск : ООО "Попурри", 1998. – С. 42–677.
12. Les partis politiques. – P., 1951, 5 йd., P., 1964; ("Політичні партії").

Кшижаняк Роберт,
магістр політології (Республіка Польща)

Постіндустріальне суспільство як соціально-історична основа європейської інтеграції: теоретико-методологічний аспект

1. Формування теорії постіндустріального суспільства розпочалося в Японії в 1970-ті рр. дослідженнями Є.Масуди, насамперед його роботою "Інформаційне суспільство як постіндустріальне суспільство" [1]. Концептуально цілісної, завершеної форми вона набула в роботах американських філософів, насамперед Д.Белла ("Культурні суперечності капіталізму" [2], "Прихід постіндустріального суспільства" [3]) та Е.Тоффлера ("Третя хвиля" [4], "Шок майбутнього" та інших). На сьогодні подальша розробка цієї теорії триває в багатьох країнах світу, в т.ч. і в Польщі та в Україні.

2. За великим рахунком, період постіндустріального фазового переходу – це наша сучасність. Це – та соціально-історична реальність, в якій перебуває найбільш розвинена частина людства. Отже, *постіндустріалізм являє собою соціально-історичну основу сучасної європейської інтеграції.*

3. Американський історик Л.Мемфорд доходить до висновку, що головною ознакою сучасної промислової техніки є те, що вона являє собою пристрої, які спрямовані на *економію людської праці* [5, с. 254]. І ось саме в цьому аспекті вже на межі 1960–1970-х рр. було досягнуто теоретично можливу межу. Поява перших зразків робототехніки тощо призвела до того, що ефективність промислової техніки, принаймні теоретично, дійсно дійшла до граничної риски – *людська праця стала взагалі не потрібною.*

4. На думку згаданих дослідників (Д.Белла, А.Тоффлера та ін.), розширене застосування зазначених технічних новацій своїм безпосереднім соціальним наслідком буде мати поступове *витиснення людини з галузі матеріального виробництва до галузі продукування, обробки та передачі інформації.* Саме в цьому й полягає соціальна сутність "інформаційної революції".

5. Наслідком інформаційної революції є *зміна базисного інтегратора суспільства, що означає зміну його цивілізаційної приналежності.* Насамперед, *праця втрачає роль такого базисного інтегратора – тобто ту роль, яку вона виконувала в індустріальній цивілізації.* На думку Д.Белла, якщо традиційне суспільство являло собою "гру між людиною та природою", суспільство індустріальне – "гру між людиною та штучною природою" (технікою), то суспільство інформаційне являє собою "гру між людьми". На цій підставі Д.Белл доходить висновку, що *базисним інтегратором інформаційного суспільства стає* ***культура*** [3, с. 204].

6. В індустріальному суспільстві основою соціальної стратифікації був *класовий* поділ. Класи ж утворювалися на *соціально-економічній* основі, на основі відношення до власності. Натомість, *страти інформаційного суспільства утворюються на основі спільної культурної ідентичності їх членів.*

7. В політичному аспекті та в плані теорії та практики державного управління становлення інформаційного суспільства означає *різке ускладнення самого об'єкту управління – суспільства.* Та, відповідно, різке ускладнення завдань, які постають перед суб'єктом управління – системою державної влади. Традиційне суспільство з його чітким та однозначним становокастовим поділом, дуже низьким рівнем соціальної мобільності тощо було досить простим саме в якості об'єкту управління. Індустріальне суспільство в такій якості було значно складнішим. Але це ускладнення компенсувалося тим, що індустріалізм, принаймні в капіталістичній версії, є суспільством *саморегульованим.*

8. В якості об'єкту управління з боку постіндустріальної держави постають вже не знеособлені "економічні покажчики", "відсотки росту ВВП" тощо, а *стосунки та інтереси конкретних людей та соціальних груп.* Причому не тільки матеріальні, економічні інтереси, які можна якось обрахувати, але й інтереси культурні, які точно виміряти взагалі навряд чи можливо. Д.Белл зазначає: "Але кооперація людей є значно більш важко вирішуємим завданням, ніж управління речами. (...) Як наслідок ми маємо або політику консенсусу або політику безвихідності" [2, с. 245]. Практично це має вираз у "проектному менеджменті", "мережевому управлінні"

та інших організаційних новаціях, які доповнюють в постіндустріальну добу традиційну, ще з часів фараонів, ієрархічну структуру адміністративного апарату держави.

Список використаних джерел

1. *Масуда Ё.* Информационное общество как постиндустриальное общество [Электронный ресурс] / Ё. Масуда. – Режим доступа : https://ru.wikipedia.org/wiki

2. *Белл Д.* Культурные противоречия капитализма / Д. Белл // Этическая мысль, 1991. – М. : Политиздат, 1992.

3. *Белл Д.* Прихід постіндустріального суспільства / Деніел Белл // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. – К. : Либідь, 1996. – С. 194–251.

4. *Тоффлер Е.* Третя хвиля / Елвін Тоффлер ; [пер. с англ. А. Евса]. – К. : Всесвіт, 2000. – 480 с.

5. *Мэмфорд Л.* Миф машины. Техника и развитие человечества / Л. Мэмфорд. – М. : Директ-Медиа, 2007. – 800 с.

О.М.Титаренко,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Хрещення Київської Русі як чинник духовно-ціннісної самоідентифікації українського суспільства

В умовах європейської інтеграції України, її наближення до норм і стандартів Європейського союзу, в тому числі і сфері публічного управління, виникає необхідність пошуку джерел духовно-ціннісної самоідентифікації українського суспільства. Як свідчить історичний розвиток, жодна країна світу не вийшла з управлінської та економічної криз, не подолавши кризу духовну [8].

В сучасній Україні суспільство постає перед проблемою духовно-моральної кризи, яка гостріша за будь-яку економічну чи політичну кризу. Та система цінностей, що була основою морального виховання за радянських часів, перестала існувати, так як не мала в собі глибоких християнських, релігійно-моральних смислів. Тому актуальним і суттєвим є питання формування морально-релігійного почуття як основи становлення цілісної особистості, поступової духовно-ціннісної самоідентифікації українського народу, що сприятиме його консолідації на шляху державотворення.

Слід зазначити, що у вітчизняній і зарубіжній філософській літературі широко представлені дослідження функціональності духовних цінностей: те, що для однієї людини має велику цінність, для іншої – малу чи зовсім ніяку. З формального боку цінності розподіляються на позитивні та негативні, на відносні та абсолютні, на суб'єктивні та об'єктивні. За змістом виразняють цінності речей, логічні, естетичні, моральні тощо. Виходячи з цієї ієрархії цінностей, морально-етичні установки мають абсолютний характер, універсальне значення і виступають основними категоріями духовності. До моральних цінностей відносяться нормативні, такі, як добро і зло, справедливість, прекрасне і потворне, людські ідеали, норми, принципи життєдіяльності тощо. Вони лежать в основі всіх вчинків, діяльності людини, мають моральну значущість і впливають на загальне суспільне життя [4].

Імплементація європейської ціннісної парадигми в Україні зводиться до трьох базових моментів:

1) європейський вибір України обумовлений історично. Суспільне та державне життя українців вибудовувалося під визначальним впливом культурної, освітньої, правової традицій Європи;

2) європейський вибір України – ціннісний вибір, який відкриває шлях для демократичного розвитку суспільства;

3) європейський вибір України – це справа збереження її державності та суверенітету.

Європейські цінності – правда, справедливість, свобода, людська гідність – за своєю суттю є глибоко християнськими, усвідомлення і засвоєння яких пов'язано з осмисленням особистістю, групою чи суспільством мети і змісту своєї діяльності в аспекті постановки й вирішення різноманітних завдань[5].

Моральні цінності уявлення, установки та аксіоми є продуктом нашої історії та культури. Історизм допомагає бачити тенденції розвитку будь-якої соціальної системи і прогнозувати її майбутній стан, тому нам вважається доцільним зробити історичний огляд витоків духовних цінностей які відрізняються від інших тим, що належать до феноменів свідомості, самоідентифікації й виявляються у формі провідних, значущих соціокультурних орієнтирів: ідеалів, норм, символів, образів, почуттів тощо, що зумовлюють духовний розвиток індивіда чи суспільства в цілому.

Православні духовні традиції пройшли непрості випробування часом, співіснуванням з іншими філософськими системами. Хреститель Русі київський князь Володимир є знаковим символом для всієї східнослов'янської цивілізації. Адже, запровадження християнства у Київській державі стало переломною віхою історії Русі-України, поворотним пунктом її всього подальшого історичного розвитку. Християнізація Київської Русі подолала політичну та культурну ізольованість країни й призвела до визнання за нею самостійного місця у символічній сім'ї християнських народів тогочасного європейського світу [8].

Володимир Великий — один з найпрогресивніших київських князів. За його князювання (980–1015 рр.) Русь почала підноситися як цілісне суспільство і держава. Насамперед це стосується прийняття 988 року християнства і утвердження його як державної релігії, що сприяло рівноправному входженню Русі в коло європейських держав християнського світу, її консолідації і подальшому суспільному та культурному розвитку.

Прийняття християнства означало приєднання України до духовно-ціннісної системи високорозвиненої візантійської культури, яка зберегла надбання античного світу і передавала їх усім європейцям. Адже саме в Давній Греції та Римі були закладені основи науки, філософії, політики, юриспруденції, естетики, літератури. Київська держава, згідно з тогочасними уявленнями, ніби очистилась від скверни – відмовилась від старих і прийняла нові цінності, стала членом світової християнської співдружності.

Про значення християнізації Русі М.Грушевський писав, що вона сприяла зародженню "единства политико-общественного уклада, общественных отношений и права", а також від цієї події почався процес еволюції Київської держави від збивання держави шляхом збройної сили до легітимних державотворчих процесів, від панування князів-наїзників до панування князів-правителів [9].

Християнізація дала можливість провести адміністративну, військову та судову реформи. Прагнучи консолідувати державу, князь Володимир здійснив адміністративну реформу суть якої полягала у приєднанні до Києва основних союзів давньоруських племен. Реформа ліквідувала місцеві "племінні" княжіння і замість цього запровадила новий адміністративний поділ держави на уділи – землі довкола найбільших міст. Туди київський князь почав призначати на врядування намісників та посадників – своїх синів або довірених осіб. Звідси бере початок династичний принцип, який згодом став пануючим. Усього таких уділів було вісім: Новгород, Полоцьк, Турів, Володимир, Тмутаракань, Ростов, Муром та Деревська земля з центром у Пінську. Київ, Чернігів і Переяслав становили великокнязівський домен [2]. У результаті адміністративної реформи родоплемінний поділ суспільства поступився місцем територіальному.

Суть військової реформи полягала в ліквідації "племінних" військових об'єднань і злитті військової системи із системою феодального землеволодіння. Князь роздавав землі із зобов'язанням військової служби та організації оборони цих земель. Це дало змогу досить швидко забезпечити охорону рубежів Київської держави, створити надійне військо не лише проти зовнішніх, але й внутрішніх ворогів. Система бенефіцій сприяла створенню навколо князя Володимира прошарку особисто відданої йому знаті. Стрижнем війська була дружина великого князя.

Судова реформа зводилася до розмежування судів єпископського та градського. Судова влада належала до основних прерогатив князя: він здійснював суд сам чи доручав цю справу своїм урядовцям. Княжий суд було віднесено до публічних (державних) судів.

У прийнятому "Уставі святого князя Володимира, крестившаго руськую землю, о церковних судех" було визначено місце церкви в державі, джерела її матеріального існування, сфери юрисдикції. Зміст окремих статей "Уставу" фактично проголошував відмову князя від втручан-

ня у справи церкви, закріплювався поділ церковної і світської судової компетенції. Християнська церква стала суттєвим елементом державної структури[6].

Таким чином, ідея духовного єднання набуває дієвої форми через примат християнських цінностей, які формують духовне підґрунтя соціального буття народу та визначають орієнтації та менталітет українського суспільства. Із утвердженням християнства закладено принципові зміни морально-етичної орієнтації українського суспільства, формується якісно нова система моральних цінностей, милосердя, спів-страждання, смирення.

Трансформаційні процеси, що нині відбуваються в Україні, складності соціально-політичного й економічного розвитку висувають на порядок денний надзвичайно важливе завдання – духовне вдосконалення особистості. Сучасне життя актуалізує християнські доброчинності, основи утвердження високих духовних цінностей, гармонізації суспільного розвитку.

Корінна культура нашого народу, що складалась протягом останнього тисячоліття, є водночас і оптимальною моделлю перспективи історичного розвитку, і фундаментом духовної монолітності, що забезпечує єдність світогляду, соборність. В той же час, вплив християнських цінностей на подальший розвиток людських відносин не тільки у моральній сфері, а в і економічній, політичній, правовій тощо, самоідентифікація українського суспільства, насамперед у духовній сфері, потребує подальшого вивчення та аналізу.

Список використаних джерел

1. *Багалій Д.* Нарис української історіографії : у 2 т. / Д. Багалій. – К., 1994.
2. *Жуковський А.* Нарис історії України / А. Жуковський, О. Субтельний. – Львів : Вид-во Наук. т-ва ім. Т. Г. Шевченка у Львові, 1992. – 230 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. (Т. 1 с. 333, 334; Т. 2 с. 487, 708; Т. 4 с. 133, 168).
4. *Карлова В.* Духовні цінності в структурі національної самосвідомості: українські реалії [Електронний ресурс] / В. Карлова // Вісн. НАДУ. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf
5. Християнський аспект європейської інтеграції України. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1715/
6. *Мамчак М.* Флотоводці України: Володимир Великий. [Електронний ресурс] / М. Мамчак. – Режим доступу : http://ukrlife.org/main/prosvita/_volod.htm
7. *Михайлишин І.* Вічні цінності християнства та виклики сучасності, Фонд духовного відродження "Думнич" [Електронний ресурс] / І. Михайлишин. – Режим доступу : http://www.kp-osvita.org.ua/news/31-vustyp.html
8. *Ребкало В.* Колективна ідентичність українського суспільства та її вплив на реформування українського суспільства [Електронний ресурс] / В. Ребкало, В. Козаков // Публічне управління. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/14.pdf
9. *Ричка В.* Тисячолітній Володимир. Великий хреститель України-Русі та його слід в історії [Електронний ресурс] / В. Ричка. – Режим доступу : http://risu.org.ua/ua/index/monitoring/religious_digest/59374/

В.Б.Гройсман,
аспірант кафедри
державного менеджменту НАДУ

Концептуальні засади дослідження громади як суб'єкта громадянського суспільства

Основним суб'єктом громадянського суспільства є громадянин, однак варто звернути увагу на те, що таким суб'єктом можуть бути також інші структурні складові громадянського суспільства – громадські організації, політичні партії, а також сама держава.

Отже, йдеться про певний континуум між людиною і державою, який утворюють різні організаційні структури, а тому можна розглядати питання про суб'єкт громадянського суспільства під організаційним або інституційним кутом зору. Саме такий підхід домінує як у світовій, так і у вітчизняній спеціальній літературі, зокрема в соціологічних, політологічних тощо дослідженнях. Не є винятком і наукові дослідження в галузі державного управління.

Однак такий підхід створює ризики підміни задоволення потреб конкретних людей бюрократичними узгодженнями між різними інстанціями на кшталт судової змагальності або підприємницької конкуренції. Це, вочевидь, буде не лише спрощенням, а й викривленням уявлень про громадянське суспільство. Тому більш адекватним прикладом колективного суб'єкта громадянського суспільства ми вважаємо громаду – первинну комунікативну спільноту.

В основному громади формуються історично і переважно за принципом спільного проживання та праці людей. Саме до такого розуміння громади як спільноти приходить у своєму дослідженні спільнот Тьоніс [1]. Спільнота постає у його концепції як утворення органічне, змістове, наповнене питаннями повсякденного життя звичайної людини. Саме таке життя було характерним для переважної більшості представників традиційного суспільства. На противагу спільнотам суспільство в типології Тьоніса постає як формальне, надособове соціальне утворення, у якому домінує опосередковане діяльністю інститутів задоволення потреб особистості. Спільнота є найкращою формою співіснування для малих об'єднань людей, у той час як зі зростанням обсягу таких об'єднань міжособистісні контакти стають усе більш проблематичними й опосередкованими, а отже, спільноту як основний тип соціального зв'язку витісняє суспільство. Це свого роду природний соціальний процес, чимось подібний до того, як свого часу люди із сільської місцевості поступово переїжджали у міста, а згодом – у великі міста. Такі процеси в Західній Європі набули масового характеру наприкінці Середньовіччя і зумовили початок формування громадянського суспільства передусім як витвору міської культури. Певною мірою аналіз цих процесів зробив ще Макс Вебер [2], однак поява суспільства в розумінні Тьоніса пов'язана виключно з процесами урбанізації.

Аналізуючи спільноту не лише як певну історичну форму співіснування людей, а і як певний тип соціального зв'язку, який може зберігати свою значущість ще тривалий час, Тьоніс акцентує увагу на спільноті та суспільстві як на таких соціальних утвореннях, в основі появи яких перебуває специфічний тип волі до спільного життя. Таким чином, для появи спільнот необов'язковим є архаїчний чи навіть традиційно-феодальний спосіб життя, головне, щоб були певні підстави для виникнення узгодженої волі жити спільнотою. Інша справа, що, як і у давні часи, найпростіше таку волю виробити за умов спільного простору життя. Таким прикладом в усіх суспільствах і в усі часи були територіальні громади.

У "Компендіумі соціальної доктрини церкви" субсидіарність означала пріоритетність докладання зусиль для поліпшення власного життя саме представниками громадянського суспільства, а не державою: "Багатий досвід волонтерської діяльності становить дуже цінний приклад, який спонукає розглядати громадянське суспільство як простір, де ще можна відновити громадську етику, засновану на солідарності, конкретному співробітництві і братерському діалозі. Усі ми покликані з довірою дивитися на можливості, які відкриваються завдяки цьому, і працювати для блага всієї спільноти і, зокрема, для блага найслабших і найнужденніших. Таким чином утверджується принцип "суб'єктності суспільства" [3].

Очевидно, автори компендіуму мали на увазі не лише тих людей, які самі для себе обрали покликанням і повсякденною роботою волонтерство, але саме нічим ззовні не стимульоване додатково бажання громадян докласти власних зусиль до покращення спільного життя в державі – від підвищення комфортності і захищеності місця свого проживання та навчання своїх дітей і аж до поліпшення іміджу держави у міжнародних стосунках. Таке бажання зовсім не обов'язково має обмежуватися так званим "третім сектором", хоча там воно набуває найбільш явного і очевидного втілення. Ініціативність у поліпшенні спільного життя в державі може реалізовуватися також у забезпеченні громадянами кращого функціонування всіх інших, у тому числі і навіть передусім – формальних організацій.

Обґрунтовуючи зазначену думку, варто звернутися до досвіду громадянського руху у США та Канаді, який теоретично був осмислений представниками так званої філософії комунітариз-

му. Якщо перший теоретик комунітаризму – американський соціолог Амітаї Етціоні – переважно аналізував спосіб оптимізації самоконтролю громад замість посилення центрального контролю держави [4], причому аналіз переваг громад перед формальними організаціями ґрунтувався у Етціоні на його попередніх класичних дослідженнях формальних організацій та централізації, то його послідовники значно посилюють моральну аргументацію, звертаючи особливу увагу на те, що суспільний розвиток базується на ідеї ціннісного самовизначення спільнот. Зокрема, йдеться про праці канадського мислителя Чарльза Тейлора та американського філософа Алесдейра Макінтайра, у яких утверджується вищість спільноти над індивідом у питанні ціннісного самовизначення, суть якої полягає в тому, що особистість не є соціальним атомом, вона виховується у певній спільноті і виносить свої судження (навіть критичні щодо цієї спільноти), спираючись на цінності, прищеплені їй цією спільнотою.

У вітчизняній науковій думці свого часу Михайло Драгоманов обґрунтовував у теорії громад певну позицію, яку більше ніж через століття будуть розвивати представники філософії та політики комунітаризму у США та Канаді. Зокрема, привертає увагу його праця "Чудацькі думки про українську національну справу" [5]. Драгоманов критикує надмірну централізацію тодішньої Російської імперії і закликає український та російський народи боротися з таким станом справ. Досліджуючи історію європейських держав як держав національних, він доходить висновку, що "слід шукати всесвітню правду, яка буде спільною для всіх національностей та народів", адже саме така правда здатна поєднати ці народи для досягнення спільної мети. Такою метою має бути не якась супердержава, не певна імперія, а навпаки, – вільне об'єднання громад, "товариство товариств". Таке гасло нагадувало ідеї Бакуніна з його "асоціацією асоціацій", яка замінить будь-яку державність як джерело насильства і надасть усім політичну свободу. Однак у Драгоманова був свій історичний ідеал – козацька республіка, яку представляла Запорізька Січ.

Ідеї громадівства, започатковані Драгомановим, знайшли своїх послідовників у суспільно-політичній сфері, про що свідчить те, що на території сучасної України ще в другій половині XIX ст. був поширений громадівський рух, започаткований "хлопоманами" В.Антоновичем, Б.Познанським та ін. Згодом саме Драгоманов розробить власну концепцію "громадянського соціалізму" і сприятиме розгортанню "Київської старої громади" у Києві, діяльність якої радикально обмежить лише сумнозвісний Емський указ 1876 р. Однак ідеї громадівців уже ширилися Україною – місцеві громади було створено в Полтаві, Чернігові, Харкові, Одесі та інших містах. Певною мірою цей досвід нагадує комунітаристський рух, який також з університетських аудиторій поступово вийшов як у суспільну практику, так і у велику політику.

Список використаних джерел

1. *Тьоніс Ф.* Спільнота та суспільство: основні поняття чистої соціології / Ф. Тьоніс ; пер. з нім. Н. Комарової, О. Погорілого. – К. : Дух і Літера, 2005. – 262 с.

2. *Вебер М.* Господарство і суспільство / Макс Вебер ; пер. з нім. М. Кушніра. – К. : Всесвіт, 2012. – 1112 с.

3. Компендіум соціальної доктрини церкви / пер. з лат. О. Живиці. – К. : Кайрос, 2008. – 549 с.

4. *Etzioni A.* The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda / A. Etzioni. – London : Thousand Oaks, 1995. – 332 p.

5. *Драгоманов М.* Чудацькі думки про українську національну справу / Михайло Драгоманов ; Партія Укр. Соціялістів-Революціонерів. – Відень : Парт. друк., 1915. – 124 с.

МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНО-ОСОБИСТІСНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (круглий стіл)

М.І.Пірен,
доктор соціологічних наук, професор
кафедри державної служби та кадрової політики НАДУ,
завідувач кафедри соціальної роботи
та кадрової політики Буковинського державного
фінансово-економічного університету

Використання іноземного досвіду з розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою ефективного надання послуг

Процеси глобалізації вимагають нову якість підходу до професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування по всіх параметрах: економічних, політичних, інформаційних, екологічних, культурних і духовних. Глобалізація, водночас, обумовлює нове бачення світу в контексті глобальних стратегій і змін. Формуються світоглядні засади запотребуваних моделей принципів управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, таких, що поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи, нових форм колективної та особистісної відповідальності.

У зарубіжній практиці, особливо в розвинутих країнах – Австрії, Великобританії, Голландії, Канаді, Німеччині, США поширено досвід управління персоналом на основі компетенції та компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У правовій державі кожний державний орган та його посадові особи мають компетенцію, яка визначається в нормативно-правових актах, і зобов'язані діяти в її межах.

Компетенція посади державної служби – це окреслене коло проблем, що належать до повноважень, прав та обов'язків за певною посадою і окреслюють вимоги до кадрів для виконання ними посадових функцій.

Компетентність державного службовця – це сукупність вимог до тих, хто займає конкретну посаду в конкретному органі державної влади, державній установі, організації з точки зору відповідальності професійних управлінських здібностей, особистісних психологічних властивостей, управлінських знань, умінь та навичок компетенції за посадою.

Професійна компетенція – здатність успішно діяти на основі практичного досвіду, умінь та знань при вирішенні поставлених професійних завдань.

Особливістю професійної компетентності є стан організованості професійного середовища: чим менше організована професійна діяльність, тим необхіднішим є професійно компетентний спеціаліст.

В управлінні персоналом найчастіше під компетенцією розуміють формально описані вимоги до особистих, професійних та інших якостей кандидата на посаду співробітника чи до групи співробітників компанії.

В основі ідеології впровадження компетенцій та компетентності лежить процесний підхід до управління персоналом, що передбачає його вибір, призначення, розвиток та службове просування на основі демократичних принципів, а також постійний контроль. Взагалі основними підходами до розуміння компетенції є: поведінковий підхід (США), функціональний підхід (Великобританія), індивідуалістичний підхід (Франція), комплексний підхід (Німеччина, Австрія), ситуаційний підхід (у багатьох країнах розпочали використовувати з 2000 р.).

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння (влади) людині (суспільству) – сервісна концепція державного управління.

Сервісна концепція державного управління – сучасне розуміння соціального призначення держави, за яким пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадян-

ському суспільству, а основною формою діяльності, владних інституцій – надання адміністративних послуг.

Теорія адміністративних послуг – це є досвід країн розвинених демократій, тому у 80-х рр. XX ст. відбувається зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою та громадянами, де людина, її права і свободи визначаються головною соціальною цінністю, а основним завданням публічної адміністрації є надання якісних послуг громадянам.

Термін "адміністративні послуги" спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин, а на змістовну переоцінку суті їхніх взаємовідносин.

У розвинутих країнах ЄС та світу уже на початку 90-х рр. XX ст. розроблені такі ініціативи щодо якості послуг, а саме: Бельгія – Хартія прав споживачів державних послуг (1992 р.); Великобританія – Хартія прав громадян (1992 р.); Іспанія – Нагляд за дотриманням якості (1992 р.); Канада – Ініціатива стандартів якості (1992 р.); Португалія – Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (1993 р.); Франція – Хартія державних послуг (1992 р.).

Сьогодні для України важливо вивчити досвід Канади у створенні інтегрованої системи надання адміністративних послуг за принципом "єдиного вікна" (1995 р.). В Україні ухвалили закон про адміністративні послуги в 2012 р. вміле використання досвіду демократичних країн для України вимагає від державних службовців відповідних професійно-особистісних компетенцій та вивчення англійської, французької, іспанської та інших мов.

Проблема професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для надання адміністративних послуг в сучасній Україні є надто актуальною, бо йде становлення демократичної держави, в якій не громадяни служать державі, а держава є організацією на службі у суспільства. Органи публічної влади не керують громадянами, а надають їм адміністративні послуги.

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади. Як відомо, абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються громадянами.

Важливим поступом у розвитку сфери адміністративних послуг став прийнятий 6 вересня 2012 р. Закон України "Про адміністративні послуги", де визначено їх основні принципи, а саме: верховенство права, стабільність, рівність перед законом, відкритість та прозорість, оперативність та своєчасність, доступність інформації та надання послуг, захищеність персональних даних, раціональна мінімізація кількості документів, процедур, що потрібні для отримання адміністративних послуг, неупередженість та справедливість, доступність для суб'єктів звернень.

Позитивним для України є спрощення та реалізація основних напрямків щодо зменшення корупційних ризиків при наданні адміністративних послуг. На даний період з'явилися нові ідеї реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг в обласних центрах; створення зручних умов отримання споживачами адміністративних послуг; надання потрібної інформації у відкритому доступі; нормативне врегулювання питань надання адміністративних послуг; підвищення якості надання адміністративних послуг; розбудова функціональності Всеукраїнського порталу й наповнення його інформацією по всім адміністративним послугам; розширення можливостей звернення громадян через онлайн, засоби поштового зв'язку тощо.

У багатьох демократичних країнах на цей період значно покращують надання адміністративних послуг за допомогою комплексного підходу до надання послуг або принципу "єдиного вікна". В ідеалі громадяни повинні мати можливість отримати доступ до послуг через будь-який із основних каналів: інтернет, колл-центри, особистий візит та отримати послуг в сервіс-центрі тощо.

Із вищезазначеного слід зауважити, що існує сьогодні багато способів для досягнення мети щодо покращення адміністративних послуг, їх слід вивчати та вміло використовувати, враховуючи свої можливості, компетенції, ризики та культурно-правові засади.

Список використаних джерел

1. *Ковбасюк Ю. В.* Модернізація державного управління та європейська інтеграція України [Електронний ресурс] / Ю. В. Ковбасюк // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 5–10. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_3_3.pdf

2. *Ліпенцев А. В.* Пріоритети модернізації державної служби: розвиток культури якісного надання послуг у публічній службі Канади / А. В. Ліпенцев, І. І. Мішура // Реформування систе-

ми державного управління та державної служби : теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнарод. уч. (20 квіт. 2012 р.) : пленарне засідання / за ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 7–14.

3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 45/2012 від 1 лют. 2012 р. – Режим доступу : http: zakon4.gov.ua/laws/chow/45/2012

4. *Рамен Дж*. Компетентность в современном обществе : выявление, развитие и реализация / Дж. Рамен. – М. : Когито-Ценрт, 2002. – 396 с.

5. *Роббинз Стивен П*. Основы организацинного поведения : пер. с англ. / П. Стивен Роббинз. – 8-е изд. – М. : Изд. Дом "Вильямс", 2006. – 448 с.

6. *Спенсер Л. М*. Компетенции на работе : пер. с англ. / Л. М. Спенсер, С. М. Спенсер. – М. : НИРРО, 2005. – 384 с.

7. *Толкованов В. В*. Підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Університетські наукові записки = Univer Sity Scientific Notes : Часоп. Хмельницького ун-ту упр. та права. – 2012. – № 12. – С. 23–29.

8. *Bourgon I. A*. New Synthesis of public Administration : serving in the 21st century / I. A. Bourgon. – [s.p.] : MCYILL-Queen's Press – MQUP, 2011. – 250 с.

Л.В.Гонюкова,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ
В.В.Атаманчук,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Гнучка демократія (Liquid democracy) як виклик сучасному державному управлінню

Актуальність використання зарубіжного досвіду модернізації державного управління зумовлена масштабами і складністю завдань сучасного етапу розвитку України, що спонукають до наукових досліджень інституційних та структурно-функціональних змін в державному управлінні.

Термін "гнучка демократія" отримав багато уваги недавно, як в Україні, так і за кордоном. Хоча різні групи і країни розуміють цей термін по-своєму. Гнучка демократія (Liquid democracy) спочатку була описана як система голосування для зручності. Вона може розглядатися як функція, яка приймає питання як аргумент і повертає список відповідей на це питання, відсортованих в порядку народної переваги (через голосування затвердження, що є невід'ємною складовою гнучкої демократії, яка часто упускається з виду) [1].

Wikipedia тлумачить гнучку демократію як делеговану демократію, або ж як рідку демократію (дослівно – текучу), яка є формою демократичного контролю за допомогою представників, а не делегатів. Цей термін загальний опис для вже існуючих форм державного управління [2].

У Росії Liquid democracy перекладають як прозора демократія, а термін "Liquid" перекладається як швидкоплинний, прозорий, не стійкий.

Але перкласти "Liquid" можна і як плавний, тобто, гнучкий – у випадку державного управління. Адже в сучасних умовах відбуваються постійні повільні зміни.

Інший погляд на гнучку демократію поєднує мережі і форми здійснення народовладдя. Цей термін використовують, щоб охопити більше можливостей для участі громадян у демократичному процесі шляхом використання як онлайн, так і офлайн мереж. Голоси можуть передаватись через мережі довірених відносин довіреним особам і в цьому спосіб "делегації" може бути різноманітний, від звичайної представницької демократії, до Інтернет партій і прямої демократії.

Основна ідея полягає в демократичній системі, в якій більшість питань вирішуються шляхом прямого референдуму. Беручи до уваги, що ніхто не має достатньо часу і знань для кожного питання, голоси можуть бути передані по темам. Крім того, ця передача голосів є тим-

часовою і може бути відкликана в будь-який момент. Гнучку демократію іноді називають повноваженнями або голосуванням за дорученням [3].

Отже, один з поглядів на гнучку демократію – це поєднання прямої і представницької демократії з Інтернет технологіями. Пряма демократія – одна людина один голос – не дуже добре масштабується. Виборці не завжди можуть бути обізнані з питань, що обговорюються. Ось чому сьогодні багато урядів використовують форму представницької демократії, де люди голосують за представників, яким вони довіряють, які представлятимуть їх при голосуванні за ухвалення політичних рішень.

Гнучка демократія намагається взяти найкраще з обох, прямої і представницької демократії, дозволяючи виборцеві вирішити, чи варто делегувати свій голос своїм представникам з даного питання або просто самому голосувати. Гнучка демократія (Jakob Jochmann) була б нездійсненна без Інтернету, але стає реальністю вже сьогодні [4].

Започаткували гнучкі технології (Liquid Technology) демократії дві організації в 2009 році. До однієї з них входили Andreas Nitchea, Axel Kistner, Jan Behrens і Bjorn Swierczek, які поклали майже чотири місяці волонтерської роботи, щоб створити перше програмне забезпечення для гнучкої демократії – так званий "Liquid зворотний зв'язок".

Друга організація, яку в даний час очолює Daniel Reichert, використовує програмне забезпечення під назвою адхократія, спочатку розроблене програмістом Фрідріхом Лінденбергом. Вони бачать прозорість неодмінною умовою будь-якої програми програмного забезпечення.

Сьогодні різні громадські організації, політичні партії, органи влади, корпорації використовують різні комп'ютерні програми (на основі різних мов програмування), які відображають різні погляди (філософії) на гнучку демократію з різними функціональними можливостями [5].

Ще один погляд на гнучку демократію полягає в тому, що її розглядають як теоретичну концепцію перегляду процедури прийняття рішень з тим, щоб розширити можливості участі. Ідея полягає в тому, щоб об'єднати можливості прямої і представницької демократії для того, щоб зробити їх доступними для переважної більшості суспільства. В Асоціації гнучкої демократії ця концепція висувається, як "прямий парламентаризм" і застосовується для програмного забезпечення участь адхократії [6].

На думку Йозефа Девіса-Коутса, гнучка демократія буде відмінно працювати в таких питаннях, як збори акціонерів, збори міських рад, та на інтернет-форуми. Адже ця концепція була спочатку розроблена для однієї дуже конкретної мети: переробити застарілі традиції військової ієрархії (основою сучасного державного управління є військова організація). Наша громадянська інфраструктура в даний час залежить від інституційних основ нашого суспільства, які зазнали невдачі, і будуть продовжувати терпіти невдачу, щоб пристосуватися до радикальних змін. Для запобігання краху суспільства необхідно установи і процедури зробити більш гнучкими. Йозеф Девіс-Коутс допускає замість революції шляхом насильства – зміни шляхом мистецтва, або музики, або культури, може бути, ми могли б жити, щоб побачити революцію за допомогою інституційного дизайну? [7].

Отже, гнучка демократія створює нову форму демократії в якій різні "жорсткі" бар'єри постійно змінюються. Ухвалення рішень переходить від вертикальної системи до горизонтальної. Кожний громадянин може долучитись до ухвалення рішень за допомогою інтернет-технологій, за бажанням. Для державного управління це є складний виклик, коли постійно змінюються умови діяльності. Старі ієрархічні структури і моделі за умови невизначеності дають збої і роблять саму державу неефективною.

Список використаних джерел

1. Liquid Democracy in context or, Infrastructuralist Manifesto [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://seed.sourceforge.net/ld_k5_article_004.html

2. Delegative democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Delegative_democracy

3. Liquid Feedback Interactive Democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://liquidfeedback.org/

4. Democratizing Policymaking Online: Liquid Feedback [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://thegovlab.org/democratizing-policymaking-online-liquid-feedback/

5. Гнучка демократія, додаток, який перетворює всіх у політиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.shareable.net/blog/liquid-democracy-the-app-that-turns-everyone- в-а-політика

6. Liquid Democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.freitag.de/autoren/steffen-kraft/was-ist-liquid-democracy

7. Блог Йосипа Девіс-Котс. Ухвалення Рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://technologyandsocialaction.org/node/190

О.М.Петроє,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Розвиток демократичної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як умова розбудови демократії в Україні

Виконання завдань, які стоять сьогодні перед державним управлінням щодо розв'язання зовнішнього збройного конфлікту на сході України та відновлення цілісності нашої держави неможливе без подолання внутрішньої загальносуспільної кризи, яку переживає країна, з одного боку, та виконання євроінтеграційних цілей суспільного розвитку, з другого. Усі ці завдання актуалізують потреби прискорення демократичнного транзиту (лат. transitus – проходження, перехід) нашої держави шляхом оновлення політичних структур, відносин і цінностей, котрі змінюють сам характер і зміст не тільки політичного життя, але і культури суспільних відносин. Саме культура як суб'єктивна компонента (цінності, норми, менталітет, ідеали) є ключовим джерелом і умовою ефективних демократичних змін, усіх суспільних перетворень.

Як свідчить попередній історичний досвід та досвід років незалежності України – демократія є великою цінністю для українського народу. Прагнення українців до демократичної участі та демократичних принципів розбудови держави особливо яскраво проявилися в ході революційних та військових подій останнього року. Проте, ці події не лише засвідчили неабиякий реформаційний, безпековий, творчий потенціал демократичного руху, але й висвітлили існуючий недостатній рівень демократичної культури в усіх сферах суспільного життя (політичного, економічного, соціального і духовного), і, насамперед, у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

За оцінками дослідників, демократія є найефективнішою, але й найскладнішою у сучасному цивілізованому світі формою державного **управління.** Складність демократії як для людей так і для політиків полягає у тім, що сьогодні у світі немає єдино визначеної моделі з чітко **окресленою** її структурою. І в теорії, і на практиці існує стільки ж систем демократії, скільки й демократичних країн.. Це пряма демократія (***direct democracy***), непряма демократія (***indirect democracy***), представницька демократія (***representative democracy***), ліберальна демократія (***liberal democracy***), делегована демократія (***delegative*** або ***liquid democracy***), дорадча демократія (***deliberative democracy***), комунітарна демократія (***communitarian democracy***), консолідована демократія (consolidated democracy), транзитна демократія (***transitional democracy***) [3] та ін.

Існують також різні шляхи історичних моделей становлення демократичного ладу в країнах: шляхом революції; еволюційним шляхом; у результаті зовнішнього впливу; шляхом демократичної трансформації, здійснюваної зверху; змішані моделі [2, с. 244–246].

У цілому ж, обґрунтовуючи переваги і недоліки різних моделей демократичного ладу, варто розуміти, що лише добре функціонуюча система демократії має потенціал для вирішення важливих суспільних завдань. Відтак, при вивченні та оцінюванні різномаїтих моделей демократії, виборі стандартів національної моделі та визначенні шляхів демократичного транзиту України, особливо цінним є міжнародний досвід представників розвинених демократій. На особливу увагу заслуговує досвід країн-членів ЄС у яких нагромаджено цінні знання у цій сфері, що має важливе значення для їх використання у теорії та практиці державного управління нашої держави.

Розбудова демократії в Україні потребує запровадження відповідного ефективного механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з представниками різних груп інтересів (бізнесу, громади, експертного середовища – вітчизняних і зарубіж-

них) у процесах вироблення та реалізації управлінських рішень, забезпечення їх контролю, на засадах партнерства і взаємної відповідальності, гарантій здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Ключовою умовою інституціоналізації ефективної національної моделі демократії в Україні є системна розбудова її демократичних інститутів – формальних (правових, програмних, організаційних, фінансових, інформаційних) та неформальних (підвищення загальної та спеціальної культури демократії шляхом реалізації комплексу заходів, спрямованих на поширення ідей, цінностей, принципів та повсюдне впровадження в практику державно-управлінських відносин технологій і методів демократичного врядування).

При цьому, як зазначають дослідники, якщо на початковій стадії демократизації демократичні інститути можуть бути встановлені без масової участі, то існувати без масового сприйняття демократичної політичної культури, її норм та цінностей, а, отже – без масової підтримки, демократія не спроможна [1].

Відтак, демократизація державного управління та місцевого самоврядування, розбудова демократичної системи ефективних державно-управлінських відносин в Україні на сучасному етапі неможливі без створення відповідного вимогам демократичного врядування освітнього забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування, без формування високопрофесійного, орієнтованого на демократичні стандарти, кадрового потенціалу.

У цілому ж, успішність формування нової соціокультурної демократичної реальності у нашій країні, головним чином залежить від розвитку освіти і науки державного управління, спрямованих на формування спеціальних професійних компетентностей та досягнення високої культури демократії в діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Особливо важлива роль освіти і науки державного управління у цих процесах обумовлена тим, що саме освіта є найефективнішим механізмом освоєння нових знань, формування навичок та мотивації до адекватної демократично орієнтованої поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Саме в такому розумінні є всі підстави стверджувати, що лише сформована освітою висока демократична культура у сфері державного управління, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, здатна замінити укорінену централізовану, ієрархічну вертикальну модель державно-управлінських відносин на горизонтальну, партнерську систему демократичного врядування.

Список використаних джерел

1. *Радченко О. В.* Демократичний транзит як механізм державного управління: світові моделі та проблеми застосування [Електронний ресурс]/ О. В. Радченко // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2009. – №. 3. – Режим доступу : www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+ Radchenko.pdf

2. *Lakoff S.* Democracy: History, Theory, Practice / S. Lakoff. – Boulder, Colo. : Westview Press, 1996. – 388 p.

3. Types of Democracy // A Short Definition of Democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.democracy-building.info/definition-democracy.html

Т.О.Самофалова,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри управління персоналом
та економіки праці ХарРІ НАДУ

Liguid democracy в європейській моделі державного управління

Процес формування професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні потребує якісно нового наповнення. Сучасне українське суспільство прагне швидких і радикальних змін, безпосереднього впливу на прийняття рішень щодо управління суспільною динамікою, у пост-Майданному повітрі фізично відчувається ностальгія за інститутами прямої демократії. Стан суспільної свідомості, що

супроводжує сучасний суспільний дискурс в Україні, подібний до загострення описаної Е.Дюркгеймом аномії. Аномія (від франц. anomie – відсутність закону – організації), соціологічне і соціально-психологічне поняття, що означає морально-психологічний стан індивідуальної і суспільної свідомості, який характеризується розкладанням системи цінностей, обумовленим кризою суспільства, протиріччям між проголошеними цілями і неможливістю їх реалізації для більшості. Виражається у відчуженості людини від суспільства, апатії, розчаруванні в житті, злочинності [1].

Сталося так, що світоглядна традиція є суттєво різною в двох частинах України – це історична реальність. Проте не варто заперечувати спільної економічної природи існуючої кризи, що проявилась на різних територіях України по-різному. Про це читаємо у Р.Мертона: "надзвичайне значення, що надається в нашому суспільстві накопиченню багатства як символу успіху, – писав Р. Мертон, – перешкоджає встановленню повністю ефективного контролю над використанням інституційно врегульованих способів його придбання". "Обман, корупція, аморальність, злочинність" – такі звичні для України явища – "увесь набір заборонених засобів стає все більш звичним, коли значення, що надається підтримуваній даною культурою меті досягнення успіху перевищує значення координованих інституційних засобів її досягнення" [3]. При цьому мета може бути не лише економічною, але й політичною або одна реалізовуватись засобами іншої.

Р. Мертон пропонує п'ять альтернативних способів адаптації індивідуума до умов, що існують у суспільстві або групі: підпорядкування, інновація (оновлення), ритуалізм, ретритизм (відхід від життя) і заколот. Слід зазначити, що лише останній варіант спрямований на злам системи і передбачає революційний сценарій.

Українське суспільство не в стані більше здійснювати ані ритуального поклоніння бюрократичній традиції, не підкорюється і не намагається втекти від реальності, але перебуває на етапі переходу від "заколоту" до "інновацій та оновлення". Цілі визначені новою культурою постмайданного суспільства, при цьому існує потреба в інституціональних засобах їх досягнення.

Передумовою цільної, неаномічної особистості, за Е. Дюркгеймом, є стійке і згуртоване суспільство. Таке суспільство може бути вибудовано через інституалізацію інновацій, спрямованих на підвищення довіри, соціальної активності і відповідальності. Без інновацій, що поглиблюють почуття співучасті, рівного доступу до прийняття рішень, можливий атомарний розпад суспільства і втрата державності, оскільки шляху підпорядкування, ритуалізму і ретритизму в Україні, на відмінку від заспокоєної Європи, не існує. Від стану революції існує лише два шляхи – тотальна руйнація, як сталося в 1917 і 1991 рр. або адаптація через інновації.

Проте, зважаючи на факти, можна констатувати, що європейцям так само не вдалося створити справді згуртованої спільноти, досягти досконалої моделі співучасті громадян. Іншими словами, Європа має подібні до українських проблеми і так само шукає моделі оновлення процесів прийняття рішень в управлінні державою.

У ЄС – серйозний брак підзвітності, який з часом поглиблюється. Відсутні інституціональні інструменти впливу виборців, їх активність на виборах знизилася – лише 43,11% взяли участь у виборах до Європарламенту – 2014. В Європі наростає криза ідентичності. Обман та зловживання в ЄС є наслідком системи, у якій бракує підзвітності та прозорості, ознакою зростаючої кризи легітимності інститутів. ЄС не має європейського публічного діалогу між простими громадянами та політиками. На цьому тлі слід пам'ятати, що все ж демократія означає народне правління, яке здійснюється самим народом [2].

В цьому контексті Liquid democracy – демократія, що тече, гнучка демократія є альтернативою і новацією, що долає стан аномії, заповнює пустоти процедур. За сутністю це теоретична концепція прийняття рішень за найбільш широкої участі. Сутність ідеї – у злитті прямої і представницької демократії з тим, щоб зробити можливості участі доступними для переважної більшості членів суспільства у всіх сферах його життя, зокрема засобами Інтернету [4].

Гнучка демократія намагається взяти найкраще і з прямої і з представницької демократії, дозволяючи виборцям вирішити, чи варто делегувати свій голос до своїх представників з даного питання або просто голосувати на власний розсуд, оскільки більшість виборців може засвідчити, що їх представники не мають досвіду по кожній окремій темі і не завжди розділяють їх думки про кожне питання.

Liquid democracy є інноваційним інструментом адаптації суспільства і держави, що може бути запропонований для подолання відчуження і посилення співучасті, побудови суспільства

відповідальних і рівних у правах впливу на владу громадян. Liquid democracy – життєво необхідне майбутнім державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування в умовах децентралізації інноваційне середовище навчання, що забезпечує формування професійно-особистісних компетенцій Нової України в Європі. Цьому суттєво може сприяти українсько-голландський проект "Культура державного службовця в умовах демократії". Зокрема, слід обговорювати створення Українсько-Голландської асоціації тренерів з публічного адміністрування. Ідея асоціації ґрунтується на таких засадах:

– *Місія* Стійке позитивне сприйняття процедур, компетенцій і відповідальності органами влади в умовах демократії.

– *Завдання* Поглиблення діалогу і довіри на місцевому рівні, формування навичок пошуку і реалізації рішень в умовах невизначеності, подолання стану аномії.

– *Функції* Дослідницька і просвітницька діяльність, обмін науковими кадрами, видання спільних праць, проведення виїзних тренінгів.

– *Цільові групи* Унікальна місцева аудиторія державних службовців органів влади і посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язаних з проблематикою тренінгів.

Список використаних джерел

1. Большой энциклопедический словарь, 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/56306/%D0%90%D0%9D%D0%9E%D0%9C%D0%98%D0%AF

2. *Друде Далєруп.* Тест на гнучкість [Електронний ресурс] / Друде Далєруп // Ї – кордон від 31січня 2003 р. – Режим доступу : http://www.ji-magazine.lviv.ua/kordon/eu/2003/euobserv-3101.htm

3. *Мертон Р.* Социальная структура и аномия [Электронный ресурс] / Р. Мертон. – Режим доступа : http://conflictology.nm.ru/books/the_concept_of_anomy_merton.html

4. Liquid_Democracy: Definition [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// p2pfoundation.net/Liquid_Democracy

Л.М.Костецька

Зарубіжний досвід запровадження пропорційної виборчої системи для України

Досліджуючи проблеми правового регулювання виборів народних депутатів України, не слід обмежуватись лише аналізом положень чинного виборчого законодавства України, але й спробувати проаналізувати зарубіжний досвід у відповідній сфері, визначити основні загальноєвропейські тенденції розвитку виборчого законодавства. Держава має встановити чіткі правила гри, а державні службовці мають бути компетентними щодо їх виконання.

Ключові слова: виборче законодавство, виборча система, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками Польщі, партійні списки, професійно-особистісні компетенції державних службовців.

Виборче законодавство України зазнає постійного удосконалення у напрямі врахування негативних уроків попередніх виборчих кампаній і наближення його до міжнародних стандартів демократичних виборів.

Згідно з Коаліційною Угодою більшості у Верховній Раді України VIII скликання вже в І кварталі 2015 року повинна бути запроваджена пропорційна виборча система з відкритими списками для обрання українського Парламенту [3, с. 14–57].

Виборча система є такою складовою правового регулювання виборів, яка має чи не найбільш політизовані мотивацію вибору та його наслідки. Вибір тої чи іншої виборчої системи – це повністю питання політичної доцільності. Хоча насправді політичною доцільністю тут обмежитися не можна, і вибір виборчої системи, принаймні у демократичній державі, повинен підкорятися певним критеріям, у тому числі правовим. Тому ця проблема має бути однією з професійно-особистісних компетенцій державних службовців Центральної виборчої комісії, Державного реєстру виборців, регіональних органів адміністрування Реєстру, органів ведення Реєстр, що організовують виборчий процес. Проте досі в українському політичному житті ви-

борча система розглядається як засіб отримання політичних преференцій, як правило, владною політичною силою, а тому часто є предметом гострих політичних дискусій на недостатньо високому професійному рівні.

На сьогодні за чинним законом не бажано було б проводити будь-які парламентські вибори. Існуюча паралельна система (частина представницького органу обирають за мажоритарною системою, іншу – за пропорційним принципом). дискредитована [1, с. 3]. Вона призводить до розквіту корупції на мажоритарних округах. Парламент треба обирати виключно за пропорційною виборчою системою з відкритими списками.

Слід урахувати, що Україна за європейськими мірками – досить велика країна. І тут можна згадати нашого сусіда – Польщу, яка входить у десятку найбільших країн Європи за площею, і за кількістю населення. Там застосовують суто пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками. Вона працює, і досить успішно. Ця система дає змогу структурувати парламент, розвивати політичні партії, покладати відповідальність вибору на виборців. Окрім цього вона дає змогу більш персоніфікувати виборців зі своїми депутатами, оскільки забезпечує можливість голосувати не лише за партії, а надавати преференції кандидатам зі списку партії. Виборці реально можуть впливати на черговість кандидатів у списку. Тоді як в Україні політичні партії нині мають виключну монополію на визначення черговості місць кандидатів у партійному списку.

Україні конче потрібні відкриті списки. Виборці повинні мати право обирати не лише програму політичної партії, але й надавати перевагу кандидатам у списку. Це теж дуже серйозний удар по корупції. Партійна корупція є не менш небезпечною, ніж державна.

Дискусія щодо необхідності перегляду виборчої системи для парламентських виборів триває вже давно. Результатом цієї дискусії стало формування консенсусу в середовищі міжнародних організацій, політиків, експертів та представників громадськості щодо необхідності проведення виборів народних депутатів України за пропорційною виборчою системою з голосуванням за відкриті партійні списки. Зокрема, у Резолюції 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи прямо наголошується на необхідності запровадження на виборах народних депутатів України пропорційної виборчої системи, яка базуватиметься на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах [4, с. 2–5]. Рекомендації щодо впровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням у регіональних округах за відкриті партійні списки висловлювалися і Венеціанською комісією, зокрема у її висновку на Закон "Про вибори народних депутатів України" 2011 року [5, с. 6–23]. Пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками дозволяє усунути ряд недоліків, притаманних мажоритарній виборчій системі, пропорційній виборчій системі з голосуванням за закриті партійні списки та змішаній ("паралельній") виборчій системі, за якою проводились вибори народних депутатів України у 2012 році, проміжні та позачергові вибори народних депутатів України у 2014 році [2, с. 129–133].

Названа система забезпечує відповідність політичної конфігурації парламенту реальному рівню підтримки тих чи інших партій, суттєво зменшує ризики того, що певна кількість місць у Парламенті залишатиметься вакантною. Оскільки за пропорційною системою вибори завжди проводяться у відносно великих округах, вона зменшує вплив різноманітних зловживань (використання адміністративного ресурсу тощо) на результати виборів. Ця система також сприяє інституційній розбудові партій, в той час як проведення виборів за мажоритарною системою в умовах незрілості партійної системи веде до ще більшого інституційного послаблення партій, що підтверджується українською практикою. Разом з тим пропорційні виборчі системи, особливо, якщо вибори за ними проводяться у декількох багатомандатних округах, передбачають більш складні, порівняно з мажоритарними системами, процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Відповідно, їх впровадження потребує проведення активної роз'яснювальної роботи серед виборців та членів виборчих комісій.

На відміну від пропорційної системи з голосуванням за закриті партійні списки, пропорційна виборча система з регіональними відкритими списками дозволяє виборцям впливати на черговість проходження депутатів від однієї й тієї ж партії до парламенту. Відповідно, вона сприяє оновленню політичних еліт та розбудові внутрішньопартійної демократії. Ця система також є достатньо гнучкою, оскільки вона дозволяє варіювати рівень "закритості" партійних списків і забезпечувати баланс між необхідністю оновлення політичних еліт та збереженням впливу партійного керівництва на очолювані ним партії. З іншого боку, впровадження невдало-

го варіанту системи з відкритими списками може призвести до недієвості Парламенту, послаблення ролі партій та інших негативних наслідків, притаманних мажоритарним системам.

В цілому ж функціонування будь-якої виборчої системи дуже тісно пов'язане з існуючою в державі політичною системою і режимом, типом політичної культури і партійною системою.

Тому з метою створення умов для оновлення політичних еліт, розвитку внутрішньопартійної демократії та запобігання надмірній фракційній роздробленості парламенту вибори народних депутатів пропонується проводити за пропорційною виборчою системою з голосуванням за **відкриті списки кандидатів у депутати від політичних партій у багатомандатних виборчих округах**. При цьому у короткостроковій та середньостроковій перспективі варто **заборонити можливість самовисування** кандидатів на виборах, що дозволить зберегти стабільну фракційну конфігурацію законодавчого органу. Звернути особливу увагу на підготовку державних службовців до роботи в Центральній виборчій комісії, Державному реєстрі виборців, регіональних органах адміністрування Реєстру, органах ведення Реєстру, формуючи їхні освітньо-правові компетенції.

Список використаних джерел

1. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI (офіційний текст станом на 1 серпня 2012 року). – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 3–188.

2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI (офіційний текст станом на 26 вересня 2014 року). – К. : ТОВ "Інпрес" 2014. – С. 129–144.

3. Коаліційна Угода Верховної Ради України VIII скликання від 21 листоп. 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіц. портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : http: //rada.gov.ua/archive/2014/

4. Резолюції 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні" [Електронний ресурс] : ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовт. 2010 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

5. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ № 635/2011 законопроекту "Про вибори народних депутатів України" [Електронний ресурс] : прийнятий в Страсбурзі 17 жовт. 2011 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a54

В.Т.Васільєв,
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Кадрове забезпечення євроінтеграційних завдань державної міграційної політики в умовах децентралізації влади в Україні

Україна є одним із найбільших донорів, реципієнтів і транзитерів міграційних потоків у сучасному світі, тому міграційна політика є важливою складовою державної політики без якої неможливо уявити ефективний розвиток країни. Міграційна політика являє собою складне багаторівневе явище, що охоплює сфери від локального, регіонального, національного і аж до міжнародного рівнів. Це накладає особливі вимоги як до необхідності модернізації державної міграційної політики шляхом визначення та узгодження цілей, завдань, функцій між інституціями регіонального і національного рівнів, забезпечення якої можливе лише за належного інституційного забезпечення ефективної кадрової політики у цій сфері.

Особливої актуальності набуває це завдання внаслідок схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014) з метою покращення якості управління державою і фінансовими потоками. Ця концепція передбачає перехід частини функцій центральної влади у сфері міграції до місцевих органів самоуправління [3].

В Концепції державної міграційної політики (2011), що визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції, не врегульовано механізмів розмежування та взаємодії між національним і регіональним рівнями врядування [2].

Потреби урахування інтересів та особливостей кожного регіону України, його потенціалу та соціально-економічного рівня в формуванні та реалізації державної міграційної політики

продиктовані також входженням України в міждержавні та міжнародні інституції і пов'язаними з цим вимогами імплементації міграційних норм міжнародного права, і. насамперед, міграційних стандартів ЄС в національне законодавство.

Євроінтеграційні завдання регулювання міграційних відносин задекларовані "Угодою про асоціацію України і ЄС" (2014) [6], та конкретизовані в схваленому Радою асоціації між Україною та ЄС оновленому "Порядку денному асоціації Україна – ЄС" (2015) [5]. Останнім документом визначаються пріоритетні напрямки реформ, що мають бути здійснені українською владою з метою поглиблення процесу інтеграції між Україною та ЄС, як це передбачено Угодою, та питання, які мають пріоритетне значення у цьому процесі.

Серед загальних пріоритетів визначених Порядком денним асоціації, які безпосередньо стосуються захисту прав людини у сфері міграції, першочергової уваги заслуговують такі завдання, як формування та реалізація ефективної національної та регіональної політики щодо: трудової міграції; залучення іммігрантів-інвесторів; забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, в т.ч. іноземців та осіб без громадянства; протидії нелегальної міграції; захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні; сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження та ін.

Зокрема, питання трудової міграції, як еміграції так й імміграції, повинні вирішуватися з урахуванням наявності в кожному регіоні України кваліфікованого кадрового потенціалу, співвідношення привабливості умов праці усередині країн-імпортерів праці і в Україні, рівня інституційного забезпечення офіційного працевлаштування громадян України за кордоном, захисту прав та створення умов для успішної адаптації їх після повернення на батьківщину.

Сутність завдань міграційної політики щодо залучення іммігрантів-інвесторів визначена на законодавчому рівні вимогами пункту 3 частини 2 ст. 4 Закону України "Про імміграцію" (2001) в якому зазначено, що дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції, які встановлюються Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях іммігрантів: "особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України" [4].

Окремої уваги та невідкладного вирішення потребують завдання щодо внесення змін і доповнень до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" (2014) та інституційного забезпечення його виконання. Так, Європейські інституції (Європейська рада з питань біженців і вигнанців – European Council on Refugees and Exiles) та правозахисні організації (Директорат з питань прав людини Ради Європи – Directorate of Human Rights Council of Europe) вказують на неприпустимість того факту, що зі сфері дії цього Закону виключено іноземців та осіб без громадянства [1].

Належного врегулювання вимагають також проблеми протидії нелегальної міграції, захисту прав біженців, добровільного повернення нелегальних мігрантів до держав їх походження та ін, у тому числі впровадження нових механізмів взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, спрямованих на ефективну протидію нелегальній міграції з урахуванням особливості кожного регіону.

З огляду на поліструктурність міграційної політики та масштабність євроінтеграційних завдань державної міграційної політики однією серед ключових умов її інституційного забезпечення на сучасному етапі є кардинальне оновлення змісту кадрової політики на основі компетентнісного підходу, шляхом розробки профілів професійної компетентності та організації навчання керівників та працівників не тільки державної міграційної служби центрального і регіонального рівнів, але й спеціального навчання та підвищення кваліфікації керівників та працівників правоохоронних, прикордонних і митних служб. Компетентнісно орієнтована кадрова політика покликана підвищити рівень обізнаності вищезазначених посадових осіб з питань природи міграції, її витоків, причин, прав мігрантів, механізмів та стандартних схем щодо імплементації кращих європейських та вітчизняних стандартів врядування в систему державної національної та регіональної міграційної політики.

Список використаних джерел

1. Адвокація та підвищення спроможності Уряду у сфері міграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://migrants.org.ua/article/vyklyuchennya-inozemciv-bizhenciv-ta-osib-bez-gromadyanstva-z-kola-tyh-na-kogo

2. Концепція державної міграційної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 622/2011від 30 трав. 2011 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. від 1 квіт. 2014 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014

4. Про імміграцію [Електронний ресурс] : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2491-III. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14

5. Про схвалення рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 берез. 2015 р. № 207-р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-2015

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : ратифікована із заявою Законом від 16 верес. 2014 р. №1678-VII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ paran2820#n2820

Г.Г.Жуковська,
аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ

Розвиток професійно-особистісних компетенцій у протидії торгівлі людьми: міжнародна співпраця

Відмінною рисою XXI століття є надзвичайна вимогливість суспільства до професіоналізму посадових осіб, до їх компетентності. Проте поняття професійної компетентності та компетенцій державних службовців ще далеко не сформовано у вітчизняній науці, та й неоднозначно витлумачується зарубіжними дослідниками.

Міжнародна комісія Ради Європи розглядає поняття компетентності як загальні, або ключові уміння, базові вміння, фундаментальні шляхи навчання, ключові уявлення, опори, або опорні знання.

Міжнародний департамент стандартів для навчання, досягнення та освіти поняття компетентності визначає як спроможність кваліфіковано здійснювати діяльність, виконувати завдання або роботу. Компетентність включає набір знань, навичок і відношень, які дають змогу особистості ефективно здійснювати діяльність або виконувати функції, що підлягають досягненню певних стандартів у галузі професії або виду діяльності [1].

Україна доклала значних зусиль та ресурсів для підготовки відповідних спеціалістів з питань, що стосуються протидії торгівлі людьми. Підготовка та підвищення професійної компетенції всіх зацікавлених сторін, залучених до запобігання торгівлі людьми, ідентифікації жертв та надання їм допомоги, є основним завданням національної програми з протидії торгівлі людьми на 2013–2015 роки, Міністерство соціальної політики України розробило Програму навчання спеціалістів щодо надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми [2].

Програма передбачає навчання за наступними напрямами:

1. Поняття торгівлі людьми.

2. Нормативно-правова база та суб'єкти, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми.

3. Виявлення та ідентифікація осіб, які постраждали від торгівлі людьми.

4. Алгоритм дій щодо надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми.

5. Особливості надання допомоги дітям, які постраждали від торгівлі людьми.

За інформацією Національного агентства України з питань державної служби протягом 2014 року питання запобігання торгівлі людьми були включені до професійних програм, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, проведених обласними та регіональними центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій [3].

З 2009 року Міністерство соціальної політики України за підтримки Представництва ОБСЕ в Україні провело 600 семінарів, 234 тренінги та 170 спеціальних курсів з питань протидії торгівлі людьми у різних регіонах країни.

Значну роль у підвищенні професіоналізму працівників долучених до протидії торгівлі людьми в Україні відіграють недержавні міжнародні та громадські організації. Міжнародний жіночій правозахисний центр "ЛА Страда – Україна" у співпраці з партнерами з Грузії та Вірменії, провела тренінги для працівників правоохоронних органів та соціальних працівників, який включав курс дистанційного навчання з запобігання торгівлі людьми та нелегальної міграції.

У співпраці зі Всеукраїнською мережею протидії комерційній сексуальній експлуатації, Фонду "УніКредит" та "ЕКПАТ-Нідерланди" провели тренінги для працівників міліції у справах дітей та соціальних працівників щодо проведення інтерв'ю з дітьми-жертвами торгівлі людьми й злочинів сексуального характеру та надання їм допомоги. У 2013 році "ЛА Страда-Україна" разом з Міністерством соціальної політики України провели 10 тренінгів для близько 600 спеціалістів щодо виконання стандартів із надання послуг особам, постраждалим від торгівлі людьми. Загалом "ЛА Страда-Україна" провела тренінги через всю свою мережу тренерів у 13 регіонах України, охопивши 90 106 спеціалістів в освітній та соціальній сферах.

На жаль, необхідно констатувати й те, що навчання здебільшого проводилися міжнародними та недержавними громадськими організаціями. Адміністративна реформа, значна плинність кадрів та створення спеціалізованих структур із протидії торгівлі людьми підвищили потребу в якісному змістовному наповненні процесу підвищення кваліфікації, спрямованого на забезпечення максимальної відповідності професійного навчання певних категорій осіб потребам подальшого розвитку суспільства.

Українським органам виконавчої влади варто зробити подальші кроки для забезпечення періодичної підготовки з питань торгівлі людьми та прав жертв усіх відповідних спеціалістів (як-то працівників правоохоронних органів, прокурорів, суддів, інспекторів контролю за умовами праці, спеціалістів із захисту прав дітей, соціальних працівників, медичних працівників). Майбутні навчальні програми повинні розроблятися з огляду на поглиблення знань і навичок відповідних спеціалістів, які дадуть їм змогу ідентифікувати, допомагати й захищати осіб, що стали жертвами торгівлі людьми з метою різних форм експлуатації, сприяти отриманню ними компенсації та забезпечити обвинувачення торгівцям [4].

Список використаних джерел

1. *Овчарук О.* Компетентності як ключ до оновлення змісту освіти [Електронний ресурс] / О. Овчарук. – Режим доступу : http: //www.pld.org.ua

2. Про затвердження програми навчання спеціалістів щодо надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства соціальної політики України від 16 серп. 2013 р. № 508. – Режим доступу : http://mlsp.gov.ua/

3. Звіт про виконання Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mlsp.gov.ua/

4. Звіт про впровадження Україною Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/trafficking

О.В.Капустін,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Розвиток професійно-особистісних компетенцій державних службовців в умовах формування мережевого суспільства

Виникнення і надшвидке зростання різноманітних мереж є сьогодні найбільш характерною ознакою суспільного життя. Закономірно, що і сам термін "мережа" став з кінця 1990-х років одним з найбільш часто вживаних в суспільних науках. Це поняття використовується політологами, соціологами, економістами, правознавцями, дипломатами та військовими в найрізноманіт-

ніших контекстах і на різних рівнях аналізу: від дослідження структури конкретної організації до створення самостійної мережевої концепції сучасного суспільства. У сучасній політичній науці поширена думка про те, що ми сьогодні є свідками трансформації політичного та управлінського порядку від ієрархій / організацій (і ринків / анархій) до мереж. Зміст цього процесу полягає в тому, що суспільство більше не контролюється виключно централізованими структурами, насамперед державою; інструменти контролю розсіяні: матеріальні ресурси і інформація розподілені між безліччю різноманітних акторів. Координація цих акторів більш не є результатом централізованого керівництва, а виникає в процесі цілеспрямованої взаємодії безлічі індивідуальних акторів. Обгрунтування такого роду гіпотез призвело наприкінці XX століття до створення самостійної концепції, що представляє сучасне суспільство як мережеве.

Поняття "мережеве суспільство" стосовно до суспільства в цілому, а не до віртуального суспільства мережі Інтернет, було розроблено Мануелем Кастельсом, професором Каліфорнійського університету (Берклі, США) і директором Інституту досліджень країн Західної Європи у його книзі "The Rise of the Network Society" [1]. За визначенням Кастельса, "мережеве суспільство" – це специфічна форма соціальної структури, дослідно встановлювана емпіричними дослідженнями як характеристика інформаційної епохи.

Що стосується причин виникнення мережевого суспільства, то, на думку О.В.Назарчука, розвиток сучасних комунікаційних технологій та ускладнення соціальної структури сучасного суспільства призвело до виникнення нової комунікативної ситуації. Ключовою характеристикою цієї ситуації є зростання значення комунікації по відношенню до інших галузей життєдіяльності соціуму – економіки, політики, культури. Історичною ж відповіддю на ситуацію комунікаційного надлишку й служить формування мережевого суспільства – суспільства, ключову комунікативну роль в якому починають грати мережі, вільно сформовані об'єднання людей і групи за інтересами. На відміну від традиційних соціальних структур мережі здатні сприймати і самостійно створювати нові комунікативні конфігурації, недоступні для традиційних інститутів. Мережеве суспільство дозволяє забезпечити інноваційні комунікативні проекти пропорційними їм і ефективними комунікативними практиками.

Мережа – це характер протікання комунікації в суперечливій ситуації комунікаційного перевантаження. Мережа здатна охоплювати світ, що стає все більш тісним, використовуючи механізми міжособистісної комунікації. Мережа "дає можливість фрагментувати комунікацію, підлаштовуючи її під фізіологічні умови людського існування: існуючи в континуумі часу і простору, який став щільним і замкнутим, мережа залишає відкритими горизонти і проекції комунікації" [2].

Ще однією з причин, по якій "мережа" стає універсальним способом структурування сучасного соціального простору, є, за словами дослідників те, що всередині мережевої структури відбувається своєрідне "спустошення" сенсу, внаслідок чого "мережева структура не містить нічого, крім "зв'язків" і "вузла" [3].

Характерним є те, що поняття мережі має поліфункціональне використання, яке передбачає розгляд мережі і як методу дослідження, і як структури сучасної світової системи, і як способу існування суспільства, і як картини світу. Водночас, робити висновок про те, що мережеве бачення світу є адекватним дійсності – ще зарано, оскільки становлення сучасного суспільства відбувається у нас на очах.

Збільшення ролі інформації в житті суспільства, збільшення частки комп'ютерних комунікацій, створення глобального інформаційного (комунікативного) простору, і, відповідно, зміна самої соціальної реальності, в якій всі основні сфери життєдіяльності ґрунтуються на "мережевій логіці", призводить до того, що в умовах мережевого суспільства принципово змінюється роль, функції та структура держави.

Національна держава, що знаходиться сьогодні в кризовому стані, більше не здатна бути ефективним суб'єктом політичного управління. Вона позбавлена тієї довіри, яким володіла протягом перших двох третин XX століття. Мережеве суспільство вимагає формулювання та імплементації нових концептуальних засад державної політики. Активація мереж з неминучістю призводить до значних трансформацій в методах і технологіях управління, характері професійної підготовки державних службовців. А отже постає питання про те, яким чином змінити систему державного управління та вироблення державної політики, щоб це дозволило зберіга-

ти владні позиції, чинити вплив на політико-адміністративні процеси в постмодерністському суспільстві.

Держава, що бере на озброєння нові управлінські ідеї, постає перед необхідністю ініціювати створення мережевих альянсів, діяльність яких буде не стільки більш прозора і публічна, скільки більш очевидна і зрозуміла для державних інститутів, які курують відповідні політичні напрямки. У даному випадку мова йде не тільки про алгоритм формування мереж, але і про специфічне мислення політика чи державного менеджера, про наявність у його професійному арсеналі необхідних компетенцій, що дозволяють використовувати управлінські інструменти "другого покоління".

Окремі дослідники, зокрема О.Бард та Я.Зодерквіст, йдуть навіть далі і говорять про формування нової правлячої еліти, так званої нетократії [4]. Нетократи будуть характеризуватися тим, що вони маніпулюють інформацією, а не управляють власністю або виробляють товари.

Згідно з О.Бардом та Я.Зодерквістом, сучасне суспільство складається з довгого ряду мережевих пірамід – владної ієрархії, в якій представники нищого класу так званого консьюмтаріата в основному входять до найменш привабливих мереж, наповнених інформаційним сміттям, в той час як нетократи утворюють мережі вищих рівнів, в яких концентрується влада і вплив. Таке суспільство є посткапіталістичним, оскільки ні гроші, ні титули, ні слава в ньому не мають значення при вступі в ту чи іншу мережу вищого рівня. Нетократичний статус визначатиметься зовсім іншими характеристиками – знанням, контактами, кругозором, баченням. Іншими словами, якостями, які підвищують статус мережі і роблять її ще більш могутньою. Жоден із суспільних інститутів старої парадигми не має довгострокових перспектив успішної конкурентної боротьби на мережевому ринку, де запорукою успіху є інтуїція, чудові соціальні навички, надмірна сприйнятливість і володіння стилем.

На відміну від представників капіталізму, гегемон інформаційного суспільства, що народжується – нетократія – прекрасно усвідомив різницю між інформацією і знанням і особливу цінність знання ексклюзивного. Саме мережева монополія на ексклюзивне знання робить нетократію панівним класом інформаційного суспільства. Буржуазія при цьому займає таке ж "декоративне" положення, як аристократія в капіталістичному суспільстві. І саме вона "мостить" нетократії дорогу до влади, легалізувавши право власності на ідеї та інтелектуальний капітал.

Повертаючись до проблематики державного управління на сучасному етапі слід зазначити, що мережеве управління, являє собою реалізацію тенденції переходу від управління за допомогою ієрархії до управління за допомогою ведення переговорів, узгодження інтересів, формування ряду децентралізованих добровільних об'єднань та, на думку О.Михайлової, поєднує в собі такі ознаки:

1) наявність декількох центрів прийняття рішень;

2) відсутність чіткої ієрархії між цими центрами;

3) мережева форма організації взаємодії між суб'єктами, залученими до процесу прийняття рішень;

4) рухливість і нечіткість кордонів мереж;

5) учасниками взаємодії є представники експертного співтовариства, організації приватного сектора, некомерційні структури;

6) управлінський процес заснований на переговорних процедурах, пошуку консенсусу, укладанні угод, співпраці, а не на примусі, контролі і наказах;

7) превалювання горизонтальних відносин між суб'єктами, неформальних моделей прийняття рішень;

8) державні інститути не грають домінуючої ролі у взаємодії [5].

Таким чином, бюрократичні організації, засновані на принципах ієрархії, поступаються місцем децентралізованим відносинам, в яких складні мережі, найчастіше без формалізації, контролюють всі етапи процесу розробки і реалізації державної політики та окремих рішень. Визнаючи факт того, що публічна політика – це світ мереж з безліччю центрів управління, слід визнати і той факт, що головне завдання сучасних політиків, державних службовців, менеджерів – навчитися керувати "організаційної порожнечею", тобто здійснювати владарювання та управління, коли не існує ніяких загальноприйнятих правил і норм вироблення державної політики.

На думку автора, ступінь професійного успіху державного службовця визначається мірою відповідності його професійно-особистісних компетенцій духу сучасної епохи. В реаліях сучасного суспільства змінюються поняття влади та управління, акцент зміщується від "панування-примусу", що заперечує можливість вибору, до впорядкування соціальних ситуацій, орієнтація на партнера, відкритість до альтернативних дій. У сучасному суспільстві коло необхідних владно-керівних компетенцій особистості суттєво розширюється. Одним з головних для представника влади стає уміння використовувати специфічні дискурсивні можливості інтернет-технологій та мас-медіа. Бути відповідним духу сучасної епохи означає для державного службовця вміння працювати з оперативною інформацією, з новими знаннями та новими технологіями його отримання та використання; постійно вдосконалюватися та самонавчатися. Головним для володаря владно-керівних функцій стає "розпізнати" інформацію, "утримати" її, "осмислити", "інтерпретувати" та вчасно "використати". При цьому державний службовець повинен бути більш рішучим, більш відвертим, більш відкритим, має займати більш агресивну позицію. Водночас, цінною стає здатність уникати непотрібної інформації, щоб вивільнити дорогоцінний час і посилити концентрацію.

Список використаних джерел

1. *Кастельс М.* Информационное эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М. : Гос. ун-т. высш. шк. экономики, 2000. – 606 с.

2. *Назарчук А. В.* Новая коммуникативная ситуация: рождение сетевого общества / А. В. Назарчук // Философия и будущее цивилизации : тезисы докладов и выступлений IV Рос. философ. конгресса (Москва, 24–28 мая 2005 г.) : в 5 т. – М. : Современные тетради, 2005. – Т. 3. – С. 100–101.

3. *Обухов К. Н.* Сеть как социальная структура: модель сетевой коммуникации в теории М. Кастельса / К. Н. Обухов // Вест. Удмуртского университета. – 2008. – Вып. 1. – С. 107–110.

4. *Бард А.* Netократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма / А. Бард, Я. Зодерквист // Стокгольмская школа экономики. – СПб., 2005.

5. *Михайлова О. В.* Сети в политике и государственном управлении: монография / О. В. Михайлова. – М. : ИД КДУ, 2013. – 332 с.

Н.С.Педченко,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Освітні технології у формуванні гендерної культури державних службовців: досвід "Всеукраїнської асамблеї молоді"

На сьогодні питання гендеру в політичному розумінні є актуальним для більшості розвинених країн. Відсутність гендерної культури в представництві на вищих щаблях влади складає ризик зниження якості і ефективності управлінських рішень. Проте гендерна культура мало розвинена не тільки на державному рівні, а й на загальносуспільному. Формування культури гендерної рівності є одним із шляхів формування такого типу мислення, коли стереотипні уявлення про жінок і чоловіків не обмежують свободи їхнього вибору, а розвиток розглядається як розширення свободи вибору для представників обох статей, що, своєю чергою реально забезпечуватиме рівні права і можливості жінкам і чоловікам в Україні [2, с. 90]. Упровадження культури гендерної рівності в суспільних відносинах є найсильнішим імпульсом та резервом прогресу суспільних здобутків, а також відтворення ресурсного потенціалу, як в Європі так і в Україні.

Розповсюдження знань щодо гендерних досліджень є одним із важливих складових здійснення гендерної політики, що спрямовує розвиток українського суспільства. Позитивним показником у цьому напрямку є зацікавленість вищих навчальних закладів у введенні гендерних досліджень як предмета до навчальних планів. Введення таких курсів навчання дуже сприяє широкому розвитку гендерної обізнаності.

Однак для нас важливий гендерний вимір професійної компетенції саме державних службовців. На сьогодні визнано, що гендерна компетентність державних службовців, керівників не є достатньою, аби повноцінно розробляти та впроваджувати гендерну політику. З огляду на це, для підвищення рівня кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування проводяться численні тренінги, лекції, вебінари. Так Представництво Фонду ООН у галузі Народонаселення в Україні проводить конференції, тренінги, вебінари з питань обговорення та вирішення проблеми гендерної рівності. Одним з таких тренінгів став проведений спільно з Програмою ООН "Жінки в Україні" за підтримки Європейської комісії для державних службовців 30 жовтня 2013 р.: "Гендерний аналіз, інтеграція гендерного компоненту в програми соціально-економічного розвитку та гендерне бюджетування". Ще одним став тренінг "Рівні можливості та права жінок в Україні", який пройшов 08 квітня 2011р. в Полтавському обласному центрі зайнятості, призначений для посадових осіб місцевого самоврядування. Практичні заходи такого спрямування зазвичай проводяться представниками громадських організацій, або представниками міжнародних організацій чи представництв країн, які досягли успіху у вирішенні цієї ситуації.

У 2015 році ВМГО "Всеукраїнська Асамблея Молоді" разом з координаційною радою молодих юристів України при Міністерстві юстиції України, у рамках "V Всеукраїнської зимової правничої школи" провела один із практичних тренінгів для студентів за спеціальністю "державне управління", "правознавства" та близьких спеціальностей та посадових осіб місцевого самоврядування на тему: "Забезпечення гендерної паритетності у діяльності органів місцевого самоврядування".

Метою тренінга було розглянути проблеми гендерної паритетності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; допомогти слухачам оволодіти способами професійної діяльності, ґрунтованими на засадах гендерної рівності суб'єктів управлінського процесу; забезпечити колективну співпрацю тренерів та аудиторії на засадах гендерної рівності; встановити рівноправність партнерів із представниками протилежної статі у спілкуванні, емоційній відкритості та довірі.

Під час роботи з аудиторією була помітна порівняно більша зацікавленість питаннями рівності з боку жінок та дівчат, аніж хлопців. Ще одним важливим маркером у сприйнятті цієї інформації став вік. Так, представники чоловічої статі старшого віку були налаштовані більш агресивно, що було негативним прикладом для хлопців молодшого віку. Також важливо, що виникло питання об'єктивності представлених у лекційній частині даних: більшість представлених у доповіді статистичних даних не вважались достовірними і піддались оскарженню саме чоловіками. На початку тренінгу одразу помітно, що аудиторія поділилась на жіночу групу та чоловічу, тобто відзначалась поляризація учасників за ознакою статі. Проте після першого ж практичного завдання по групах, де учасників рівно поділили на хлопців та дівчат спостерігалась досить позитивна динаміка. Учасники змогли вгамувати свій запал суперництва завдяки намаганням дізнатись про реальні соціальні потреби. У наслідку, це дозволило забезпечити колективну співпрацю тренерів та аудиторії на засадах гендерної рівності, як і планувалося в завданнях проведення цього заходу.

Отже, практика показала, що проведення подібних заходів є дуже ефективною і виправданою. Адже під час таких тренінгів з'являється можливість підвищити гендерну чутливість як жінок так і чоловіків. При цьому має враховуватись віковий маркер, процентне співвідношення жінок і чоловіків в аудиторії а також спеціальність. Важливим є те, що подібна робота має розпочинатись саме із молоддю оскільки на них ще можна вплинути і зруйнувати стереотипи в їх свідомості про гендерну культуру.

Список використаних джерел

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [Електронний ресурс] : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2866-IV. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

2. *Воронько Л. О.* Формування моральних відносин у середовищі управлінської еліти / Л. О. Воронько // Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. – К., 2003. – Розд. 6. – С. 88–110.

Р.А.Науменко,
доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник,
професор кафедри управління освітою НАДУ

Понятійний апарат державної кадрової політики як важливий чинник її модернізації та розвитку

Кадрова політика за своєю сутністю є важливим чинником, суспільно-політичної стабільності держави, збереження та зміцнення її цілісності стратегічною складовою діяльності держави з відтворення, збереження та розвитку людського потенціалу, формування й раціонального використання кадрового ресурсу.

Результати останніх досліджень у галузі державної кадрової політики дають підстави стверджувати, що сучасний її стан не відповідає внутрішнім та зовнішнім викликам на шляху до євроінтеграції та з урахуванням процесів глобалізації, розвитку науки, техніки, технологій і вимагає кардинальної модернізації. Побудова системи кадрової політики, адекватної вимогам здійснення суспільно-політичних змін, реформування державного управління й місцевого самоврядування потребує нових підходів у її формуванні й реалізації, якісних змін у науковому забезпеченні кадрових процесів.

Одним із невід'ємних і значущих елементів наукового забезпечення державної кадрової політики є понятійний апарат галузі знань і сфери діяльності. Для державної кадрової політики як одного із найважливіших напрямів державно-управлінської діяльності такою галуззю знань і сферою діяльності є державне управління і її понятійно-термінологічний апарат слід розглядати як складову частину понятійно-термінологічної системи наукової галузі "Державне управління". Вона має свій понятійний апарат, що включає логічно взаємопов'язані й структурно-упорядковані в ієрархічно організовану інформаційну систему поняття категорії, терміни та їх визначення.

У понятійному колі цієї галузі знань функціонує, розвивається і знаходить певне відображення у наукових дослідженнях, словникових та енциклопедичних виданнях понятійний апарат державної кадрової політики, який можна розглядати як підсистему понятійно-категоріального апарату державного управління, що характеризується певною цілісністю й відносною самостійністю. Масштабність понятійно-термінологічного апарату та чіткість термінологічних визначень, не тільки характеризують рівень розвитку галузі науки "Державне управління", але й безпосередньо впливають на ефективність процесів регулювання відтворення й реалізації кадрового потенціалу суспільства.

Однак, нагромаджений певний масив понять і термінів, властивих державній кадровій політиці, ще не став предметом системного аналізу з огляду його повноти, адекватності й спроможності у визначенні сутності, структури, механізмів формування й реалізації державної кадрової політики, місця і функцій в її науковому забезпеченні; тлумачення та вживання окремих термінів і понять в документальних, наукових джерелах і в практичній управлінській діяльності; адекватності міжнародній управлінській практиці. Практично відсутні спеціальні словникові видання з державної кадрової політики. Це визначає актуальність досліджуваної проблеми, а її вирішення – наукову цінність і практичну необхідність.

Аналіз останніх наукових досліджень та документальних джерел, у яких піднімається дана проблема, свідчить, що окремі аспекти понятійного апарату державної кадрової політики знайшли своє відображення у низці наукових досліджень. Насамперед, це енциклопедичні і словникові видання з державного управління. Серед них у першу чергу необхідно виділити підготовлені останнім часом у Національній академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ при Президентові України) Енциклопедію державного управління (у 8 т., 2011 р.) і Енциклопедичний словник з державного управління: довідкове видання (2010 р. [4]), в яких успішно реалізована спроба розробки повної термінологічної системи державного управління. Окремі поняття і терміни з державної кадрової політики внесені і знайшли своє визначення в підготовлених у цьому ж навчальному закладі спеціалізованих словникових виданнях з різних аспектів державного управління, зокрема таких, як Методологія державного управління: Словник-довідник (2004 р.), Управління суспільним розвитком: Словник-довідник

(2006 р.), Словник системного аналізу в державному управлінні (2007 р.) та інших, а також у словникових виданнях, підготовлених у вітчизняних наукових закладах, з яких варто виділити Сучасна правова енциклопедія (2010 р.), Енциклопедія освіти (2008 р.), Великий енциклопедичний юридичний словник (2007 р.), Політологічний енциклопедичний словник (2004 р.), Юридичний словник-довідник (1996 р.). Серед авторських словникових видань заслуговує на увагу Словник термінів і понять з державного управління В.Малиновського (2005 р.). Деяких аспектів понятійного апарату державної кадрової політики торкаються у своїх публікаціях В.Авер'янов, В.Бакуменко, О.Іляш, Ю.Ковбасюк, О.Оболенський, С.Серьогін, В.Сороко, Ю.Сурмін, В.Толкованов, Г.Щокін та інші автори. Системні ж дослідження понятійного апарату, функцій термінології в державній кадровій політиці, її інтегрованості у світовий науковий і управлінський простори не знайшли ще свого системного дослідження та висвітлення. Відсутні, як уже зазначалося, спеціальні словники з державної кадрової політики.

Все це визначає суспільну потребу у збагаченні понятійного апарату державної кадрової політики, системного його вивчення і розвитку, активного використання з цією метою словникових видань.

Із множини способів, через які в основному інтерпретуються сучасні наукові дані певної галузі знань або їх окремих складових, в процесі обговорення та наукового консультування було обрано словник типу "тезаурус" (від лат. thēsaurus – скарб, множина, скарбниця) – в загальному сенсі – спеціальна термінологія, більш предметно – словник, зібрання відомостей, зведення, які найбільш повно охоплюють поняття, визначення і терміни спеціальної області знань або сфери діяльності [5, с. 655].

Словник-довідник "Тезаурус з державної кадрової політики" – це одна із наукових розробок започаткованого у Національній академії комплексу видань з питань державної кадрової політики, які вже опубліковані – наукова доповідь "Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку" або передані у видавництво – монографія "Реформування державної кадрової політики в Україні".

Мотиваційними складовими щодо підготовки Тезаурусу стали результати наукових досліджень за темою науково-дослідної роботи "Теоретико-методологічні та практичні аспекти державної кадрової політики в Україні", які показали значні пробіли в розробленості понятійного апарату державної кадрової політики, зокрема такі як:

– повільне впровадження нових термінів і понять з огляду європейської і міжнародної практики;

– довільне й нерідко неадекватне вживання понять і термінів щодо їх сутності і змісту;

– відсутність системних наукових досліджень, зокрема, словникових видань, з державної кадрової політики.

Метою розроблення Тезауруса передбачено: скласти обґрунтований і максимально повний масив термінів і понять з державної кадрової політики; систематизувати та збагатити понятійно-термінологічний апарат новими розробками; привернути увагу наукової спільноти до проблеми поліпшення наукового забезпечення державної кадрової політики.

У цьому контексті підготовка й видання Тезауруса розглядається як конкретний внесок Національної академії, і безпосередньо Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, в поліпшення наукового супроводження державної кадрової політики, створення в Україні професійної та ефективної державної служби згідно із завданнями, визначеними в новій редакції Закону України "Про державну службу" [1], Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [2], Положенні про Національну академію державного управління при Президентові України [3] та інших нормативно-правових актах.

Згідно з метою основними завданнями Тезауруса визначено:

– здійснити на основі аналізу документальних джерел, наукових публікацій та мережі Інтернет максимально повний набір термінів і понять для послідуючої розробки визначень та внесення в Тезаурус;

– виробити на основі контекстно-асоціативного підходу у побудові словника структуру Тезауруса;

– систематизувати, класифікувати, структурно упорядкувати зібраний масив понять і термінів, і, відповідно, створити своєрідний науковий посібник, який репрезентуватиме поня-

тійно-термінологічний апарат державної кадрової політики як ієрархічно організовану інформаційну систему, що включає в себе логічно взаємопов'язані і структурно-упорядковані поняття та терміни.

В основу структурної побудови Тезаурусу покладено принцип "гніздування" – термінологічні "гнізда"/блоки. За складом понять і термінів сформульовано наступні блоки: 1) значущість кадрів для суспільства; 2) кадри і управління; 3) засади державної кадрової політики; 4) проблеми державної кадрової політики; 5) стратегічні напрями державної кадрової політики; 6) методи, технології та механізми державної кадрової політики; 7) державна кадрова політика в системі державної служби, що зумовило зміст Тезаурусу та його міждисциплінарний і міжгалузевий характер як наукового доробку [6, с. 407].

Такий підхід дозволяє представити основні терміни, поняття і визначення, які сприяють розумінню мети, головних цілей і завдань, стратегічних напрямів, основних принципів і методів державної кадрової політики; підібрати оптимальний склад авторського колективу; забезпечити упорядкування, експертизу та редагування текстів статей словника; менеджмент реалізації концепції й прискорення видання Тезаурусу.

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI. – Офіційний вісник України. – 2012. – 23 січня. – № 4. – Ст. 115. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0699-12/paran13#n13.

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лютого 2011 року № 45. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/14429.html.

3. Про внесення змін до Положення про Національну академію державного управління [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18 лют. 2014 р. № 81. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua.

4. Енциклопедичний словник з державного управління : довідк. вид. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; уклад. : Ю. П. Сурмін, В.Д . Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К., 1975. – 775 с.

6. *Гогіна Л. М.* Понятійний апарат державної кадрової політики: актуальність підготовки словникових видань / Л. М. Гогіна, Р. А. Науменко / Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місцев. самоврядування. – К. : НАДУ, 2013. – № 8. – С. 400–409.

Ю.В.Євстюніна,
кандидат педагогічних наук, доцент
кафедри регіональної політики
та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ

Забезпечення готовності представників влади до діалогу з громадськістю на етапі реформ в Україні

Сьогодні Україна обрала Європейський шлях розвитку. Підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, поряд із перспективами, поставило перед Україною досить високі вимоги, зокрема, щодо рівня організації громадянського суспільства. Взаємовідносини і взаємовплив громадянського суспільства і державної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни, визначеного в Конституції України.

Одним із найбільш актуальних питань на етапі сучасних реформ постає забезпечення діалогу між владою та суспільством. Адже саме постійний діалог держави, громадянського суспільства та бізнесу є однією з важливіших передумов та чинників розвитку демократії. Саме на такій взаємодії наголошено в Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" (далі – Стратегія), схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Головною передумо-

вою та запорукою успішної реалізації Стратегії визначено плідну співпрацю влади, бізнесу та громадянського суспільства, де кожна сторона має свою зону відповідальності [1].

Європейський досвід засвідчує, що здійснення реформ є неможливим без широкої громадської підтримки. Відсутність діалогу або його неконструктивний характер, зазвичай, призводить до таких негативних наслідків, як: низька якість рішень, ухвалюваних владою; врахування інтересів вузького кола осіб в процесі ухвалення рішень; низький рівень виконання та впровадження рішень органами виконавчої влади; суспільний спротив реформам; низька довіра суспільства до влади та її дій; зростання протестних настроїв тощо.

Значний вплив на розвиток громадянського суспільства в Україні та запровадження діалогової взаємодії між владою, громадськістю та бізнесом має міжнародна співпраця. Саме завдяки міжнародній підтримці здійснюється кроки на шляху демократичних змін в сучасній Україні.

Цікавими є результати досліджень, проведених за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проекту "Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні" (ДІАЛОГ) спільно з Асоціацією міст України. Результати опитування громадської думки щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади констатували: загалом низький рівень задоволення рівнем життя серед міського населення України, що підтверджує потребу в реформуванні місцевого самоврядування; загалом низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів влади, причому стосовно як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування (високий рівень незадоволення життям переважно корелюється з високим рівнем незадоволення діями місцевої влади); наявність проблем комунікації місцевих органів влади з власним населенням, потребу в підвищенні її ефективності; загалом високий рівень поінформованості громадян про бажання центральної влади здійснити децентралізацію, однак нерозуміння переважною більшістю змісту та перспектив цих реформ; попри те, що абсолютна більшість жителів міст незадоволена рівнем свого впливу на прийняття рішень у власних населених пунктах, далеко не всі готові взяти участь в управлінні своїм містом у разі виникнення нових можливостей тощо [2].

Отримані результати засвідчили суперечливі тенденції щодо активності громадянського суспільства, а також необхідність активних дій влади щодо запровадження конструктивного діалогу з суспільством в сучасній Україні. Водночас спостерігається об'єднання влади з ініціативними групами, які за підтримки міжнародних організацій та фондів спрямовують зусилля на залучення громадськості до процесів вироблення політики та реалізації управлінських рішень; започаткування діалогу, спрямованого на запровадження в Україні європейських принципів та стандартів публічного управління.

Значний внесок у створення платформ для такого діалогу здійснюється завдяки громадській активності та за міжнародної підтримки. Гарним прикладом такої співпраці є Форум з організаційного розвитку, який є найбільшою національною платформою для навчання, спілкування та обміну досвідом у сфері організаційного розвитку благодійних та громадських організацій в Україні. З метою посилення ролі громадянського суспільства та підвищення його спроможностей у партнерстві з Адміністрацією Президента України Форум отримав і регіональний вимір. Регіональні Форуми розвитку громадянського суспільства, що проводяться ІСАР "Єднання" за підтримки Уряду Швеції (SIDA), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Фонду ім. Ч.С. Мотта, є майданчиком для дискусій, круглих столів, презентацій та майстер-класів за участю представників влади, бізнесу, громадських об'єднань, ЗМІ та міжнародних організацій. Під час таких спільних заходів формуються основи єфективної діалогової взаємодії для досягнення спільного результату.

Поряд із громадською активністю в сучасних умовах критичного зниження рівня довіри до влади на перший план виходить завдання забезпечення готовності представників влади ініціювати та постійно підтримувати конструктивний діалог, побудований на: наявності спільної мети, рівноправності учасників, прагненні взаєморозуміння, відповідальності та взаємній довірі. Провідну роль у цьому процесі відіграє система Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, де у 2014 році спільно з ВГО – Центр "Розвиток демократії" за підтримки посольства Королівства Нідерландів в Україні та Нідерландського інституту державного управління (PBLQ ROI) запроваджено проект "Культура

державного службовця в умовах демократії". Проект спрямований на удосконалення навчальних програм та планів підготовки представників влади згідно європейського досвіду, а саме: ознайомлення з сучасними інтерактивними методами організації співпраці влади й громадськості, зокрема, "Liquid Democracy", формування навичок використання новітніх методів співпраці влади та громадськості для підвищення ефективності публічного управління на етапі сучасних реформ в Україні.

Список використаних джерел

1. Про стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html

2. Результати опитування громадської думки щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1.pdf

Н.В.Галицька,
аспірант кафедри управління освітою НАДУ

Державне управління міжнародною співпрацею України у сфері вищої освіти

Процес входження України до європейського та світового освітнього, економічного, політичного, правового простору вимагає проведення низки реформ, зокрема освітньої реформи. Україна робить послідовні кроки на шляху до Європейського Співтовариства. Так, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 "Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" схвалено Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" (далі – Стратегія). Метою Стратегії, зокрема, є впровадження в Україні європейських стандартів життя. Для досягнення цієї мети необхідно, зокрема, провести децентралізацію та здійснити реформу державного управління. Відповідно до Стратегії, "метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності". Також Стратегією передбачені чітко визначені вектори подальшого руху України. Згідно вектору відповідальності, кожен громадянин нашої держави матиме доступ до високоякісної освіти [4].

Система вищої освіти в Україні потребує реформування та модернізації. В багатьох питаннях Європа та світ на декілька кроків випереджають Україну. Прикладом посилення уваги до сфери вищої освіти є Болонський процес із створення конкурентноспроможного Європейського простору вищої освіти, Лісабонська стратегія із формуванняЄвропейського дослідницького простору, удосконалення Міжнародної стандартної класифікації освіти в частині вищої освіти тощо. Комплексні дослідження вищої освіти здійснюють Європейська асоціація університетів, Світовий банк, ЮНЕСКО, Організація економічного співробітництва та розвитку [5].

Стратегія розвитку системи вищої освіти має формуватись адекватно глобалізаційним процесам, вимогам переходу до постіндустріальної цивілізації з метою забезпечення розвитку України, інтегрування національної системи вищої освіти в європейський та світовий освітній простір. Новий Закон України від 1 липня 2014 р. "Про вищу освіту" в принципі відопвідає європейським нормам. У ньому зазначено, зокрема, що державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах, серед іншого, сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентноспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя, міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейський простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи, а також передбачено автономію університетів, мобільність студентів, комунікацію вищих навчальних закладів на міждержавному рівні [2]. Проте, відсутність належного фінансування з боку держави, низький рівень інформаційної підтримки, відсутність відповідного кадрового забезпечення дещо ускладнюють процес модернізації вищої освіти.

Відповідно до Закону України "Про освіту", для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування. До органів управлін-

ня освітою в Україні належать, зокрема: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, місцеві органи управління освітою [3].

Державне управління міжнародною співпрацею України у сфері освіти, зокрема вищої освіти, здійснює Міністерство освіти і науки України, а також місцеві та регіональні органи управління освітою, освітні заклади. Основними завданнями центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки стосовно міжнародної діяльності є забезпечення інтеграції вітчизняної освіти й науки, державної системи охорони інтелектуальної власності у світовий простір із збереженням і захистом національних інтересів. Міністерство освіти і науки відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, укладає в установленому порядку міжнародні договори з питань співробітництва у сфері освіти, науки та інтелектуальної власності, забезпечує їх реалізацію, сприяє інтеграції навчальних закладів України з освітніми закладами, науковими установами, громадськими організаціями, фондами інших країн, проведенню міжнародних заходів з учнівською та студентською молоддю, організовує і координує міжнародне співробітництво у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності, сприяє участі вчених, наукових та науково педагогічних працівників України в розробленні й реалізації міжнародних науково-технічних програм і проектів [1].

Міжнародна співпраця України є важливим стратегічним напрямом державної освітньої політики, оскільки за результатами та на основі міжнародних освітніх програм та проектів розробляються наукові, методичні матеріали, концепції тощо, здійснюються наукові обміни, покращується розуміння актуальних проблем у галузі освіти, що дозволяє знайти правильні шляхи їх вирішення.

Список використаних джерел

1. Міжнародна діяльність. Цілі та завдання Міністерства освіти і науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.mon.gov.ua/ua/activity/71_/

2. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

3. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12

4. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

5. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 456 с.

В.Л.Федоренко,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державної служби
та кадрової політики НАДУ, заслужений юрист України

Наукове і методичне забезпечення розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців у сфері антикорупційної політики та запобігання корупції на державній службі: український потенціал і кращі європейські практики

Складні виклики і завдання, що постали перед суспільством і державою в Україні в 2014–2015 роках вимагають свого нагального вирішення. Перевіреним інструментарієм щодо цього є, у першу чергу, проведення системних реформ у всіх сферах державного управління. Їх результативність залежить від успіху реалізації державної антикорупційної політики та доскона-

лості механізмів запобігання та протидії корупції в Україні. Насамперед, це стосується корупції в сфері державного управління та державної служби.

Вагомі кроки у цьому напрямку започатковані іще минулого року. Так, нині в Україні законодавчо визначено засади державної антикорупційної політики, унормовано основи запобігання корупції, правовий статус Національного антикорупційного бюро України і Національного агентства з питань запобігання корупції, здійснено кроки щодо формування останніх. Зокрема, у жовтні 2014 року прийнято закони України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки", "Про запобігання корупції", "Про Національне антикорупційне бюро України", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів", у 2014–2015 роках внесені відповідні зміни до Кримінального кодексу України [1]. 18 березня 2015 року Урядом України прийнято рішення про створення Національного агентства з питань запобігання корупції, а у квітні 2015 року призначено керівника Національного антикорупційного бюро України, розпочато кадрове укомплектування цього нового і важливого органу державної влади.

Завдяки інститутам громадянського суспільства, у першу чергу, громадським організаціям і волонтерським рухам, незалежним ЗМІ, в Україні системно та цілеспрямовано формується позиція щодо нетерпимості суспільства та держави до виявів корупції та самих корупціонерів. Протиправна діяльність останніх в умовах загострення політико-правової ситуації на Сході України та кризових явищ у соціально-економічній, фінансово-бюджетній і гуманітарній сферах життєдіяльності суспільства та держави розцінюється громадянським суспільством і державою як зрада національних інтересів, злочин проти національної безпеки України. Не даремно українські та зарубіжні експерти не рідко стверджують, що шкода від корупції в Україні буває спів ставною з руйнуваннями від бойових дій на Сході України.

Разом із тим, суспільно негативна оцінка корупції є передумовою, але не інструментарієм для її ефективного подолання. На наше переконання, таким інструментарієм є державна антикорупційна політика та законодавчі й організаційні механізми її реалізації, задіяння яких сприятиме упередженню виявів корупції та протидії її проявам в Україні.

Іще одним аспектом успіху державної антикорупційної політики є її імплементація в реформу публічної служби в Україні. Адже на сьогодні державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не рідко виступають деліквентами корупційних правопорушень. Натомість, саме носії державної влади і публічної влади територіальних громад мають стати основними суб'єктами реалізації державної антикорупційної політики, приклади нетерпимості до будь-яких виявів корупції при реалізації своїх функціональних обов'язків.

У цьому сенсі Україна, не зважаючи на певну критику з боку зарубіжних і вітчизняних експертів щодо сповільнення темпів реформи, має певні успіхи. На сьогодні питання формування та реалізації державної антикорупційної політики, реальної боротьби із корупцією в усіх сферах державного і суспільного життя в Україні синхронізується з системними реформами публічної служби, що започатковані з прийняттям Урядом України **"**Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року" та затвердження Плану заходів щодо її реалізації (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р) та поданням 30 березня 2015 року на розгляд Верховної Ради України законопроектів "Про державну службу" (реєстр. № 2490) [2], що був прийнятий парламентом 24 квітня 2015 року в першому читанні, та "Службу в органах місцевого самоврядування" (реєстр. № 2489). Відзначимо, що вище згадані законопроекти у сфері публічної служби вдало розв'язують проблеми попередження конфлікту інтересів, ефективної протидії виявам корупції тощо.

Важливою тезою є й те, що успіх формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, запобігання та протидії корупції, не в останню чергу залежить і від її належного науково-методологічного та методичного забезпечення. У цій сфері слід констатувати певні здобутки, що складають теоретико-методологічне підґрунтя щодо дослідження актуальних проблем запобігання та протидії корупції в Україні.

Так, у сучасній науковій літературі досліджується досить широкий комплекс проблем, що стосуються корупції як в цілому, так і в системі державної служби зокрема. Особливий інтерес у контексті дослідження проблеми антикорупційної політики становлять наукові розробки вітчизняних та зарубіжних науковців.

Вагомий внесок у вивчення різноманітних антикорупційних аспектів державного управління та державної служби зроблено такими науковцями, як: В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, Н.Ф.Артеменко, М.М.Білинська, Т.Е.Василевська, Т.Ю.Витко, Ю.В.Ковбасюк, В.М.Козаков, Н.А.Липовська О.С.Петренко, Н.І.Попадюк, Т.П.Попченко О.Я.Прохоренко Т.О.Проценко, А.П.Рачинський, М.І.Рудакевич, С.С.Серьогін, С.М.Серьогін Г.П.Ситник В.М.Соловйов, А.Л.Тіньков та ін.

Дослідження проблем запобігання і протидії корупції завжди нерозривно пов'язане із особливостями правового регулювання у цій сфері. Тому заслуговують також на увагу розробки у сфері юридичних наук, викладені в працях українських та зарубіжних вчених-юристів – П.П.Андрушка, О.М.Бандурки, Ю.П.Битяка, А.В.Гайдука, С.В.Дрьомова, О.О.Дудорова, Р.А.Калюжного, В.К.Колпакова, А.Т.Комзюка, С.Ф.Константінова, М.І.Мельника, Р.С.Павловського, В.П.Пєткова, А.В.Савченка, А.О.Селіванова, М.І.Хавронюка, Ю.С.Шемшученка, В.К.Шкарупи, О.Н.Ярмиша та ін.

Позитивно оцінюючи здобутки вітчизняних і зарубіжних учених, якими опрацьовано значний масив наукового знання щодо питань протидії виникненню корупції в Україні, загалом варто зазначити, що значна кількість обґрунтованих названими науковцями концептів і пропозицій отримали своє втілення в новому антикорупційному законодавстві. Утім, на сьогодні на повістці дня стоять проблеми правозастосовної та інтерпретаційної діяльності щодо реалізації вимог законів України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки", "Про запобігання корупції", "Про Національне антикорупційне бюро України", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів" й інших.

Зокрема, нині вимагають свого дослідження:

– соціальна небезпека корупції та її наслідки для держави і суспільства;

– загальні засади державної антикорупційної політики;

– питання утвердження новітніх форм і методів запобігання та протидії корупції в Україні, з урахуванням відповідних міжнародних стандартів і належних практик, які позитивно зарекомендували себе за кордоном, насамперед у державах-учасницях ЄС;

– правовий і управлінський статус суб'єктів запобігання та протидії корупції;

– проблеми адміністративно-правового, кримінально-правового та кримінологічного забезпечення протидії корупції в Україні; кримінологічні аспекти корупційного діяння;

– питання методики запобігання та протидії корупції на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Водночас, актуальні наукові дослідження даної проблематики на монографічному рівні, а тим більше на рівні навчальної літератури для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, в Україні на сьогодні відсутні. Зазначене унеможливлює створення сучасних ефективних навальних програм з питань державної антикорупційної політики, запобігання та протидії корупції для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Продуктивним шляхом для вирішення проблеми якісного та своєчасного наукового і методичного забезпечення розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців у сфері антикорупційної політики та запобігання корупції на державній службі є підготовка підручника "Державна антикорупційна політика" та запровадження відповідних навчальних модулів у магістерські програми. Така робота на сьогодні започаткована на кафедрі державної служби та кадрової політики, де здійснюється виконання НДР "Концептуальні засади державної антикорупційної політики".

Основні результати цієї НДР мають отримати своє логічне завершення в підручнику "Державна антикорупційна політика". Його основні розділи будуть присвячені питанням:

– засади державної антикорупційної політики;

– міжнародні стандарти та належна європейська практика запобігання та протидії корупції;

– суб'єкти запобігання та протидії корупції в Україні;

– адміністративно-правове забезпечення протидії корупції в Україні;

– кримінально-правове забезпечення протидії корупції в Україні;

– корупційна злочинність: стан, детермінація та запобігання;

– особливості запобігання та протидії корупції на державній службі.

При підготовці підручника "Державна антикорупційна політика" та запровадженні навчальних модулів, необхідно враховувати кращі зарубіжні практики запобігання та протидії корупції, насамперед, досвід держав Ради Європи, Канади, США, Японії та ін. При цьому, використання позитивного закордонного досвіду запобігання та протидії корупції не є новою для Національної академії. Зокрема, в 2005–2015 роках у Національній академії проводилися такі заходи, як:

– серія відеоконференцій з питань боротьби із корупцією в межах програми Світового банку із залученням експертів із Албанії, Болгарії, Македонії, Румунії та Хорватії в 2005 році;

– проведення відеоконференції "Антикорупційне законодавство в Україні і США як засіб забезпечення прозорості у публічному секторі" за участі вітчизняних і зарубіжних експертів з питань протидії корупції;

– запровадження в 2011–2014 роках навчальної дисципліни "Запобігання та протидія корупції", віднесеної до варіативної частини програми підготовки магістрів галузі знань 1501 "Державне управління";

– круглий стіл за міжнародною участю "Державна антикорупційна політика в Європейському Союзі: досвід Латвійської Республіки для України", основним доповідачем на якому виступив Алексейс Лоскутовс (*Mr. Aleksejs LOSKUTOVS*), депутат Сейму Латвійської Республіки, Голова підкомітету з запобігання корупції; директор Бюро із запобігання та протидії корупції (KNAB) Латвійської Республіки (2004 – 2008 рр.) (м. Київ, 19 березня 2015 р);

– круглий стіл за міжнародною участю "Реформування публічної служби в Україні з урахуванням кращих західноєвропейських практик і досвіду Швейцарської Конфедерації", доповідачами з питань протидії корупції в публічній службі на якому виступили: Й.В. пан Крістіан Шьонібергер, Надзвичайний і Повноважний Посол Швейцарської Конфедерації в Україні; доктор Петер Грюненфельдер, керівник Державної канцелярії кантону Ааргау Швейцарської Конфедерації, Президент Конференції швейцарських державних канцлерів; доктор Рето Штайнер, професор з державного управління, Центр компетенції з питань публічного управління Бернського Університету (21–22 квітня 2015 р.) та ін.

Таким чином, рівень залучення закордонних експертів у сфері державної антикорупційної політики до підготовки магістрів, аспірантів, докторантів і підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу НАДУ є прямо пропорційним від важливості реформування публічної служби в Україні на антикорупційних задах і цінностях. Але, відповідні комунікативні заходи із залученням міжнародного компоненту повинні набути свого завершеного результату.

На наше переконання, підготовка підручника "Державна антикорупційна політика" зможе отримати нове звучання за умови, коли до його підготовки удасться залучити фахівців у сфері державної антикорупційної політики, зокрема, колишніх і нинішніх очільників відповідних служб і бюро із держав-учасниць ЄС, Швейцарії, США та інших держав світу.

Список використаних джерел

1. Нове антикорупційне законодавство України : зб. законів. – К. : "К.І.С.", 2014. – 216 с.

2. *Федоренко В. Л.* Проблеми законодавчого забезпечення інституту державної служби в Україні в контексті європейської інтеграції / В. Л. Федоренко // Новітні стратегії реформування державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції : матеріали круглого столу за міжнародною участю (м. Київ, 5 груд. 2014 р.) ; за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, 2014. – С. 86–92.

В.В.Сичова,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ

Проблеми розвитку професійної компетентності державного службовця в Україні

Модернізація державного управління обумовлює зміну пріоритетів серед складових професійної компетентності державних службовців. Специфіка проведення реформ системи дер-

жавного управління в Україні накладає відбиток на розвиток професійної компетентності державного службовця.

Кардинальне реформування моделей державного управління в розвинених європейських країнах триває 35 років. З кінця 1970-х років розпочався процес трансформації класичної (бюрократичної) моделі державного управління до ринкової моделі. Суспільство перестало задовольняти закритість адміністративно-бюрократичної системи, її низький рівень реагування на швидкі зміни в соціумі, незначний влив громадськості на діяльність державних установ. З 1980-х років у розвинених європейських країнах була запроваджена нова модель державного управління – New Public Menegement (новий публічний менеджмент), яка мала забезпечити ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування та широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики, впровадження системи взаємного контролю, надання державою якісних послуг громадянам. Це спричинило зміну пріоритетів серед складових професійної компетентності державного службовця на наступні: (1) функціональну компетенцію замість вузькопрофесійних (галузевих) знань; (2) домінування кваліфікаційних критеріїв над вміннями чітко виконувати інструкції та правила; (3) вміння раціонально використовувати наявну інфраструктуру для надання публічних послуг і задоволення суспільного інтересу; (4) здатність до аналітико-прогностичної діяльності, притаманну вищому щаблю управління.

Наприкінці 1990-х рр. у розвинених європейських країнах відбулася наступна трансформація державного управління в напряму перерозподілу управлінської діяльності від чиновників до громадськості, із залученням бізнесу (приватного сектору) та громадянського суспільства (експертних спільнот, аналітичних центрів) до вироблення та реалізації політико-управлінських рішень на засадах партнерської взаємодії для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку [6, с. 354]. Така модель у 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН отримала назву “Good Governance” (належне врядування). За нових умов пріоритети серед складових професійної компетентності державного службовця вибудувались таким чином: (1) інтелектуальна компетенція (здатність до аналітико-прогностичної діяльності; вміння розробити та обґрунтувати вибір найбільш ефективних рішень); (2) креативність, творчий потенціал, ініціативність, вміння самостійно визначати, що потрібно робити для блага держави, без спеціальних вказівок “зверху”; (3) соціальна компетенція (наявність комунікативних здібностей; вмінь працювати “в команді”; готовність до співробітництва та вирішення конфліктів); (4) функціональна компетенція (вміння застосовувати інструменти демократичного врядування у сферах державного/регіонального управління, європейської співпраці; знання соціального розвитку, регулювання економіки, публічних фінансів, комунікацій, технології управління людськими ресурсами); (5) орієнтованість на довготривалі цілі [1].

Сучасний етап (2010-ті рр.) у розвитку європейських країн характеризується управлінням суспільством в умовах невизначеності, ухваленням рішень у сфері публічного управління після широкого обговорення з застосуванням інтерактивних методів співпраці влади і громади, зокрема, “Liquid Democracy” (гнучка демократія).

Система державного управління в Україні до кінця 1990-х рр. залишалася еклектичною: поєднувала інститути, що дісталися в спадок від радянської доби, та нові, сформовані у період незалежності. З 1998 р. почалася переорієнтація діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на надання державних послуг громадянам [2]. Перехід до моделі New Public Menegement в Україні розпочався з запізненням на 20 років, у порівнянні з європейськими країнами, і відбувався повільніше. Лише з кінця 2010 р. застарілий “галузевий” принцип класифікації органів виконавчої влади був замінений на функціональний [5], що більше відповідало світовим тенденціям і сучасним реаліям. З 2011 р. посилилася взаємодія органів публічної влади з громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [3], з 2012 р. – “сервісна” складова державної політики [4]. Тому на сучасному етапі державного управління в умовах невизначеності серед складових професійної компетентності українського державного службовця відчуваються нашарування компетенцій, властивих різним моделям державного управління: командно-адміністративній, нового публічного управління і навіть належного врядування. У цьому складність розвитку професійної компетенції державного службовця в Україні.

Таким чином, розвиток професійної компетентності державного службовця в Україні здійснюється за типом навздогінної модернізації, досить повільно, з нашаруваннями компетенцій різних моделей державної служби.

Список використаних джерел

1. *Балабанова Л. В.* Управління персоналом : підруч. / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. – К. : Центр учб. л-ри, 2011. – 468 с.

2. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98

3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80

4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085 // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 234.

6. *Шаров Ю. П.* Належне врядування / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. – Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 354–356.

РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД, РЕАЛІЇ, ПЕРСПЕКТИВИ (панельна дискусія)

О.І.Васильєва,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ
Н.В.Васильєва,
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Професійне навчання державних (муніципальних) службовців: зарубіжний досвід

Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони" від 17 вересня 2014 р. № 847-р було затверджено план заходів з імплементації зазначеної Угоди, що слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС [4]. Тому сьогодні головною складовою подальшого розвитку України як держави є саме кадрове забезпечення соціально-економічних перетворень шляхом формування високопрофесійних державних і муніципальних службовців, які здатні реалізовувати реформи.

У розвинутих світових державах, включаючи Європейський Союз, постійно намагаються вдосконалити систему професійного навчання державних (муніципальних) службовців, розвиваються різноманітні системи безперервної освіти державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, що залежить від устрою конкретної країни, статусу державної (публічної, муніципальної) служби та правових засад організації системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців. Рада Європи та Конгрес місцевих і регіональних влад активно сприяють застосуванню нових інноваційних інструментів навчання муніципальних службовців і депутатів місцевих рад. У 1995 р. за ініціативою Ради Європи було створено Європейську мережу навчальних закладів для органів місцевого самоврядування (ENTO), яка об'єднала вищі навчальні заклади, тренінгові центри, неурядові організації, органи місцевого самоврядування та їх асоціації з майже усіх держав-членів Ради Європи [2].

Системи професійного навчання державних (муніципальних) службовців включають державні та недержавні навчальні заклади, що надають відповідні програми підготовки та підвищення кваліфікації державних (муніципальних) службовців, але ядро системи складається з державних закладів (загальнодержавних або міжміністерських та галузевих, підпорядкованих міністерствам), при цьому в системі є основний навчальний заклад загальнонаціонального рівня, наприклад, у Канаді – Школа публічної служби Канади, у США – Федеральний інститут управління, у Франції – Національна школа управління (ENA), у Німеччині – Федеральна академія державного управління, Баварська школа управління, у Польщі – Національна школа публічного адміністрування (KSAP) та інші.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу зауважується, що чиновники перебувають на службі монархії. Поряд з вузьким розумінням категорії "цивільна служба" використовується широке поняття "публічна служба", яке в широкому розумінні поширюється і на службовців публічного сектора: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, вчителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів

[1, с. 69]. Програми підготовки кадрів для державної служби в Великобританії орієнтовані на реалізацію концепції державного управління, основною метою якого є підвищення якості послуг, що вимагає розвитку у держслужбовців навичок управління змінами і лідерського потенціалу.

Важливим чинником успіху німецької освітньої системи і високої якості результатів є орієнтація на безперервність навчання управлінців, саме безперервна освіта є обов'язковою умовою просування в системі державної служби в Німеччині. Широкий спектр навчальних програм дозволяє супроводжувати чиновника протягом всієї його кар'єри. Освітні програми побудовані за модульним принципом, що робить їх гнучкими та орієнтованими на потреби суспільства. Система підготовки має централізований характер і багаторівневу структуру та змінюється залежно від цілей навчання і ступеня професійної підготовки слухачів. У Баварській школі управління (BVS) підвищення кваліфікації здійснюється за такими напрямами: теорія і практика управління, робота з кадрами і розвиток організаційної структури органу державної влади, техніка роботи і бізнес-компетенція, управління фінансами, комунальні питання і право, консультаційна діяльність тощо.

Професіоналізм управлінських кадрів визначений одним із пріоритетів в організації державної служби Франції. За політику підготовки кадрів для державної цивільної служби відповідальним є Головне управління державної служби (DGAFP), для територіальної державної служби в Міністерстві внутрішніх справ – Головне управління з питань місцевих органів влади, Національний центр територіальної державної служби (CNFPT). Під контролем цього Центру перебуває Національний інститут територіальних досліджень (INET), який здійснює частину професійної підготовки, як і ENA, та чотири національні школи для підготовки територіальних менеджерів (ENACT). Особливе місце в галузі підготовки за напрямом "Державне управління" займають дві вищі школи, якими безпосередньо опікується прем'єр-міністр: Національна школа адміністрації (ENA) і Паризький інститут політичних досліджень. До завдання ENA належить підготовка чиновників для комплектування вищих кадрів адміністрації: членів Державної Ради, Рахункової палати, Фінансової інспекції (вищі органи управління), регіональних рахункових палат, адміністративних судів, Генеральної інспекції адміністрації, корпусів префектів, цивільних адміністраторів. Паризький інститут політичних досліджень – це незалежна від університетів державна установа наукового, культурного і професійного профілю, що забезпечує підготовку з політичних, економічних та суспільних наук. Особливістю системи професійного розвитку державних службовців у Франції є те, що тут існують навчальні програми для підготовки до внутрішнього конкурсу (складання іспиту) на посади вищої категорії. Аналогічну роль в розробці політики підготовки кадрів для роботи у державних лікарнях відіграє Головне управління з питань лікарень Міністерства охорони здоров'я. У сфері своєї компетенції кожне міністерство також несе відповідальність за розробку політики в галузі професійної підготовки державних службовців [3, с. 14–15].

Ключовою установою, яка проводить навчання публічних службовців у Польщі, є Національна школа державного управління (KSAP), яка готує для призначення на посади вищого рівня в центральній адміністрації. Вона досягає поставлених цілей шляхом проведення стаціонарного навчання студентів, забезпечення безперервної освіти тих, хто працює в адміністраціях. Школа підпорядковується прем'єр-міністру та відокремлена від системи вищих навчальних закладів, готує державних службовців, які мають бути політично нейтральними, компетентними, відповідальними, професійними та мати бездоганну репутацію.

Стосовно системи навчання в цілому, то у Польщі є багато інших закладів, які здійснюють навчання державних (муніципальних) службовців. Більша частина навчання планується, організовується та фінансується децентралізовано та в основному залежить від зусиль генерального директора у міністерстві або центральному відомстві. Вибір надавача навчальних послуг має здійснюватися шляхом проведення державних закупівель, а опис тендерної пропозиції має включати загальні вимоги, яким повинен відповідати надавач таких послуг.

Отже, підготовка нових професійних кадрів, які досконало володіють сучасними управлінськими технологіями, розуміють євроінтеграційні процеси та готові впроваджувати європейські стандарти в систему державного управління, *неможлива без впровадження у вітчизняну практику позитивних рис зарубіжного досвіду.*

Список використаних джерел

1. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / авт. кол. : В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. В. М. Олуйка. – К. : НАДУ, 2008. – 420 с.

2. Концептуальні засади професійного супроводу державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в системі безперервної освіти : монографія / О. С. Поважний, Н. Г. Діденко, В. І. Токарева. – Донецьк : "ВІК", 2012. – 308 с.

3. *Піганьоль Раймон*. Система підготовки державних службовців у Франції / Раймон Піганьодь, Юг Фанту, А. Яскевич // Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зарубіжний та вітчизняний досвід : матеріали наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ-Дніпропетровськ-Львів-Одеса-Харків (28 верес. 2010 р.). – К. : НАДУ, 2011. – 84 с.

4. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 847-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12

Е.В.Мамонтова,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри регіональної політики
та публічного управління ОРІДУ НАДУ

Службовий етикет як інструмент забезпечення конструктивного діалогу влади і суспільства

Відомо, що рівень суспільної довіри до публічної влади як такої напряму пов'язаний з рівнем довіри та відношенням громадян до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. І це не випадково. Адже державна служба та діяльність посадової особи місцевого самоврядування належать до типу професій в системі "людина – людина", де процес комунікації з фактора, що супроводжує діяльність, перетворюється у професійно значущу категорію. Щоб цей процес протікав нормально, безконфліктно, і приводив до очікуваних та значимих для обох сторін результатів, він повинен підкорятися певним правилам комунікації та поведінки, сукупність яких позначається поняттям "етикет".

Слід відзначити, що сьогодні проблема етикету залишається недостатньо широко представленою у соціогуманітарному знанні. Дослідження з етикету мають, як правило, периферійний характер. Праці з даної тематики мають скоріше прикладне, ніж теоретичне значення. Вони спрямовані, головним чином, на вирішення таких кардинальних питань реалізації загальнолюдських цінностей, як досконалість міжособистісних відносин у побуті, родині, громадських місцях, естетизація поведінки в цілому. У науці державного управління цьому питанню також приділяється мало уваги. Публікації таких авторів, як О.Бажинова, О.Лавренко, М.Лукашевич, В.Малахов, Е.Мамонтова, І.Новак, М.Рудакевич, І.Хожило, І.Осечинська, В.Степаненко, Т.Чмут, Г.Л.Чайка та ін. носять, як правило, фрагментарний характер. Вкрай широке визначення поняття "етикет" надається й в "Енциклопедії державного управління" (Т.6. Державна служба). Все це зумовлює дослідницький інтерес до проблем службового етикету у сфері публічного управління.

Специфіка такого роду професійної діяльності, як державна служба, особливості соціально-правового статусу державного службовця і відповідних службових ситуацій, що випливають з нього, дозволяють говорити про етикет державних службовців як про сукупність специфічних правил, що регламентують зовнішні прояви взаємовідносин між людьми в процесі їх професійної діяльності у всьому різноманітті форм службового спілкування. Більш того, варто підкреслити, що державна служба є саме таким професійним об'єднанням, яке має складну комунікаційну мережу і вимагає від суб'єктів (державних службовців) певної комунікативної компетенції.

Комунікативна діяльність у публічному управлінні розглядається і як складова повсякденної діяльності, і як зовнішньо спрямована робота, що вимагає своїх правил і також має певним чином оцінюватись. Не тільки самі відносини породжують необхідність комунікативної діяльності, але і спрямована комунікативна діяльність може породжувати формування і розвиток тих чи інших відносин. У цьому зв'язку варто наголосити, що державні службовці постають у вигляді різновиди бюрократичної спільноти чиновників, члени якої здійснюють на професійній основі публічну, що має опосередковано або безпосередньо владну, управлінську природу, соціально-обслуговуючу діяльність. Ця діяльність може бути представлена як сукупність конкретних видів професійних послуг, здійснюваних державними службовцями по відношенню до населення відповідно до повноважень. У службовій діяльності повторювались деякі звичні, повсякденні ситуації. З виникненням потреби у регулюванні такої діяльності і виникло явище "службового етикету".

Специфіка етикету державного службовця полягає у тому, що йому доводиться спілкуватися з великою кількістю різних людей. Інтенсивне спілкування породжує численні службові та позаслужбові ситуації, регулювання яких потребує особливих навичок спілкування [1, с. 144]. Службовий етикет – найважливіша сторона професійної поведінки службовця. Знання етикету – необхідна професійна якість, яку треба здобувати й постійно вдосконалювати.

Характеризуючи службовий етикет як інструмент забезпечення конструктивного діалогу влади і суспільства, відзначимо наступне. По-перше, етикет – це багаторівневий феномен, його можна розглядати і як форму свідомості (аксіологічний рівень), і як форму соціального спілкування (комунікативний рівень), і як сутнісний елемент поведінкової культури (психологічний рівень). По-друге, етикет – явище морального порядку, адже саме моральні цінності становлять сутність етикету. По-третє, відповідно до функціонального навантаження етикетна комунікація поділяється на форми письмового, мовного і поведінкового етикету. По-четверте, відмінною рисою професійного етикету службовця є партнерські стосунки, побудовані на протокольних принципах рівності та взаємної поваги.

Основний зміст службового етикету на рівні етикетної норми складають: норми офіційного протоколу, норми державного церемоніалу, норми ділового та світського етикету, а також норми етноетикету, якщо мова йде про кросс-культурну співпрацю. Всі структурні складові службового етикету взаємопов'язані і взаємозалежні, при цьому кожна з них може бути предметом окремого розгляду. У той же час тільки в їх системному взаємодії виникає єдиний цілісний феномен – службовий етикет, який характеризується новими комунікативними властивостями по відношенню до своїх складових.

Наприкінці відзначимо: публічна діяльність органів державної влади України є одним з головних чинників позиціонування їх у соціумі, популяризації діяльності урядових структур серед населення, створення їхнього позитивного іміджу в свідомості громадян, формування сприятливої громадської думки з метою утвердження власних позицій на засадах загальноприйнятих світових норм, притаманних будь-якому громадянському суспільству.

Запорукою позитивного іміджу органів публічної влади є володіння посадовими особами культурою спілкування, культурою поведінки, тобто службовим етикетом. Тільки освідомлення того, що державний службовець – не просто працівник, а людина, що втілює владу і виступає від її особи, людина, що захищає інтереси держави, народу і виражає інтереси кожного громадянина може забезпечити виведення діалогу між державою та суспільством у конструктивне русло.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.

Н.П.Кризина,
доктор наук з державного управління, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Сучасний стан місцевого самоврядування в Естонії

Актуальність роботи зумовлена тим, що місцеве самоврядування є найменшою встановленою конституцією адміністративною одиницею, вся територія країни розділена між органами самоврядування.

Відповідно до закону, наявність місцевого самоврядування має на увазі право та обов'язок демократичним чином сформувати місцеві органи влади, самостійно здійснювати в межах закону керівництво місцевим життям, виходячи з обґрунтованих інтересів та очікувань місцевих жителів.

Самоврядування в Естонії є двох типів: міста (ест. *linn*) та волості (ест. *vald*).

В кожному самоврядуванні є представницький орган влади, що називається зборами, який обирається постійними жителями самоврядування на чотирирічний термін на вільних, прямих, загальних та одноманітних виборах за таємного голосування. Характерною особливістю місцевих виборів в Естонії, у порівнянні з парламентськими, є те, що право голосу на них залежить не від наявності громадянства Естонії, а від факту постійного проживання на території муніципалітету. Брати участь у голосуванні мають право всі постійні жителі даного місцевого самоврядування, які досягнули 18 років. Виставляти свої кандидатури можуть, однак, тільки громадяни Естонії чи громадяни будь-якої іншої країни, що входить до Європейського Союзу. Обраними не можуть бути кадрові військовослужбовці, а також особи, засуджені судом за скоєння злочину та перебувають в місцях позбавлення волі.

Кількість членів місцевих зборів коливається залежно від кількості жителів. Поряд зі зборами, у кожному місцевому самоврядуванні є також і виконавчий орган влади – управа, на чолі якого стоїть або мер (у містах), або волосний старійшина (у волостях), які призначаються зборами на термін до чотирьох років Глава управи подає зборам муніципалітету на затвердження кандидатів на посади членів управи, організує роботу управи, готує та веде засідання, видає накази для організації роботи управи й підвідомчих їй органів та установ, підписує розпорядження й постанови управи, а також виконує представницькі функції. Мери та волосні старійшини не можуть одночасно займати будь-яку іншу державну чи муніципальну посаду чи входити до складу ради комерційної компанії за муніципальної участі.

Муніципалітет може включати до свого складу один чи кілька населених пунктів. Великі самоврядування можуть поділятись на міські чи волосні райони, що мають свої управи з обмеженими повноваженнями. Глава управи такого району призначається та звільняється управою муніципалітету за поданням мера чи волосного старійшини. Муніципалітети розрізняються за розміром від Таллінна з населенням понад 400 000 чоловік до Рухну лише з 60 жителями. Понад дві третини самоврядувань мають населення по 3 000 чоловік. Вони автономно вирішують в межах законів всі питання місцевого життя. До їхньої компетенції, зокрема, належать: організація надання соціальної допомоги, соціальних послуг, догляду за похилими людьми та роботи з молоддю на території муніципалітету; житлове й комунальне господарство; водопостачання й каналізація, організація прибирання та підтримання чистоти, вивезення сміття й відходів; місцевий громадський транспорт; міське планування, утримання доріг. Ці повноваження здійснюються в тому обсязі, в якому вони не передані законом до відомства інших органів.

Також до обов'язків самоврядувань входить утримання дошкільних закладів, що перебувають у їхній власності, шкіл, гімназій, гуртків за інтересами, бібліотек, музеїв, спортивних баз, будинків догляду й закладів охорони здоров'я, встановлення правил утримання домашніх кішок і собак, встановлення правил поведінки у громадських місцях.

Також місцеві самоврядування можуть формувати структури, що здійснюють контроль за громадським порядком та виконанням нормативних актів місцевого самоврядування. Вони мають власний бюджет і право встановлювати деякі місцеві податки та збори (податок на рекламу, на закриття вулиць і доріг, на домашніх тварин тощо).

Представники місцевих самоврядувань можуть також брати участь у виборах Президента Республіки в якості членів колегії виборщиків.

Відповідно до судової практики Державного суду, принцип автономії муніципалітетів від державної влади припускає, передусім, право самостійно вирішувати й організовувати на місцевому рівні всі місцеві. Це, зокрема, передбачає, що для місцевих самоврядувань має забезпечуватись належне фінансування для виконання своїх функцій, так само як і можливість членів місцевих зборів приймати рішення самостійно, незалежно від центральної державної влади, виносячи на перше місце, передусім, інтереси місцевої громади. Виходячи з принципу місцевої автономії, суд анулював 2005 року запроваджену раніше державою заборону на створення місцевих виборчих союзів.

Законодавство Естонії встановлює також і механізм захисту автономії місцевого самоврядування у разі, якщо, на думку муніципалітету, будь-який закон або постанова міністра чи уряду порушують конституційні гарантії місцевого самоврядування, то цей муніципалітет має право звернутись напряму до Державного суду з клопотанням про визнання такого акту неконституційним. Також конституція забороняє змінювати кордони муніципалітетів, не заслухавши попередньо думку відповідного муніципалітету.

Список використаних джерел

1. Конституция Эстонской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html

2. Міжнародний досвід структурних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://penta.org.ua/research/1443/

3. Эстонская Республика. Закон о содействии объединению единиц местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.siseministeerium.ee/29969/

О.І.Пархоменко-Куцевіл,
доктор наук з державного управління,
головний науковий співробітник
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ

Теоретико-методологічний підхід до формування професійної компетентності кадрового потенціалу державного управління

Кадри в системі державного управління відіграють ключову роль, оскільки саме державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування формують, приймають, реалізують управлінські рішення, надають та контролюють адміністративні послуги. Від компетентності кадрового потенціалу системи державного управління залежить і якість самого державного управління. У зв'язку з цим актуалізується питання здійснення системного аналізу професійної компетентності кадрового складу державного управління.

Професійна компетентність фахівців системи державного управління – це спроможність працівника за рахунок отриманих знань, вмінь, навичок та досвіду виконувати свої посадові обов'язки.

У діючій редакції закону України "Про державну службу" [1] визначено основні обов'язки державного службовця, у тому числі: забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;ініціатива і творчість в роботі та ін. З цього випливає, що державний службовець повинен мати такі ділові якості як спрямованість на отримання результату, самовдосконалення, творчість та ініціативність.

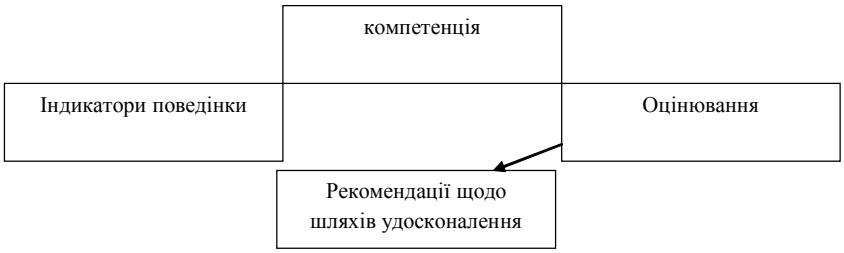
На нашу думку, до основних професійних компетентностей належать: по-перше, орієнтація на отримувача адміністративних послуг; по-друге, управління змінами; по-третє, відповідальність за результати; по-четверте, вміння планувати і організовувати свою діяльність; по-п'яте, результативність; по-шосте, ініціативність; по-сьоме, вміння приймати управлінські рішен-

ня; по-восьме, вміння делегувати певні повноваження; по-дев'яте, вміння працювати у команді; по-десяте, вміння вирішувати конфлікти.

Таким чином, фахівці системи державного управління повинні володіти такими видами професійної компетентності: функціональною; ситуативною; методичною; комунікативною; антикризовою [2].

Голландські експерти у 2014 році проводили обстеження органів державної влади відповідно до таких показників: компетентність, індикатори поведінки, питання для оцінювання, а також рекомендації щодо подальших шляхів розвитку.

З метою формування та розвитку кадрів системи державного управління, на наш погляд, потрібно розробити та впровадити рамку компетентності фахівців державного управління, модель якої можливо зобразити наступним чином.



Модель рамки професійної компетентності фахівців системи державного управління

Зазначена модель повинна формуватися таким чином (приклади).

Компетентність: орієнтація на отримувача адміністративних послуг.

Індикатори поведінки: 1) відкритість до діалогу; 2) здатність виявляти і формулювати вимоги та потреби різних внутрішніх (зовнішніх) отримувачів адміністративних послуг; 3) здатність формулювати чіткі і прозорі рішення з урахуванням різних інтересів отримувачів послуг; 4) професійність у наданні послуг внутрішнім (зовнішнім) отримувачам послуг; 5) здійснення аналізу прийнятих рішень.

Питання для оцінювання: 1) які питання зовнішніх (внутрішніх) отримувачів адміністративних послуг Ви вирішили? Яким чином; 2) наведіть результати Вашої діяльності щодо вирішення конкретних ситуацій; 3) проаналізуйте свою поведінку у вирішенні конкретних випадків; 4) скільки ресурсів Ви витратили на вирішення питання; 5) чи повністю Ви задовольнили отримувача адміністративних послуг; 5) яким чином Ви можете удосконалити свою діяльність щодо надання адміністративних послуг.

Рекомендації щодо шляхів розвитку: 1) встановлюйте цілі діяльності, виходячи з потреб отримувачів адміністративних послуг; 2) вирішуйте проблему з урахуванням різних груп отримувачів; 3) формуйте зворотний зв'язок з метою отримання оцінки Вашої діяльності; 4) визначайте найоптимальніші шляхи вирішення управлінської ситуації.

Компетентність: ініціативність

Індикатори поведінки: 1) під час вирішення конкретних управлінських завдань пропонували альтернативні методи, механізми; 2) обізнаність у професійних питаннях; 3) відповідальність за альтернативні рішення.

Питання для оцінювання: 1) Які ініціативи ви взяли за останні 12 місяців? Чи були вони важливі для вас; 2) яким чином ініціативи удосконалили вирішення певних завдань; 3) які результати Ви досягли; 3) чи були ситуації, коли Ви пропустили можливість застосувати певні альтернативи; 4) назвіть позитивні та негативні сторони ініціативи у Вашому випадку; 5) скільки ресурсів Ви витратили при застосуванні певних ініціатив.

Рекомендації щодо шляхів розвитку: 1) обговоріть у професійному середовищі Ваші ініціативи та ініціативи колег, з'ясуйте позитивні та негативні сторони; 2) визначте можливість отримати зворотний зв'язок.

На сьогодні виникла реальна об'єктивна потреба розробити та впровадити рамки професійної компетентності фахівців системи державного управління з урахуванням конкретних

функцій, що виконує службовець, а також відповідно до запропонованої моделі рамки професійної компетентності.

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12

2. *Пархоменко-Куцевіл О. І.* Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – К. : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.

Ю.Ф.Дехтяренко,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ
В.Ю.Сташенко,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Моделювання організаційної структури кадрового забезпечення стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні

Вдосконалення організаційної форми управління здійснюється з урахуванням об'єктивних закономірностей її розвитку – відповідності рівня організації управління рівню розвитку організаційно-економічної системи, забезпечення оптимального співвідношення структури угідь, типів землекористувань та інших заходів щодо вдосконалення системи управління мають бути адекватними перетворенням, що здійснюються в економіці країни [1].

На формування організаційної структури впливають багато чинників, різних за природою (рис. 1). Головні серед них – соціально-політичні (політичні, економічні та ін.) та організаційно-технічні (що відображають особливості технічного розвитку продуктивних сил, перетворення інформації, організації управління). Основні типи відносин у структурі управління формально регламентовані. Саме формальна структура визначає штати (посади) та вимоги до кваліфікації працівників. Крім формальних, між суб'єктами встановлюються також неформальні стосунки. Вони можуть відігравати позитивну роль, наприклад, за рахунок більш широких контактів між людьми, колективами, а можуть і заважати організації, якщо створюється нездоровий психологічний клімат, виникає прихована опозиція рішенням керівництва тощо.

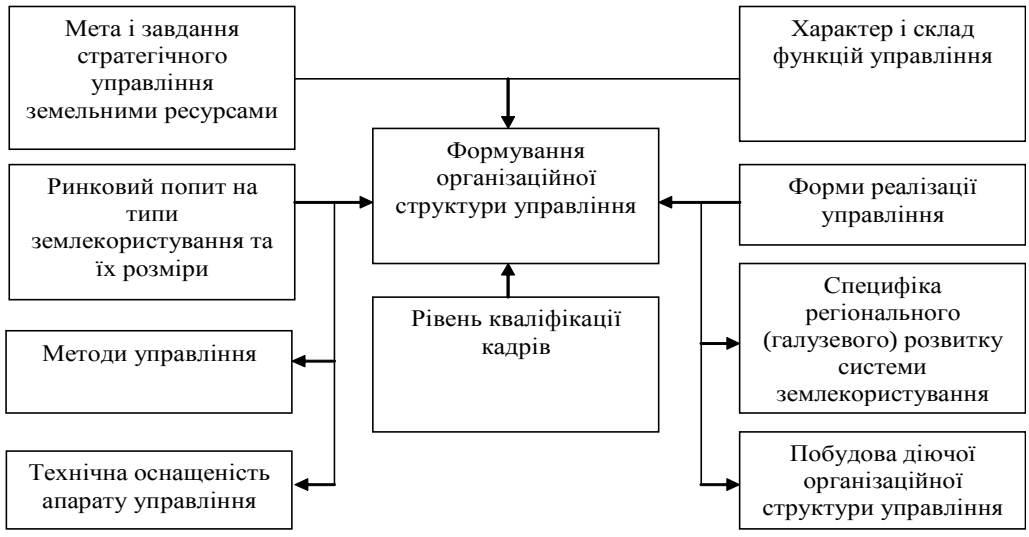


Рис. 1. ***Чинники, що впливають на формування організаційної структури управління земельними ресурсами***

Структура управління, яка піддається впливу низки зовнішніх чинників, має також власні внутрішні принципи й закономірності побудови, які пов'язані з формами раціонального поділу, спеціалізації та кооперації управлінської праці. Принципи побудови організаційних структур управління мають локальний характер, тому їх слід відрізняти від загальних принципів управління.

До загальних принципів побудови організаційних структур [2], на наш погляд, слід віднести і деякі відносно нові принципи формування структур, а саме:

– розвиток організаційних форм горизонтальної координації і кооперації на підставі демократизації та самоуправління;

– поєднання традиційного лінійно-функціонального принципу з програмно-цільовим;

– відокремлення стратегічних функцій від оперативного управління;

– організаційне відокремлення виконання функцій прогнозування, аналізу діяльності, управління інноваціями тощо;

– організаційне забезпечення саморозвитку системи управління і виділення особливих підрозділів з удосконалення управління.

На сучасному етапі важливого значення набуває цільовий принцип – принцип побудови структури на підставі системи цілей, які треба реалізувати. Це вимагає пошуку адекватних форм реалізації його в системі управління. Так, у розвитку земельних відносин та системи сталого землекористування зростають кількість і значення складних, комплексних, міжгалузевих соціальних та економічних проблем. Для їх розв'язання потрібно забезпечити взаємозв'язану діяльність багатьох галузей і різних типів землекористування. Традиційні механізми управління за таких умов часто стають неефективними. При розв'язанні цих проблем вдаються до різних варіантів програмно-цільового управління. У найбільш розгорнутому вигляді програмно-цільовий підхід реалізується за допомогою стратегічного управління земельними ресурсами.

У процесі формування нових і вдосконалення діючих структур управління доцільно виділити такі етапи їх проектування: аналітичний (вивчення структур, що існують), проектний (розробка нової або модернізація діючої структури) і організаційний (впровадження) (рис. 2).

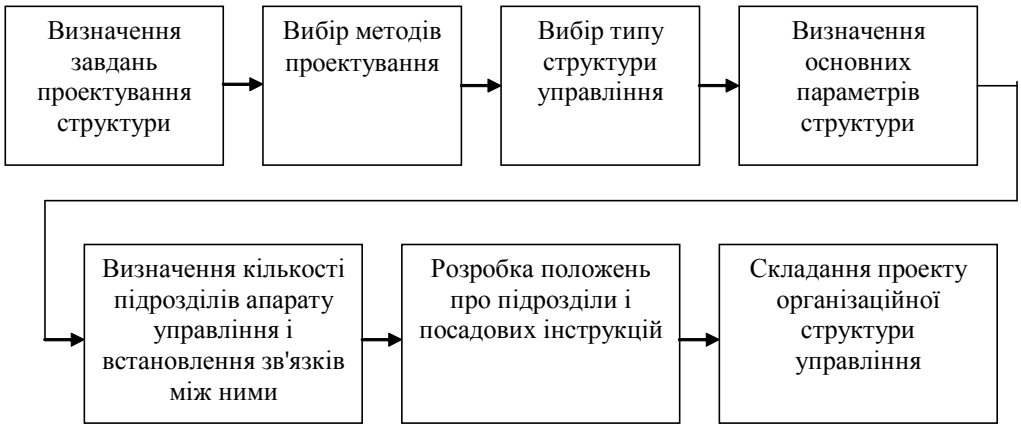


Рис. 2. ***Логічна схема організаційного проектування структур управління***

Проектування організаційних систем управління земельними ресурсами може здійснюватися за допомогою таких методів: аналогій, структуризації цілей, експертно-аналітичного та організаційного моделювання [1].

Організаційна структура управлінських підрозділів по земельних ресурсах логічно вписується в загальну структуру органів державного управління. В основу її можливо покласти структуру завдань землеустрою на сучасному етапі реформування землекористування [3]. З урахуванням цільової орієнтації аналізу проблемної ситуації, організаційно-управлінська структура управління земельними ресурсами повинна включати такі системні блоки:

– підвищення мотиваційного ефекту перетворень в земельних відносинах і землекористуванні (формування системи ринкової економіки землекористування);

– переорієнтація практики безоплатної приватизації землі та поетапне відновлення загальних умов ефективної організації використання земель;

– створення нової системи землекористування на інноваційних факторах;

– вдосконалення системи і механізмів управління земельними ресурсами та інформаційного забезпечення.

На різних управлінських рівнях ці цільові завдання диференціюються від їх пріоритету. Процеси управління земельними ресурсами в регіоні пов'язані з відмінностями історичних, соціальних і економічних умов. Тому функціональна система управління земельними ресурсами в конкретному регіоні буде відрізнятись від інших. Але вона завжди буде базуватись на типовій моделі структури управління земельними ресурсами. Участь в управлінні земельними ресурсами області зі сторони єдиної системи державних органів земельних ресурсів здійснюється через штатні одиниці фахівців землевпорядників у межах регіонів, міських, селищних та сільських рад, які є штатними співробітниками районних відділів земельних ресурсів. Для планування кількості фахівців-землевпорядників у межах окремих адміністративних утворень можливо використовувати алгоритм, що базується на розрахунках індексів навантаження.

На першому етапі для розрахунку індексів навантаження відбираються такі показники:

а) площа районів і області;

б) кількість власників землі та землекористувачів у межах районів і області;

в) кількість штатних одиниць фахівців землевпорядників;

г) розрахунковий індекс навантаження на одну середньозважену штатну одиницю становить – 1,0;

д) питома вага навантаження прийнята за загальною площею – 40%, а за кількістю власників і землекористувачів – 60%.

На другому етапі проводяться розрахунки фактичного навантаження на одну штатну одиницю проводяться за загальною площею та за кількістю власників землі і землекористувачів.

На третьому етапі проводиться диференціація зазначених показників за окремими адміністративними утвореннями, що дає можливість одержати реальний індекс навантаження на одну штатну одиницю фахівця-землевпорядника окремо за загальною площею адміністративно-територіального утворення і за кількістю власників землі та землекористувачів.

На четвертому етапі розраховується загальний розрахунковий індекс навантаження на адміністративно-територіальну одиницю.

На п'ятому етапі загальний розрахунковий індекс стає основою для розрахунку планової чисельності фахівців-землевпорядників в залежності від штатних одиниць.

В цілому слід зазначити, що моделювання організаційної структури стратегічного управління земельними ресурсами регіону повинно забезпечити вирішення таких завдань:

1) формування сучасної структури управління земельними ресурсами;

2) впорядкування структури управління в горизонтальному (різні функції управління) та вертикальному (різні рівні управління) напрямках;

3) розмежування всіх рівнів управління;

4) визначення кола суб'єктів управління на кожному з рівнів управління;

5) формулювання функцій та порядку взаємодії між собою суб'єктів управління в процесі реалізації їх повноважень.

Список використаних джерел

1. *Дорош О. С.* Управління земельним ресурсами на регіональному рівні / О. С. Дорош. – К. : ТОВ "ЦЗРУ", 2004. – 142 с.

2. *Саблук П. Т.* Реформування земельних відносин, форм власності і господарювання (методичні положення) / П. Т. Саблук, В. Я. Месель-Веселяк, М. М. Федоров. – К. : ІАЕ, 1995. – 36 с.

3. *Третяк А. М.* Наукові основи землеустрою: Навчальний посібник / А. М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с.

В.С.Колтун,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ
О.М.Коваль,
кандидат наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ
І.Б.Гарькавий,
кандидат наук з державного управління,
здобувач кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Специфіка функціонування кадрового потенціалу місцевого самоврядування

На сучасному етапі реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування дедалі зростаючого значення набувають питання формування корпусу посадових осіб місцевого самоврядування і службовців місцевого самоврядування, що у сукупності формують інтегрований комплекс кадрового потенціалу місцевого самоврядування.

Враховуючи динамічне прискорення загальних тенденцій розвитку місцевого самоврядування, видається доцільним визначити перелік ключових функцій, які мають бути здійсненими ефективним корпусом службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Як випливає з загальної теорії систем, ефективна керуюча підсистема має бути домірною до керованої. Відомо, що місцеве самоврядування являє собою складне соціальне явище. Будучи таким, воно в стислому вигляді віддзеркалює основні функції суспільства, з необхідністю включає в себе такі аспекти: політичний, економічний, правовий, тощо. У сучасних розробках вказуються також "соціальний, організаційний та кадровий" [2, с. 81]. Весь багатогранний комплекс складових системи місцевого самоврядування можна розглядати як певний сукупний потенціал. Очевидним вбачається твердження, що "потенціал" існує не віртуально, а є характеристикою певного феномену. Оскільки в даному випадку йдеться про соціальний феномен місцевого самоврядування, то слід звернути увагу на евристичні можливості поняття "потенціал" стосовно суспільних процесів взагалі та соціальних феноменів зокрема.

За визначенням, "потенціал – джерела, можливості, засоби, запаси, які можуть бути використані для вирішення певної задачі; досягнення певної мети; можливості окремої особи, суспільства, держави у певній області" [3, с. 102]. У поданому визначенні простежуються суспільні характеристики потенціалу. Очевидним вбачається той факт, що "можливості … особи, суспільства, держави" належать головним чином до соціальних вимірів, адже наявні технічні, фінансові, матеріальні тощо ресурси у суспільному бутті набувають соціального навантаження. Якщо аналізувати "джерела, можливості, засоби, запаси" через відповідність їх тій задачі, що має вирішуватись, то слід зазначити наступне. Задачею розвитку українського суспільства на сучасному етапі є побудова громадянського суспільства. Тому, очевидно, всі сторони або характеристики потенціалу мають відповідати існуючій меті. У поданій характеристиці фактично зафіксовані основні аспекти суспільного потенціалу, від актуалізації яких залежить швидкість та якість розбудови громадянського суспільства в Україні. "Джерела" характеризують "ресурсний" аспект потенціалу, фіксуючи вже набуту ним на попередніх етапах розвитку потужність. До джерел соціального потенціалу місцевого самоврядування можна віднести суспільно-історичний досвід; професійну підготовку виборних та посадових осіб місцевого самоврядування; використання надбань національної культури; включеність у процеси розвитку держави тощо. Близьким до джерел елементом характеристики потенціалу є "можливості", через які описується спектр вірогідних впливів потенціалу на суспільство. Формалізовано можливості зафіксовані у нормативно-правовій базі, а їх змістовність виявляється у соціальній значущості. "Засоби" є конкретизацією впливів соціального потенціалу місцевого самоврядування і в них найбільш яскраво проявляється ступінь відповідності принципам правової, фінансової та організаційної самостійності. Розглядуваний в такому ракурсі інститут місцевого самоврядування розкриває свій суспільний потенціал наступним чином. В аспекті джерел – як такий еле-

мент соціуму, що знаходиться у постійному розвитку, який здійснюється на основі накопиченого і є одночасно ресурсом для здійснення коригуючих впливів для подальшого розвитку суспільства. Що стосується "можливостей" як характеристик соціального потенціалу місцевого самоврядування, то йдеться про вірогідність спектру впливів на суспільство, що здійснюються у межах чинного законодавства і є характеристикою його функціонування. Витлумачений з точки зору "засобів" суспільний потенціал місцевого самоврядування характеризується легітимними впливами на суспільство і є уточнюючим параметром по відношенню до "можливостей".

Таким чином, специфіка функціонування кадрового потенціалу місцевого самоврядування полягає у забезпеченні домірності атрибутивних рис керуючої підсистеми до керованої, динаміка розвитку якої характеризується загальною тенденцією до прискорення. Зокрема, як зазначив Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Г.Зубко, "важливо, щоб сьогодні на місцях з'явилися лідери, представники місцевих еліт, які будуть брати на себе відповідальність за розвиток територіальних громад і матимуть всі необхідні повноваження і ресурси для цього" [1].

Список використаних джерел

1. *Зубко Г.* Презентація постанови КМУ "Про методику формування спроможних територіальних громад" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/news/ofisi-po-pidtrimci-reform-u-kozhnomu-regioni-vidkriyutsya-vzhe-z-nastupnogo-tizhnya-481356/

2. *Лытов Б. В.* Государственная служба как социальный институт / Б. В. Лытов // Гос. служба: теория и организация. – Ростов н/Д. : Феникс, 2008. – 640 с.

3. *Скуратівський В. А.* Соціальні системи та соціологічні методи дослідження : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, М. Ф. Шевченко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 188 с.

Н.М.Гринчук,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ
М.С.Багінський,
завідувач відділу КНДУ "Науково-
дослідний інститут соціально-економічного
розвитку міста"

Щодо кадрового забезпечення та інформування органів місцевого самоврядування в контексті впровадження реформи децентралізації влади

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні № 333-р від 1 квітня 2014 року визначила основний зміст та етапи реформи децентралізації влади [2].

На її виконання після цього було ухвалено низку законів, які сприяють створенню реально повноважного та ефективного місцевого самоврядування на базовому рівні – рівні територіальних громад, зокрема це Закони України "Про співробітництво територіальних громад", "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [1], "Про засади державної регіональної політики", крім того внесено принципові зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, які розширюють фінансові можливості областей, районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

Отже можна вважати, що юридичний старт реформи відбувся. Тепер необхідно забезпечити інституційну та інформаційну спроможність реформи.

Зараз розпочато найважливіший етап – формування самих об'єднаних територіальних громад базованих на розробці та ухваленні Перспективного плану утворення спроможних громад в кожній області.

Невідворотність реформи є зрозумілою всім працівникам та посадовим особам місцевого самоврядування, що підтверджується зацікавленістю сільських, міських голів, голів районних рад, райдержадміністрацій на нарадах, що проводяться, зустрічах, у тому числі круглих столах

чи семінарах в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

Серед питань, що піднімаються учасниками лунають думки щодо необхідності більш рішучих кроків та примусового об'єднання (реформи апріорі не можуть бути добровільними), значна частина сільських голів не вірить в добровільне об'єднання і боїться самостійно почати консультації про об'єднання і тому охоче погодиться з об'єднанням за законом – "примусовим". Проект методики формування спроможних громад, на їх думку, є декларативним та не містить основних параметрів, необхідних для моделювання територіальних громад – визначення чисельності населення об'єднаної територіальної громади, критеріїв бюджетної та економічної її спроможності, вимог щодо складу комісії, яка розроблятиме Перспективний план. Останнє призводить до побоювання, що при підготовці Перспективного плану не враховуватимуться інтереси та пропозиції самих територіальних громад.

В учасників багато запитань викликає норма закону щодо обрання старост поселень прямими виборами і надання їм статусу службовця місцевого самоврядування. На думку багатьох це неминуче викличе суперечності між обраними – головою громади та старостами, а також між старостами та депутатами, обраними в цих поселеннях. Що стосується статусу службовця, то це також створить нові проблеми, а саме – забезпечення цих обраних старост відповідною зарплатою, навіть у поселеннях до 100 осіб, та поширенням на них антикорупційного законодавства [3]. Найбільш активними провідниками об'єднання громад є сільські та селищні голови громад, які знаходяться поблизу міста обласного значення, оскільки побоюються, що місто поглине їхні села разом із землею, а також міста районного значення, які дуже бажають перейти в розряд міст обласного значення.

На нашу думку, з метою пришвидшення процесу реформування необхідно:

– покращити обізнаність посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування, активної частини мешканців про етапи, сутність та кінцеві цілі розпочатих реформ;

– терміново створити в областях Робочі групи, що працюватимуть над створенням Перспективного плану формування спроможних громад та організувати для цих груп навчання щодо змісту завдань реформи та з методики моделювання спроможних громад. Відповідальність цих Робочих груп є високою, тому незаангажованість у прийнятті рішень, врахування інтересів та пропозицій територіальних громад повинні стати основними принципами її роботи;

– провести подібні навчання для посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування, інших зацікавлених осіб;

– сприяти широкому висвітленню результатів робіт з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у ЗМІ та інтернет-ресурсах, створенню інших умов для громадського сприйняття реформи;

– опрацювати способи соціального захисту працівників органів місцевого самоврядування, що будуть вивільнятись при проведенні реформи.

Дискусія щодо мінімальної кількості посад у нових, спроможних громадах показує, що баланс посад зберігається, але працівники, які вивільнятимуться без працевлаштування мали б отримати певні виплати, допомогу в працевлаштуванні чи виході на пенсію [3]. А для цього необхідно передбачити певні ресурси та провести організаційні заходи.

У рамках передбачуваних змін слід зосередити увагу на необхідності підвищення якості кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, формування професійного і компетентного складу службовців.

Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад), обумовлена їх виборністю і відповідно, їх постійною змінюваністю. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур та осіб через створення нових програм системи підвищення кваліфікації (40 відсотків сільських, селищних та міських голів, 40–60 відсотків депутатів місцевих рад щораз під час чергових виборів обираються вперше).

Інша складова – це формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що слід законодавчо визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти при зарахуванні до служби в органах місцевого самоврядування із урахуванням специфічності сфер діяльності цих структур і з врахуванням статусу місцевих рад.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII // Відом. Верхов. Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

3. З Хмельницького розпочався процес обговорення впровадження в життя Закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://csi.org.ua/?p=4733

Л.В.Козлова,
докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ

Проблеми підготовки фахівців неадміністративного сектору місцевого самоврядування з реалізації проектів публічно-приватного партнерства

Впровадження засад державно-приватного партнерства досліджувалися у працях В.Авер'янова, В.Бакуменка, В.Вакуленка, С.Грищенко, І.Запатріної, В.Князєва, В.Куйбіди, С.Серьогіна, В.Юрчишина та ін. Проте необхідність вивчення практики запровадження державно-приватного партнерства у вигляді невеликих та короткострокових проектів на місцевому рівні зумовлює проведення подальших наукових досліджень, насамперед і в аспекті проблеми підготовки відповідного кадрового складу.

Кадрові питання пов'язані з проблемою формування відповідної організаційної структури в органах місцевого самоврядування з реалізації проектів державно-приватного партнерства. Справа в тому, що з боку приватного сектора виступають представники бізнесу, не виключенням є й залучення громадського сектору. Свою діяльність вони здійснюють у вигляді різноманітних благодійних організацій, консультативно-дорадчих органів, асоціацій, громадських організацій та ін.

З боку публічного сектору в таких проектах залучаються органи місцевого самоврядування. На рівні міст ця діяльність потенційно покладатиметься на міські ради та їх виконкоми. Але необхідно зважати на готовність органів місцевого самоврядування в тому вигляді, які існують сьогодні, вирішувати питання підготовки та реалізації проектів публічно-приватного партнерства для територіальних громад. Достатньо проблемним виявляється питання вирішення, на які саме структурні підрозділи будуть покладатися функції з регулювання спільних проектів.

Зарубіжний досвід засвідчує, що з цією метою в структурі мерій міст створюються додаткові – неадміністративні структури врядування. На ці органи покладається виключно підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства. Неадміністративний корпус формується рішеннями мерії у відповідній кількості осіб, при чому вони не стають службовцями органів самоврядування, але є підконтрольним та підзвітними відповідній мерії та меру міста у своїй діяльності. Службовці неадміністративного корпусу наймаються на роботу на конкурсній основі та працюють за контрактом на визначений термін. Вони відповідальні за організацією підготовки та відбору проектів, безпосередньо співпрацюють з представниками приватного та громадського секторів, вирішують усі фінансові питання та звітують про хід та результати виконання кожного окремого проекту.

Знову ж таки, як показав досвід, службовці були залучені з числа представників громадських організацій, серед основних вимог при відборі на посади неадміністративного характеру – наявні вимоги, які подібні до вимог щодо службовців органів місцевого самоврядування: наявність відповідних фахових знань з державного управління, наявність досвіду роботи в органах публічної влади або громадській організації, розуміння основ місцевого самоврядування та законодавства про місцеве самоврядування, знання антикорупційного законодавства тощо. Таким чином, неадміністративний корпус складають службовці, які за своєю освітою та професійними навичками повинні відповідати рівню службовця органу місцевого самоврядування або державному службовцю.

Інша проблема полягає в тому, що на службовців органів місцевого самоврядування не можуть бути покладені функції реалізації проектів публічно-приватного партнерства без відповідної фахової перепідготовки.

Список використаних джерел

1. Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97

2. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ppi.worldbank.org/documents/methodology_expanded_May_2007.pdf

Т.Г.Добрівський,
міський голова м. Боярка Київської області,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг

Актуальність наукових досліджень щодо кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в сфері надання адміністративних послуг зумовлена масштабами й складністю завдань проведення децентралізації влади, як однієї з ключових реформ в Україні. В процесі якої значна кількість повноважень і бюджетів від державних органів влади має бути передана до органів місцевого самоврядування, як найближчих до громадян, і де ці повноваження реалізовуватимуться найбільш успішно.

На наш погляд, наявна система професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, переважно, є пасивним процесом, який не потребує активної участі особистості, за якого індивідуальність є надлишковою. Проте реалії сьогодення свідчать, що інтереси індивіда та суспільства в процесі професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування збігаються. Інтерес суспільства полягає в тому, щоб дана служба як професія з надання суспільно корисної послуги по-справжньому виражала соціальну самосвідомість нації, гуманність і цивілізованість держави, тип культури, наукову раціональність [1, с. 238].

Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування є складним багатогранним процесом, спрямованим на формування, розвиток і раціональне використання власного персоналу. У Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки до пріоритетних заходів віднесено: досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці; забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення; вдосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті [2].

Актуалізація питання професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування зумовлена вимогами сучасного етапу розвитку держави, орієнтованої на громадян у сфері надання якісних публічних послуг, з дотриманням трьох принципів – патріотизм, професіоналізм, порядність. Сьогодні в Україні проводиться значна законотворча робота щодо реформування адміністративної системи та кадрового забезпечення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (шляхом прийняття нових редакцій Законів України "Про державну службу" і "Про службу в органах місцевого самоврядування"). Цілеспрямована, системна й послідовна кадрова політика має ґрунтуватися на чіткому уявленні про особливості та перспективи розвитку українського суспільства з урахуванням власних національних інтересів, культурно-історичних особливостей і світових тенденцій еволюції цивілізації [3, с. 399].

Процес підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування відбувається шляхом проведення спеціальних курсів, семінарів, тренінгів та інших заходів, у т.ч. стажування, самоосвіти та спрямований на систематичне оновлення й вдосконалення професійних знань і набутих практичних вмінь, необхідних для здійснення своїх обов'язків [4, с. 34–35].

На наш погляд, імідж органу місцевого самоврядування, як надавача адміністративних послуг, базується на професійних і моральних якостях усіх посадовців. Це показник рівня довіри громадськості до влади, за яким оцінюється ефективність управлінської діяльності конкретного органу. Значну роль у цьому процесі відведено спеціалістам центрів надання адміністративних послуг. Тому посадові особи повинні постійно підвищувати свій професійний, кваліфікаційний та особистісний рівні, щоб відповідати очікуванням, стереотипам та ідеалам суспільства. Система професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування має відповідати європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави.

В органах місцевого самоврядування, які є надавачами адміністративних послуг населенню, мають бути створенні умови мотивації для трудової діяльності персоналу, а також система об'єктивного оцінювання результатів їх роботи для оплати праці відповідно до заслуг. Діяльність надавача послуг має бути орієнтованою на результат, а сама особа бути готовою до змін і прагнути до розвитку й самоосвіти, здатною працювати в команді, слідувати політиці органу та розділяти встановлені цінності тощо.

Отже, якість і своєчасність надання послуг населенню мають стати основним критерієм оцінки діяльності посадових осіб органів місцевого управління та виміром їх кар'єрного розвитку. Має бути кардинально змінена модель управління, а саме – роботи з персоналом, обліку знань і здібностей посадовців, довгострокових цілей розвитку органів місцевого самоврядування, політики адміністративної діяльності керівних кадрів.

Список використаних джерел

1. *Краснопьорова С. В.* Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія / С. В. Краснопьорова. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 268 с.

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua

3. *Васильєва Н. В.* Кадрове забезпечення органів місцевої влади у контексті підвищення якості надання адміністративних послуг / Н. В. Васильєва // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. – 2013. – № 4. – С. 393–399. – (Серія "Управління").

4. *Васильєва О. І.* Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. / О. І. Васильєва та кол. авт. ; за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.

О.І.Гриндей,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Міжмуніципальне співробітництво як інноваційний інструмент в реалізації державної регіональної політики

Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління державою. Але наявна в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами й організаціями якісних і доступних публічних послуг.

Міжмуніципальне співробітництво (далі - ММС) як інноваційна форма політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває дедалі більшого поширення в європейських країнах, зокрема й в Україні. Сьогодні ММС розуміють як самостійну під свою відповідальність діяльність населення й органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) з вирішення спільних питань місцевого значення [2, с. 17]. Його поява пов'язана з тим, що сьогодні місцеве самоврядування в багатьох країнах Європи має справу з проблемами, можливі варіанти розв'язання яких пропонує саме ММС.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони" від 17 вересня 2014 р. № 847-р було затверджено план заходів з імплементації зазначеної Угоди, що слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ [5]. Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Децентралізація має стати ефективним інструментом поліпшення якості управління державою та фінансовими потоками. Тому питання міжмуніципального співробітництва набуває особливого значення в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам. Міжмуніципальне співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи [4, с. 8].

Координація в умовах міжмуніципального співробітництва забезпечує узгодженість за часом й у просторі дій органів місцевого самоврядування та посадових осіб, а також між системою в цілому і зовнішнім середовищем [2, с. 44]. Полтавська область обрана однією з перших областей України для реалізації **проекту "Реформа управління на сході України"**. **Між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ), Полтавською обласною державною адміністрацією та Полтавською обласною радою 22 жовтня 2014 р. було підписано тристоронню Угоду.** Метою проекту є поліпшення умов надання муніципальних послуг населенню, зокрема, комунальних та адміністративних, а також співробітництво між міськими, селищними і сільськими громадами області. Обласний конкурс проектів співробітництва територіальних громад Полтавської області спрямований на відбір проектів, які дозволять вирішити спільні проблеми декількох територіальних громад, що фінансуватимуться за рахунок бюджетних коштів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, і спрямованих на розв'язання актуальних проблем розвитку територіальних громад [5].

Отже, в умовах недосконалої адміністративної системи та обмеженості фінансових ресурсів територіальні громади міст, селищ і сіл України, як правило, не спроможні самостійно вирішувати комплексні соціально-економічні проблеми власних територій. За цих обставин міжмуніципальне співробітництво (ММС) як модель об'єднання сил і засобів сусідніх територіальних громад для вирішення спільних проблем через використання спільних можливостей є дієвим та перевіреним практикою інструментом покращення динаміки соціально-економічного розвитку територій.

Список використаних джерел

1. *Демчишен В.* Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні / В. Демчишен, В. Толкованов // Віче. – № 24, грудень 2010.

2. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / уклад. : В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. – К. : Фенікс, 2012. – 392 с.

3. Офіційний сайт Полтавської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm-pl.gov.ua/

4. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Вид-во "Крамар", 2011. – 261 с.

5. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 847-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12

К.А.Добровіцька,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Громадський вплив на формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування

Сучасне громадянське суспільство виступає як суспільство вільних громадян, яке взаємодіє з державою заради суспільного блага і вирішення загально-побутових проблем. Громадянське суспільство – це взаємодія державної влади з народом, а саме з кожною людиною, громадянином, об'єднаннями громадян тощо. Однією з основних ознак громадянського суспільства є наявність доступу кожного громадянина до державного управління. В Конституції України передбачено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачено право вносити в органи державної влади та місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [1]. Закон України "Про звернення громадян" забезпечує громадянам України можливість впливу на роботу органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема виявлення актуальних кадрових проблем в органах влади [4]. Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" регулює процес організації, проведення всеукраїнського та місцевих референдумів й участі в них [5].

Незважаючи на вище зазначені правові норми, які регламентують участь громадськості в управлінні державними справами та у формуванні кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, в Україні низький рівень безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення та реалізації права на контролюючі дії за належним виконанням посадових повноважень службовцями органів місцевої влади. Основними причинами вбачаємо нерозвиненість інститутів прямої демократії через застарілість правової бази та низький рівень політичної культури суспільства.

Для активізації участі громадськості у формуванні кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування необхідно розвивати діалог між органами державного управління, місцевого самоврядування і громадськістю через Громадські ради, діяльність яких регулюється Постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 р. № 996 [7].

Формування Громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування може ефективно впливати на кадровий потенціал державних органів та органів місцевого самоврядування, так як Громадські ради мають право брати участь в процесі вироблення державної політики на центральному та місцевому рівнях; брати участь у формуванні та здійсненні механізмів громадського контролю функціонування і діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; бути активними та ініціативними учасниками суспільства [3, с. 29].

Орхуська конвенція зазначає, що "полегшення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість прийнятих рішень і процесу їх реалізації, сприяє поліпшенню інформованості громадськості про … проблеми, дозволяє громадськості артикулювати свої інтереси, а державним органам забезпечувати належне врахування таких інтересів…". Громадська рада, з одного боку, може бути дуже серйозним додатковим ресурсом державного органу чи органу місцевого самоврядування, який працює з такою Громадською радою, а з другого важливим інструментом впливу громадськості на виробленні політики органів публічної влади.

Громадські ради в тій чи іншій формі існують практично в кожній демократичній державі. Вони можуть створюватись з різною метою, починаючи від експертних консультацій з гуманітарних чи інших спеціальних питань, участі в розробці законодавства і закінчуючи участю в складанні державного бюджету, моніторингу його реалізації та виконання окремих державних функцій, делегованих їм державними органами [8, с. 38, 40].

Залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у вигляді дорадчих органів, що складаються з представників місцевої громади, було застосовано у Румунії, де місцева

влада зацікавлена у співпраці з громадськими комітетами, що надають їй рекомендації з багатьох питань. Особливістю в Румунії є те, що громадські дорадчі комітети створюються з різних напрямків діяльності, наприклад: комітет у сфері громадського транспорту, комітет з питань бюджету, комітет з питань освіти, комітет у справах пенсіонерів та інші [2, с. 267]. Ми вбачаємо, що розмежування дорадчих органів за напрямами діяльності є досить ефективним інструментом впливу громадськості, так як дає можливість фахівцям та експертам різних сфер долучатись до вирішення конкретних проблем.

В Україні є приклади створення спеціалізованих Громадських рад, до складу яких входять провідні науковці, фахівці, експерти та практики відповідного напрямку. Наприклад, до складу Громадської ради з питань охорони культурної спадщини в межах історико-культурної заповідної території міста Чернівці входило 30 провідних науковців та фахівців-практиків архітекторів, мистецтвознавців, істориків, політологів, екологів, краєзнавців… І діяльність такої ради спрямована на вирішення питань однієї зі сфер суспільного життя (у даному випадку історико-культурної) [8, с. 46].

Нажаль на сьогоднішній день є ще багато випадків, коли влада ігнорує волю громадськості, діє не публічно і непрозоро у кадрових призначеннях. Такі дії влади призводять до конфлікту між громадськістю і владою, що призводить до відсутності діалогу між ними. А залучення громадськості до обговорення рішень влади, в тому числі по кадровим питанням, формує відчуття причетності громадськості до прийнятого рішення та покладає на неї певну відповідальність за це рішення.

Отже, дослідивши роль участі громадськості в управлінні держаними справами, ми вважаємо, що створення Громадських рад при органах місцевого самоврядування або спеціалізованих Громадських рад з кадрових питань при органах місцевого самоврядування, надасть змогу громадськості безпосередньо приймати участь у прийнятті рішень по кадровим призначенням, що зробить цей процес більш прозорим та публічним. Наявність реального впливу громадськості на формування кадрового потенціалу органів держаної влади та місцевого самоврядування надасть можливість повернути довіру громадян до влади.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-вр [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

2. *Муркович М.* Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами / М. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 2. – С. 262–269. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_2_36.pdf

3. Науково-методологічне забезпечення формування кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. В. Козюра, О. О. Бабінова, Я. Ф. Жовнірчик та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

4. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-вр // Офіц. сайт Верхов. Ради України – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

5. Про всеукраїнський та місцеві референдуми [Електронний ресурс] : Закон України від 3 лип. 1991 р. № 1286-XII // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-вр // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

8. Форми і методи залучення громадськості : навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ “Леста”, 2007. – 240 с.

І.П.Дубок,
аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ

Обізнаність сторін про сутність державно-приватного партнерства

Взаємодія інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства здійснюється в різний спосіб, зокрема за допомогою державно-приватного партнерства (ДПП), сутність якого полягає у довгострокових взаємовигідних відносинах між владою та бізнесом шляхом укладання угоди щодо надання приватним партнером послуг, які традиційно надаються органами влади на центральному чи місцевому рівнях.

Місцем народження ідеї державно-приватного партнерства в сучасному розумінні вважається Великобританія, де у 1992 р. уряд Д. Мейджора оголосив про створення "Ініціативи приватного фінансування" [2, с. 60–61]. Нова концепція привносила значні зміни в управління економікою країни: фінансування державних об'єктів соціальної інфраструктури здійснювалося приватним бізнесом – тому Державне казначейство Великобританії одразу сформувало групу, до якої входили державні службовці та представники бізнесу, для надання допомоги урядовим інституціям в подальшій роботі. Міністерства та департаменти почали створювати консультативні, дорадчі органи, а також контролюючі організації.

За останні п'ятнадцять років в світовій практиці відношення кількості запланованих проектів до кількості профінансованих проектів в рамках ДПП приблизно дорівнює 1:2 [1, с. 13], тобто одному невдалому проекту відповідають два успішно реалізованих. Вдалі партнерські відносини серед іншого залежать від правильного розуміння посадовими особами органів центральної та місцевої влади, підприємцями та представниками громадськості сутності формування та реалізації ДПП.

З метою визначення рівня обізнаності про ДПП серед представників органів місцевої влади, підприємців та місцевих неприбуткових організацій України Агентство США з міжнародного розвитку в рамках "Програми розвитку державно-приватного партнерства" здійснило "Базове опитування про поінформованість щодо державно-приватного партнерства". Загалом в опитані взяли участь 1761 респондент. Близько 37% опитаних правильно визначили поняття ДПП, серед яких 52% представників органів місцевої влади, 30% підприємців та 32% представників неурядових організацій [1, с. 9]. Цікаво, що більшість підприємців розглядали ДПП в якості державних субсидій приватним компаніям. Питання про визначення поняття ДПП було так званим питанням поділу. Подальші відповіді на запитання про ДПП продовжували надавати тільки ті 643 респонденти, які правильно визначили, що таке ДПП. Решта опитаних перейшли до блоку запитань про стан якості інфраструктури та комунальних послуг.

За словами опитаних, найбільш вагомими проблемами реалізації ДПП в Україні є недостатній рівень комунікації, іншими словами не відбувається діалог між сторонами (26%), обмежені можливості фінансування (23%) та регулятивні питання (23%), решту проблем: відсутність приватного інтересу, спротив громадськості, політичні ризики, відмова – респонденти визнали не суттєвими.

Базове опитування показало, що 17% усіх респондентів брали або беруть участь у плануванні, реалізації проектів в рамках ДПП. Найбільш активними виявилися представники органів місцевого самоврядування (23%) та неурядових організацій (19%) на відміну від підприємців (9%). Групи опитаних також відрізняються за готовністю до участі в реалізації ДПП: органи місцевої влади та неурядові організації більш готові взяти участь в плануванні та на етапі реалізації ДПП, в той час як представники бізнесу показали більшу готовність до участі в етапі проведення тендерів. Респонденти, які брали участь у ДПП у минулому, виявляють набагато більшу зацікавленість в участі у ДПП у майбутньому (94%). Рівень зацікавленості в ДПП приблизно рівномірно розподілений між усіма сферами та секторами економіки та не перевищує 12% (водопостачання).

Одночасно з опитуванням представників органів місцевої влади, бізнесу і неурядових організацій, також було проведено опитування 8 керівників органів центральної виконавчої влади, які мають право брати участь, в тому числі фінансово, у плануванні та реалізації про-

ектів ДПП. На думку опитаних, знання і навички посадових осіб державних органів влади всіх рівнів потребують покращення шляхом проведення навчання, поширення інформації, підготовки підручників, навчальних посібників, обладнання та програмного забезпечення. Навчання було визначено як дуже важливе для кожної стадії реалізації ДПП: планування і розробка; експертиза та затвердження; тендерна фаза; фаза реалізації; моніторинг. При цьому, опитані вважають, що для представників центральної влади необхідне навчання у формі семінарів та навчальних турів, а для органів місцевої влади – семінарів та коротких курсів.

Отже, успішні довготривалі партнерські відносини потребують розуміння та обізнаності суті державно-приватного партнерства від всіх учасників процесу: представників влади, бізнесу та громадянського суспільства. На сьогодні рівень розуміння та обізнаності недостатній, що потребує заходів з боку органів влади щодо розробки інформаційної стратегії, яка може підвищити рівень поінформованості про ДПП. Особливу увагу потрібно приділити представникам приватного сектору через неправильні уявлення про ДПП. Вдало реалізовані пілотні проекти крім прямого впливу у вигляді покращення інфраструктури та послуг матимуть і непрямий позитивний вплив на місцеві громади, що в майбутньому дозволить залучати до формування та реалізації проектів в рамках ДПП не тільки органи влади та підприємців, а й інститути громадянського суспільства.

Органи центральної та місцевої влади також потребують зовнішньої підтримки для успішної реалізації ДПП, при цьому посадові особи органів влади готові покращувати свої знання та навички через спеціалізоване навчання, підручники, практичні посібники, за допомогою мережі Інтернет, що є дуже позитивним фактором і сприятиме розвитку ДПП.

Список використаних джерел

1. Базове опитування про поінформованість щодо державно-приватного партнерства в Україні. О. Бєсєдіна, Д. Нізалов, Р. Семко / Програма розвитку державно-приватного партнерства Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2014/11/5PPP-Awareness-Survey-Ukr.pdf

2. *Варнавский В. Г.* Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы / В. Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – 147 с.

С.Л.Котенко,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Вплив державної фінансової політики на кадровий потенціал в Україні

Освіта – це головний ресурс сучасного суспільства, вона є обов'язковою і має бути безперервною в діяльності людини. Рівень освіти населення забезпечує економічний розвиток держави, соціальну стабільність та економічне зростання [1]. Освіта виступає стратегічним ресурсом соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення міжнародного авторитету й формування позитивного іміджу нашої держави, створення умов для самореалізації кожної особистості. Освіта є одним з головних напрямків державної політики України. Якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації усіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості [2, с. 2].

Великого значення у формуванні освіти є її фінансове забезпечення. На сьогодні в Україні воно є недостатнім, що призводить до неякісного надавання освітніх послуг. Ефективність фінансових ресурсів в освіту забезпечується наступними принципами: поступовий перехід до формування витрат державного та місцевих бюджетів на освіту на основі встановлених нормативів; чітке розмежування бюджетного та позабюджетного фінансування діяльності навчальних закладів; забезпечення підзвітності та прозорості використання коштів; здійснення економічної діяльності навчальними закладами на засадах неприбутковості [3].

Джерелами фінансового забезпечення виступають: кошти державного і місцевого бюджетів, юридичних і фізичних осіб, громадських організацій та фондів, благодійні внески та пожертвування; кошти від надання навчальними закладами додаткових освітніх та інших послуг; гранти; кредити на розвиток навчальних закладів усіх рівнів та здобуття освіти; кошти від здійснення навчальними закладами економічної діяльності, регламентованої державою [4]. Фінансування освіти залежить від багатьох факторів, а саме: рівня валового внутрішнього продукту, розмірів доходів населення, податкового законодавства країни, способу наповнення державного бюджету, проведення науково-дослідних робіт у межах навчального закладу на отримання грантів для здійснення інноваційних проектів та інші [5, с. 48].

Відповідно до Бюджетного кодексу України розподіл коштів між рівнями бюджетної системи базується на максимальному наближенні надання послуг до споживача:

– кошти державного бюджету спрямовуються на спеціалізовані школи державної власності; загальноосвітні школи соціальної реабілітації; підготовку кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної власності; підготовку фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності; підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності; позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим КМУ; інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим КМУ;

– кошти обласних бюджетів спрямовуються на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; позашкільну освіту; інші державні освітні програми;

– кошти районних бюджетів міст обласного значення витрачаються на дошкільну освіту; загальну середню освіту; навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; інші державні освітні програми; вищу освіту [6].

Освіта відіграє вирішальну роль як у соціальному, так і в економічному розвитку країни, а також є запорукою життєвого та кар'єрного зростання громадян. Освіта формує людський потенціал окремої особистості та суспільства в цілому. Асигнувань з державного та місцевих бюджетів в галузь освіти не вистачає для повного задоволення потреб даної галузі та надання якісних послуг. Видатки на освіту з місцевих бюджетів встановлюються на основі обрахованої потреби, в якій враховуються лише мінімальні потреби (наприклад на оплату праці, комунальні послуги). Дуже обмежено виділяються кошти на будівництво сільських шкіл, проведення капітальних ремонтів, оновлення матеріально-технічної бази. Оплата праці працівників освітніх установ залишається на мінімальному рівні, який задовольняє лише нагальні потреби, не забезпечуючи нормального відтворення їх працевлаштування.

Список використаних джерел

1. *Дубовська О. В.* Сучасні тенденції розвитку систем середньої освіти та оплати праці вчителів в Україні та світі [Електронний ресурс] / О. В. Дубовська // Європейський вектор економічного розвитку. – 2012. – № 1 (12). – С. 59–66. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Ever/2012_1/9.pdf,

2. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf

3. Національна доктрина розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=347%2F2002>

4. *Мащенко К. С.* Система фінансування дошкільних навчальних закладів та напрямки її удосконалення [Електронний ресурс] / К. С. Мащенко. – Режим доступу : http://ea.donntu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/8407/1/

5. *Назарко С. О.* Фінансове та інвестиційне забезпечення діяльності закладів освіти на регіональному рівні / С. О. Назарко // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 7(85). – С. 198–203.

6. *Комарова І. В.* Фінансування освіти в Україні з бюджетів різних рівнів [Електронний ресурс] / І. В. Комарова // Вісн. Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – № 2(14). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vbumb/2011_2/24.pdf

Ю.Ю.Мазна,
головний спеціаліст управління культури Чернігівської міської ради

Формування кадрового ресурсу для реалізації культурної політики на місцевому рівні

У "Стратегії реформ–2020", де серед інших надважливих і вкрай необхідних для досягнення гідного місця України в світі реформ у розділі "Гордість" виокремлено Реформу державної політики в галузі культури [4]. Більше того, євроінтеграційні процеси, що тривають у країні, вимагають формування нової генерації посадовців, здатних на місцях на високому професійному рівні реалізовувати, крім іншого, національну культурну політику, що відповідала б вимогам сучасності.

Беручись розглядати формування кадрового ресурсу для реалізації культурної політики на місцевому рівні, варто зазначити, що ресурс — засіб, що дозволяє за допомогою певних перетворень отримати бажаний результат. Отже, кадровий ресурс – люди, готові здійснювати певні перетворення для отримання бажаного результату. В даному контексті – досягати високої якості реалізації культурної політики на місцях, що вбачається сукупністю науково обґрунтованих поглядів і заходів по всебічній соціокультурній модернізації суспільства, системою нових принципів пропорційності державної та громадської складових у соціальному й культурному житті, комплексом заходів по завчасному налагодженню наукового та освітнього забезпечення цих принципів тощо [1].

Деталізуючи викладене вище, слід зауважити, що кадровий ресурс культурної галузі на місцевому рівні – увесь штатний склад її працівників, які виконують найрізноманітніші функції; її стратегічний ресурс, нематеріальний актив та одночасно інтелектуальний капітал. Від якості й повноти реалізації кадрового ресурсу, як найважливішого потенціалу будь-якої системи, значною мірою залежить успіх у досягненні поставлених цілей культурної політики. Оцінка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які реалізують культурну політику дозволяє розкрити потенціал кожного з них і з урахуванням цього реалізувати стратегічні цілі галузі, щоб розвиток працівників та розвиток галузі в цілому рухалися в одному напрямі й переслідували єдину мету [3, с. 126].

Одне з перших визначень терміну "культурна політика" було дане на круглому столі ЮНЕСКО в 1967 році в Монако. В доповіді "Політика в сфері культури – попередні міркування" під політикою в галузі культури було вирішено розуміти "комплекс операціональних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності й процедур, що забезпечують основу дій держави в сфері культури". У цьому контексті реалізація політики в галузі культури являє собою "всю суму усвідомлених та обдуманих дій (або відсутність дій) у суспільстві, спрямованих на досягнення певних культурних цілей, за допомогою оптимального використання всіх фізичних і духовних ресурсів, які має суспільство на даний час".

Вихідна умова розробки політики в галузі культури – досягнення згоди між офіційними, творчими, громадськими силами щодо пріоритетності цілей культурного розвитку [2].

Стосовно культурної політики як осмисленого коригування загального змісту вітчизняної культури, постає необхідність у цілеспрямованій підготовці кадрів для кваліфікованого регулювання соціокультурних процесів завтрашнього дня, що має безперервний і циклічний характер, який обумовлюється запитами суспільства й держави, рівнем соціально-економічного та духовного розвитку соціуму тощо.

Домінуючий принцип визначення цілей і задач культурної політики полягає в розумінні амбівалентності культури, її багатозначності. Із цим пов'язані особлива складність управлінської стратегії і тактики в галузі культури й необхідність багаторівневого підходу до регуляції соціокультурних процесів [1].

Крім того, більшість питань, що стоять перед галуззю вимагають співпраці різних відомств. Необхідно переглянути критерії та принципи відбору професійних кадрів для галузі культури (в управлінні культурою потрібні спеціалісти, які володіють комплексними знаннями в культурології, економіці й праві), а також розширювати компетенції кадрів на місцях з метою забезпечення зміни погляду суспільства на розвиток культури за залишковим принципом. Це дозво-

лить отримати синергетичний ефект і вирішити поставлені завдання, оскільки на даний час у галузі спостерігається дефіцит кваліфікованих кадрів (особливо в регіонах), які володіють ідеологією сучасної культури, передовими технологіями. Такий стан справ убачається наслідком слабкої соціальної захищеності, втрати соціально-економічного престижу та привабливості галузі в цілому й окремих професій, слабким станом матеріально-технічної бази закладів культури та їх недостатнього фінансування, низького рівня оплати праці тощо.

Провідний напрям вирішення проблем і сприяння формуванню й модернізації кадрового ресурсу – створення цільової програми, що містила б констатуючу частину (оцінка проблемної ситуації в сфері культури), прогностичну (характеристика основних тенденцій розвитку галузі культури з їхньою екстраполяцією на найближчу й віддалену перспективи з урахуванням проблеми формування кадрового ресурсу галузі) і власне програмну частину (формулювання кінцевих цілей, основних задач і повноваження, що делегуються відповідним інстанціям).

Така програма потребує визначення пріоритетів кадрової політики в галузі, задач відомств по її реалізації та надання як вищим навчальним закладам, так і місцевим органам управління культурою відповідних повноважень. Прогноз розвитку кадрової ситуації в галузі культури при існуючих темпах соціальних і соціотехнологічних інновацій, розрив між реальним і затребуваним кадровими ресурсами галузі буде поглиблюватися, тому необхідні ефективні превентивні заходи.

Основні принципи кадрової політики в галузі культури: випереджальний характер, адаптивність, соціальна спрямованість, управління знаннями.

Пріоритети кадрової політики – забезпечення інноваційних галузевих проектів кадровим потенціалом, залучення й закріплення в галузі спеціалістів з базовою освітою по широкому спектру сучасних спеціальностей і напрямів професійної підготовки, лобіювання інтересів галузі у формуванні національної політики в сфері освіти й управління трудовими ресурсами [5, с. 15–16].

Основні напрями кадрової політики в галузі культури:

– проведення стартового статистичного аналізу й формування системи цільового моніторингу стану кадрових ресурсів галузі за базовими параметрами (загальна чисельність, соціально-демографічні параметри, базова освіта, час отримання освіти, профіль і терміни перепідготовки тощо), аналітичне дослідження стану, оцінка показників, прогноз розвитку з метою визначення кадрової ємності галузі;

– створення реєстру робочих місць, номенклатури існуючих посад у закладах та органах управління сфери культури, розробка моделі модернізації номенклатури робочих місць для спеціалістів нового профілю;

– узгодження з Міністерством соціальної політики України й іншими інстанціями нових штатних посад управлінського, економічного, інформаційно-аналітичного, інформаційно-технологічного, рекламно-маркетингового тощо профілів з урахуванням перспектив модернізації функціонування галузі культури в нових економічних, соціальних та інформаційних умовах;

– розробка нових принципів оплати й матеріального стимулювання праці в органах управління та закладах галузі;

– розробка системи перепідготовки й підвищення професійної кваліфікації спеціалістів галузі на основі концепції “економіки знань”; правове, фінансове, адміністративне забезпечення процедур планування та реалізації професійної перепідготовки, визначення разом із вишами сфери на основі тендеру переліку базових навчальних закладів, відповідальних за основні інноваційні напрями професійної перепідготовки спеціалістів галузі;

– розробка цільової програми формування й реалізації державного замовлення на підготовку спеціалістів управлінського, економічного, юридичного, інформаційного профілів у вищих навчальних закладах сфери, визначення процедур використання позабюджетних, корпоративних коштів, залучення місцевих коштів для підготовки молодих спеціалістів на договірній основі для забезпечення відтворення кадрових ресурсів, закріплення випускників профільних вишів у галузі, розробка в цих цілях відповідного правового, фінансового, адміністративного забезпечення.

Сьогодні можна констатувати недостатню готовність відповідних соціальних інститутів галузі культури, технологій управління персоналом до темпів інноваційного розвитку. Номенклатура робочих місць, штатні розписи, недосконала система оплати праці, її мотивації та сти-

мулювання, характер посадових інструкцій, опису робочих місць в організаціях галузі часто відстають від вимог часу, а способи їхньої модернізації архаїчні, наповнені установчо-бюрократичними бар'єрами. Все це перешкоджає працевлаштуванню й закріпленню випускників вищих навчальних закладів сфери культури, які отримали базову інноваційну освіту, в самій галузі [5, с. 16–17].

Враховуючи вищевикладене, залишається додати, що крім копіткої роботи з боку владних структур по формуванню кадрових ресурсів, важливу роль відіграють суто людські якості потенційних працівників галузі. Для реалізації культурної політики на місцевому рівні потрібні професіонали в профільних видах діяльності, відкриті до всього нового в культурі, які водночас із повагою ставляться до традиційних форм культури рідного краю, глибоко усвідомлюючи пріоритетність і самобутність національної культури; фахівці, які в повній мірі володіють знаннями у відповідних сферах галузі, розуміють особливості культурної політики в Україні й провідних країнах світу.

Список використаних джерел

1. Культурная политика [Електронний ресурс] / Н. Н. Лавринова // Аналитика культурологии. – 2010. – № 17. – Режим доступу : http://cyberleninka.ru/article/n/kulturnaya-politika

2. Культурная политика: концепции, понятия, модели [Електронний ресурс] / Л. Е. Востряков // Институт культурной политики. – Режим доступу : http://www.cpolicy.ru/analytics/80.html

3. Организация предпринимательской деятельности / [Пелих А. С. и др.] ; под ред. А. С. Пелиха – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : ИКЦ "Март", 2003. – 336 с.

4. Президент представив "Стратегію реформ-2020": Мета реформ — членство в ЄС [Електронний ресурс] // Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/31289.html

5. *Сляднева Н. А.* Информационное общество и кадровый потенциал сферы культуры / Н. А. Сляднева // Вісн. ХДАК. – 2013. – № 40. – С. 13–23. – Режим доступу : http://www.ic.ac.kharkov.ua/RIO/v40/07.pdf

С.В.Щесюк,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування Рівненщини для забезпечення розвитку туристичної індустрії на місцевому рівні

На місцевому рівні туристична діяльність, як і будь-яка інша піддається двоякому впливу та регулюванню: органів виконавчої влади та виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування.

В свою чергу, формування кадрового потенціалу сучасної системи господарювання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має два зустрічних напрямки. По-перше, ініціатива громад, яка ґрунтується на єднанні трьох секторів – влади, бізнесу і громадськості. По-друге, підтримка територіальних громад на загальнодержавному рівні, формування сприятливого законодавчого підґрунтя для реалізації їх ініціатив. Часто це спостерігається через прийняття різного роду програм, що передбачено законодавчо.

Так, для охорони туристичних ресурсів, їх збереження та відновлення, раціонального використання, забезпечення безпеки туристів, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень затверджуються державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму. А метою їх затвердження є реалізація довгострокових пріоритетів країни в галузі туризму і становлять комплекс взаємопов'язаних правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян, розвиток туристичної галузі [1].

На сьогодні основним документом, що здійснює узагальнену координацію учасників туристичної сфери Рівненської області, є Регіональна програма розвитку туризму на 2011–2015 рр. [2]. Для її реалізації в практичній діяльності потрібне відповідне кадрове забезпечення. З іншої сторони таке документальне забезпечення слугує базою для формування кадрового потенціалу в сфері туристичної індустрії на місцевому рівні.

Рівненщина, в особі її органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, керується дещо відмінними способами при формуванні ефективної стратегії сталого розвитку туризму і курортів та забезпеченості відповідними кадрами. Оскільки її територія та особливості клімату, навколишнього середовища має дещо відмінні риси від решти регіонів України. При цьому досить ретельно вивчався існуючий світовий досвід щодо методологічних та методичних підходів у формуванні стратегій та організаційно-економічного механізму їх впровадження. Зокрема, Закарпатській та Харківській притаманний проблемний підхід; Одеській області – функціональний та проблемний підходи; Івано-Франківській області – стратегія індустріально-аграрного та сталого розвитку.

При побудові ефективної Стратегії розробники також базувались на місцевих та регіональних стратегіях, стратегічних планах розвитку туризму регіону (міста), що визначають цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого розвитку туризму і курортів Рівненської області на середньостроковий (4–6 років) та довгостроковий (10–15 років) періоди.

Основні функції з методичного забезпечення процесу розробки Стратегій здійснює Управління культури і туризму Рівненської ОДА. Зокрема, на основі Державної стратегії регіонального розвитку, затвердженої Стратегії розвитку туризму і курортів, аналітичних і прогнозних матеріалів центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, наукових досліджень, характеристик регіональних пріоритетів сталого розвитку туризму і курортів області.

В цьому контексті велике значення має наближеність процесів прийняття рішень до громадян, для чого необхідна налагодженість прямих і зворотних зв'язків між посадовцями органів державного управління та місцевого самоврядування з територіальними громадами та бізнесовими структурами, особливо, на регіональному рівні. Для розвитку такої взаємодії та реалізацію поставлених завдань спрямовуються значні зусилля та розробляються відповідні проекти, а саме: надання он-лайн послуг та консультацій, взаємне інформування про свою діяльність, громадський контроль за діяльністю органів державного управління та місцевого самоврядування, інтерактивна участь громадських організацій у процесах прийняття рішень органами державного управління та місцевого самоврядування.

Проте для формування повноцінного та ефективного кадрового потенціалу необхідна не лише певна стратегія, але і час на її реалізацію в перспективі. А для цього потрібен час, відповідні умови та бажання змін, адаптація до стану функціонування туристичної галузі на відповідній території.

Список використаних джерел

1. Про туризм [Електронний ресурс] : Закон України // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show

2. Регіональна програма розвитку туризму на 2011–2015 рр. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Рівненської обласної ради. – Режим доступу : http://oblrada.rv.ua/search/index

Т.М.Ященко,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Оперативне планування у реалізації кадрової політики на місцевому рівні

Питанню кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні приділяється особлива увага. Адже на сьогодні назріла думка про систему організації роботи з кадрами, спрямовану на підвищення якості фахової підготовки працівників, формування моральних професійних якостей апарату як місцевих органів виконавчої влади так і органів місцевого самоврядування.

Головна мета кадрової політики держави – забезпечити професіоналізм управлінського процесу через кваліфікованих працівників, які здатні виконувати таку роботу якісно. Для цього необхідно визначити шляхи, засоби кадрового забезпечення, використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, встановити принципи та критерії відбору та розстановки кадрів, стимулюючи службове та професійне зростання.

Кадрове забезпечення випливає зі змісту завдань, що визначені сьогодні державою. Дані завдання визначаються в планах заходів, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р "Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації" [4].

Для виконання своїх функцій державі необхідний відповідний апарат службовців. У той же час професійні кадри потрібні всім структурам, які функціонують у межах держави. Держава не може залишити ці кадри поза своїм впливом, тому що без цього не може бути забезпечена нормальна життєдіяльність людей, суспільства в цілому. Саме тому необхідне формувати та впроваджувати кадрову політику, що, у свою чергу, передбачає наявність ефективного оперативного планування. В його основі лежить програма, у рамках якої розробляються деталізовані планові завдання для кожного структурного підрозділу органу місцевого самоврядування на певний період часу, а також здійснюється поточне керівництво робочим процесом і контроль його ходу.

Оперативне планування спрямоване на досягнення проміжних цільових настанов тактичних планів, установлених на короткий період (як правило, до одного місяця). У процесі оперативного планування встановлюються щоденні, тижневі, подекадні й місячні завдання й здійснюється щоденна диспетчеризація виконання цих завдань, тобто за допомогою оперативних нарад здійснюються контроль і регулювання діяльності всіх працівників (або служб) установи. При оперативному плануванні практично знижується рівень невизначеності планових рішень, хоча імовірнісний характер досягнення планових результатів залишається.

Так, у процесі оперативного планування і управління повинна бути досягнута чітка взаємодія органів управління на всіх стадіях управлінського процесу.

У загальному виді система оперативного планування повинна включати наступні складові: нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства.

В цілому, слід вважати, що оперативне планування повинно бути невід'ємним, обов'язковим елементом планування реалізації кадрової політики для досягнення найкращих результатів й переваг в органах місцевого самоврядування та конкурентного середовища для подальшого розвитку території.

Список використаних джерел

1. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід : довідник. – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – 96 с.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. Акад.. держ. Упр. при Президентові України, наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Том 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.

3. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

4. Урядовий кур'єр. – 2015. – 7 квіт. – № 63.

В.В.Толкованов,
доктор наук з державного управління,
директор Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ

Проведення централізованих конкурсів та вдосконалення відбору кандидатів на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою модернізації та реформування публічної служби (як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування). Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від залучення на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування талановитих і кваліфікованих фахівців. Все це обумовлює необхідність перегляду існуючої системи набору на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, впровадження нових уніфікованих підходів проведення конкурсів на вакантні посади (з урахуванням визначених пріоритетів адміністративної реформи, реалізації державної кадрової політики, а також рекомендацій міжнародних інституцій та експертів).

У квітні 2015 року Верховною Радою України ухвалено у першому читанні законопроекти "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" (нова редакція).

Разом з тим, можна переконано говорити, що самі по собі ці нові законодавчі акт не здатні змінити практику діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (саме цього, насамперед, очікують пересічні українські громадяни від реформи державного управління). Вони мають бути підкріплені набором сучасних ефективних інструментаріїв, одним із яких є удосконалення набору на державну службу та формування професійного корпусу державних службовців [3].

Автори енциклопедичного словника з державного управління [1] зазначають, що конкурс – це різновид змагання за встановленими правилами, певними критеріями, у конкретні строки, у певній сфері або сферах суспільної діяльності, що має на меті визначити найкращого серед осіб або організацій, що беруть у ньому участь. Одночасно конкурсний відбір державних службовців (від лат. – concursus – зустріч, зіткнення) – це особлива адміністративна процедура, визначення професійно-кваліфікаційних характеристик претендента та встановлення їх відповідності вимогам вакантної державної посади [2].

На сьогодні в Україні спостерігається певна фрагментація реалізації державної кадрової політики, відсутність цілісної системи добору персоналу на державну службу. Основними недоліками існуючої системи можна визначити наступні:

1) кожний державний орган та орган місцевого самоврядування має власну конкурсну комісію з добору кандидатів на посади та самостійно проводить конкурс на заміщення вакантних посад. При цьому вакантні посади в органах державної влади, можуть бути не заміщенні протягом досить тривалого проміжку часу (понад один рік та більше), що має негативні наслідки на результативність їх роботи;

2) відсутність єдиної загальноукраїнської бази вакантних посад на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, а також списку кандидатів для їх заповнення. Як наслідок цієї проблеми, більшість органів державної влади не мають довготермінової стратегії розвитку людських ресурсів, що є необхідним елементом реалізації державної кадрової політики;

3) кадровий резерв на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування формується кожним державним органом окремо. Він має переважно формальний характер, а його дієвість є досить низькою (в середньому по Україні на рівні 10 %). Все це обумовило пропозиції щодо ліквідації взагалі кадрового резерву у новій редакції Закону України "Про державну службу". Разом з тим, це рішення виявляється поспішним та ірраціональних в сучасних умовах, адже кадровий резерв є необхідною складовою системи державної служби кар'єрного типу;

4) часто конкурс в багатьох органах державної влади та органах місцевого самоврядування проводиться формально. У більшості випадків на одну вакантну посаду претендує лише один кандидат, який в кінці кінців й оголошується переможцем. Це свідчить про те, що конкурси проводяться часто під конкретну особу та без урахування принципу змагальності, який є визначальним для залучення на державну службу компетентних та кваліфікованих кадрів;

5) відсутність єдиних (уніфікованих) критеріїв для кандидатів на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, різниця програм підготовки до конкурсів та змісту завдань, які виконуються кандидатами призводять до того, що на однакові (рівнозначні) посади в державних органах приймаються кандидати з різним рівнем підготовки;

6) організація навчання кандидатів на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відбувається переважно лише після їх призначення на посади державної служби, в той час, як в більшості європейських країн навчання кандидатів, які успішно пройшли конкурс, здійснюється до їх призначення на посади. Цей фактор суттєво впливає на рівень професійної підготовки державних службовців та якості виконання ними своїх службових обов'язків;

7) проведення спеціальних перевірок кандидатів, що успішно пройшли конкурс (із урахуванням нового антикорупційного законодавства) займає досить великий проміжок часу (іноді декілька тижнів), що значно ускладнює роботу кадрових підрозділів щодо прийняття цих осіб на роботу.

Врешті-решт, можна зробити висновок, що в Україні на сьогодні спостерігаються серйозні труднощі щодо впровадження уніфікованих підходів з реалізації державної кадрової політики, зокрема у напрямку проведення конкурсів та набору на державну службу [4].

Разом з тим, вирішення цієї проблеми є досить простим і зрозумілим. Воно враховує кращі європейські та міжнародні практики (Франція, Польща, Азербайджан тощо) у цій галузі. Одночасно слід розмежувати зовнішні та внутрішні конкурси, що є характерною рисою кар'єрної системи державної служби.

Нова модель, яка може бути запропонована, має передбачати уніфіковані підходи до здійснення усіх кадрових процесів, в тому числі проведення централізованих конкурсів та набору кандидатів на вакантні посади державної служби. Умови проведення цих конкурсів мають визначатись спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби на основі типових профілів професійної компетентності посад державної служби.

Одночасно за результатами проведених іспитів або тестування, має бути сформований список осіб, які успішно пройшли конкурс. Цей список має бути чинним не менше одного року. Він є також основою для подальшої роботи із кандидатами для вступу на державну службу. Мова йде, насамперед, про проведення спеціальної перевірки відомостей осіб, які успішно пройшли конкурс із урахуванням вимог нового антикорупційного законодавства та спеціального законодавства про державну службу. Важливим напрямом роботи з кандидатами є проведення навчання та підвищення рівня їх професійної компетентності (на базі Національної академії державного управління та інших навчальних закладів).

Завершальним етапом цієї роботи є формування єдиної бази кандидатів для вступу на державну службу, які успішно пройшли конкурс, спецперевірку та відповідну навчальну програму. На законодавчому рівні слід закріпити вимогу, відповідно до якої усі органи державної влади мають заповнювати усі вакантні посади із відповідних резервних листів, що формуються спеціальним уповноваженим органом за результатами проведення відповідних централізованих конкурсів. По суті це є моделлю формування нового дієвого кадрового резерву на конкурсних засадах, що має значно підвищити його ефективність (на рівні не нижче 70 %).

Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 7 / за ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко, Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 764 с.

3. *Толкованов В.* Підготовка професійних кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: сучасний стан та підходи до модернізації / В. Толкованов // Вісн. держ. служби України : наук.-практ. журнал. – 2011. – № 4. – С. 6–11.

В.Г.Бодров,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри управління національним
господарством та економічної політики НАДУ

Реактуалізація політекономічної парадими управління сучасним соціогосподарським розвитком

Сучасний глобальний світ існує в умовах жорсткої системної кризи. Дана обставина диктує економічній і соціальній науці, сучасній культурі і мистецтву, представникам духовно-гуманітарної сфери необхідність невідкладно осмислити фундаментальні причини кризи та сформувати, як мінімум на близьку і середню перспективу, конструктивний образ майбутнього. Суспільство, що перестає розуміти себе і навколишній світ, приречене увійти в катастрофічну дисгармонію зі швидко мінливим змістом життя. Приклад тому – системні трансформації економіки та суспільства епохи постмодерну, що відбуваються в останні 25 років і супроводжуються руйнуванням традиційного інституціонального середовища, радикальною зміною політичних і соціально-господарських структур, налагоджених функцій і взаємозв'язків. Це призводить до зростання ентропії національних господарств, породжуючи небезпеку їх необоротної деградації, що загрожує основам нормальної життєдіяльності суспільства перехідного типу. Трансформаційний характер соціально-економічного розвитку сам по собі є небезпечним, оскільки виникнення нової якості складних нелінійних систем завдяки дії механізму самоорганізації відбувається уповільнено і може відставати від процесів занепаду.

За таких обставин, як свідчить світова фінансова криза з її найтяжчими і не до кінця прогнозованими наслідками, особливу роль відіграє неентропійна складова біфуркаційного процесу, що виникає за рахунок створення або привнесення ззовні нових якісних елементів і зв'язків (імпорт інститутів). Звідси формування і здійснення цілеспрямованої регуляторної функції держави щодо соціальної сфери, забезпечення соціальної орієнтації господарського розвитку як стратегічного пріоритету перехідних суспільних устроїв набувають виняткового значення. Вони цілком можуть розглядатися як фактори, здатні компенсувати недостатні темпи самоорганізації, прискорити досягнення нової якості у системах, що трансформуються [1, с. 332]. При цьому сучасні процеси внутрішньо- і міжсистемних трансформацій національних господарств і цілих макрорегіонів багато в чому ускладнюються і видозмінюються під впливом глобалізації, що очевидно вимагає інших підходів до дослідження проблематики соціалізації господарського розвитку з позицій нової політичної економії та інституціональної теорії.

Питання гармонізації економічного і соціального в суспільному розвитку завжди були в центрі жвавих дискусій економістів, управлінців, політиків, ідеологів, соціологів, політичних філософів. Новий імпульс полеміці надала глобальна фінансова криза, яка істотно загострила соціально-економічні протиріччя ринкового господарства капіталістичного типу і поставила під сумнів традиційні інструменти і механізми подолання соціальної поляризації і деградації суспільства постмодерну. Разом з тим, залишається широке поле для досліджень безпосередньо політекономічних та інституційних аспектів соціалізації господарського розвитку в умовах глобальної рецесії і в процесі її подолання.

Сучасна світова фінансово-економічна рецесія за своїми причинами, масштабам і глибиною має яскраво виражений цивілізаційно-інституційний та політико-економічний характер. Вона викликана:

1) демонтажем в 80–90-ті роки XX століття в розвинених країнах системи інститутів державного регулювання економіки кейнсіанського типу в результаті "неоконсервативної контрреволюції";

2) інституціоналізацією в країнах з розвиненим ринковим господарством боргової, ігрової, віртуальної економіки з відповідною інфраструктурою з її обслуговування;

3) переходом світового господарства на рубежі XXI століття на понижувальну фазу довгої хвилі світової економічної кон'юнктури, яка передбачає використання якісно нових інститутів соціогосподарського розвитку.

Однак головна особливість сучасної глобальної кризи з точки зору пошуку шляхів її подолання полягає в тому, що це, насамперед, криза раціоналістичного розуміння і тлумачення економічних і соціальних процесів, їх взаємозв'язку з фінансовими потоками. Вона чітко продемонструвала прогностичну, регуляторну та економіко-політичну неспроможність традиційного інструментарію запобігання та подолання такого роду явищ в парадигмальних рамках існуючої англо-американської версії економічної теорії з її абсолютизацією функціонального аналізу, зосередженням на дослідженні функціональних зв'язків і залежностей.

У передкризовий період вважалося, що фінансова, в т.ч. грошово-кредитна політика, може ґрунтуватися на правилах. Але за останні роки дослідження показали, що в рядах макроекономічних змінних відсутні закони подібності і фрактальні структури. Економічні закони набувають все більш імовірнісний характер. Економічна система як об'єкт управління стає сферою "блукаючих" кількісних закономірностей. Ігнорування подібних явищ, абстрагування від них в рамках існуючих методологічних підходів mainstream неминуче веде до втрати конструктивного уявлення про майбутнє, втрати виразного розуміння перебігу господарських процесів економічною теорією, що перетворилася на порожню догму.

Криза, як раз, і зумовила необхідність перегляду найважливіших наукових положень і догм в області модерністської економічної теорії макроекономічної рівноваги (проблема турбулентності), концепції ефективності ринків (проблема оцінки активів); концепції ризик-менеджменту (проблема виникнення нових ризиків). Причому тотальному переосмисленню підлягає не тільки пануюча протягом останніх 30 років неокласична, неоліберальна інтерпретація зазначених проблем, а й кейнсіанська парадигма економічної теорії і політики. Саме кейнсіанська теорія і практика стимулювання сукупного попиту не спрацювала і мала згубні наслідки в транзитивних країнах з культурою індустріального розвитку, що встали поспішно на шлях повної й односторонньої відкритості своїх господарських систем. Це призвело до вимивання вітчизняного товарного виробництва, його імпортозаміщення за рахунок дешевих кредитних ресурсів і викликало ситуацію класичної "пастки ліквідності".

За таких обставин цілком резонно звернути свій погляд у бік інших теоретичних конструктів і моделей соціогосподарського розвитку. У зв'язку з цим особливу увагу звертає на себе явний і цілком очікуваний ренесанс політекономічної парадигми економічної теорії в її постмодерністському, інституціональному дизайні. Повернення до первісного, класичного розуміння політичної економії як науки про закони управління господарством з традиційним наголосом на дослідженні причинно-наслідкових зв'язків і відносин процесу суспільного відтворення, проблематики власності, економічної і соціальної справедливості, циклічності і стадіальності розвитку, економічної політики істотно доповнює і заповнює прогалини, методологічні лакуни функціонального аналізу.

В останні роки у всіх країнах світу – від США і Західної Європи до Китаю та Японії – розгортається нова хвиля політекономічних досліджень, бурхливо ростуть старі і створюються нові політекономічні асоціації, роботи класиків політекономії та їх сучасних послідовників видаються величезними накладами. Швидко зростає інтерес до політичної економії в її класичному і сучасному прочитанні в країнах пострадянського простору.

Сучасна політична економія концентрує увагу на соціальних, гуманітарних, технологічних, інформаційно-комунікативних та екологічних проблемах, визнає наявність у людини не тільки грошових, але й альтруїстичних цінностей і мотивів, інноваційний потенціал не тільки принципів конкуренції, а й відносин солідарності. Вона створює методологічні і теоретичні передумови для адекватних відповідей на "довічні" і нові питання української економіки і суспільства, серед яких вирізняються проблеми цінностей і співвідношення координувальних механізмів соціогосподарського розвитку. Орієнтована на пріоритет людських якостей і соціально-екологічних цінностей, політична економія покликана зіграти принципово значиму роль у формуванні гуманістичної економічної культури, освіти, політики.

Все це доводить, що сучасна політична економія має методологічний і теоретичний потенціал для вирішення як глобальних, так і специфічно національних проблем соціально-економічного розвитку, для вироблення стратегічних рекомендацій в області економічної політики, державного управління господарськими процесами. Більше того, саме політекономія може достовірно і точно розкрити економічні інтереси соціальних груп і сил, що стоять за тими чи іншими моделями економічної політики, обґрунтувати соціальні результати, вигоди і втрати від їх реалізації.

Не менший потенціал у політичній економії є в галузі освіти. Вона дозволяє прищепити студентам смак до фундаментальних соціально-економічних знань, сформувати у них розуміння різноманіття економічних шкіл і напрямів, навчити їх теоретично-вивіреному діалогу та сформувати у них потребу в пошуку принципово, фундаментально нових теоретичних і практичних економічних рішень.

Політична економія – це наука, яка з самого початку звертала особливу увагу на моральні, соціально-гуманітарні та екологічні наслідки господарських процесів й економічних рішень. У центрі сучасної політичної економії – людина як не тільки раціональний егоїст, але людина – творець культури, людина у всьому розмаїтті її соціальних інтенцій, цінностей і стимулів, людина як найвища цінність економіки, в якій ринкова ефективність є лише один із засобів розвитку. Така – орієнтована на пріоритет людських якостей і соціально-екологічних цінностей – економічна теорія може і повинна зіграти принципово значиму роль у формуванні гуманістичної економічної культури, освіти, політики.

Однак було б неправильним і контрпродуктивним обмежуватися давно відомими перевагами модерністської парадигми економічної теорії. За цих обставин постмодерністська інституціоналізація політичної економії значно розширює і збагачує предметну і методологічну області процесу пізнання закономірностей господарського розвитку, що має сьогодні виняткове значення для розуміння поліваріантної сутності глобальної кризи і пошуку шляхів її подолання.

Загальним змістом політичної економії епохи постмодерну, її відправними пунктами, очевидно, є відмова від пануючого уявлення про світогосподарський устрій як про ригідний універсум, підпорядкований сумі незмінних законів, в якому немає місця хаосу, нестійкості, нелінійності, невизначеності, і перехід до його розуміння в якості постійно мінливої, аморфної, інваріантної у своєму розвитку і нескінченно складної реальності. Тут, якраз доречною і виявляється постмодерністська за своїм духом гіпотеза Нобелівського лауреата І. Пригожина про нестабільність всесвіту, виходячи з якої світ перебуває в нестійкій рівновазі, балансуючи на грані порядку і хаосу [2]. Погляди І.Пригожина заклали основу теорії самоорганізації (синергетики), яка докорінно переглядає традиційні підходи в галузі природознавства і, будучи перенесена в площину економічних досліджень, відкриває зовсім незвідані можливості і перспективи у вирішенні назрілих проблем сучасного соціогосподарського розвитку.

Початок становлення постмодерної культури економічного мислення було покладено змінами, що відбулися в економічно розвинених країнах у другій половині шістдесятих років 20 століття і пов'язаними з початком переходу від індустріального суспільства до постіндустріального, або інформаційного суспільства. Французький філософ Ж.Ф.Ліотар у своїй тепер класичній роботі "Стан постмодерну" обумовлює входження суспільства в постмодерний період процесами всеохоплюючої інформатизації, які стали однією з причин зміни статусу знання і виникнення специфічного постмодерністського бачення світу [3, с. 14–23].

Таким чином, постмодернізм у політекономічному пізнанні світу відображає технотронний характер сучасності, прагне осмислити і втілити його в своїх категоріях і, по суті, претендує на соціогосподарський світогляд інформаційного суспільства, позбавлений, однак, зайвої віртуалізації, фетишизації і демонізації. Саме політекономічна парадигма епохи постмодерну, за умови постійного творчого розвитку та оновлення в мінливому світі, подолання догматів посткейнсіансько-неокласичної спадщини дозволить, на наш погляд, знайти адекватні відповіді на глобальні виклики та вибудувати втрачені орієнтири в управління новою (можливо, неоіндустріальною) модернізацією суспільного розвитку.

Список використаних джерел

1. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. // за ред. акад. НАН України В. М. Гейця, акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України

Б. Є. Кваснюка. – Т. 3: Конкурентоспроможність української економіки. – К. : Фенікс, 2007. – 556 с.

2. *Пригожин И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой : пер. с англ. / И. Пригожин, И. Стенгерс ; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – 432 с.

3. *Лиотар Ж.-Ф.* Состояние постмодерна : пер. с фр. / Ж.-Ф. Лиотар. – СПб. : Алетейя, 1998. – 159 с.

В.Р.Сіденко,
доктор економічних наук, член-кореспондент НАНУ,
науковий консультант Українського центру економічних
і політичних досліджень імені Олександра Разумкова

Політична економія європейської інтеграції: ціни чи цінності?

Дискусії, які останніми роками точилися в Україні навколо вибору вектору міжнародної інтеграції, були пов'язані з протистоянням двох груп аналітиків: одна спиралася на аналіз суто економічних процесів і потоків в їх конкретному вартісному виразі та вплив на ці процеси і потоки змін у відносних цінах та податках (субсидіях), друга – на більш широкий інституційний підхід та аналіз загальних (значною мірою позаекономічних) умов ведення господарської діяльності. Перша група брала до уваги насамперед кількісні співвідношення, з якими доведеться зіткнутися вже у недалекому майбутньому, друга віддавала пріоритет якісним параметрам розвитку, які можуть проявити себе лише у більш віддаленій перспективі. Перша говорила про очікувані конкретні виграші в термінах темпів ВВП, динаміки цінових індексів, зайнятості тощо, друга – головним чином про економічні можливості.

На жаль, обидві ці лінії дискурсу внаслідок своєї методологічної недосконалості виявилися неспроможними оцінити всю складність процесу міжнародної інтеграції країни. Реальні тенденції розвитку економіки і суспільства України йдуть зовсім не так, як передбачали аналітики. Головна проблема полягає тут у тому, що перш ніж братися за моделювання якихось параметрів майбутнього розвитку необхідно дуже добре розуміти якісний зміст процесу, що моделюється, – тим більше, коли цей зміст не є стабільним, а топологія структури інтеграційного процесу характеризується змінною геометрією. Цього розуміння явно бракує в середовищі аналітиків навіть високого рангу, а тим більше серед абсолютної більшості працівників державного апарату, причетних до формування євроінтеграційної політики.

Процеси європейської інтеграції розгортаються під впливом надзвичайно складного комплексу чинників – не лише економічних, але й політичних, ідеологічних та культурно-ціннісних мотивів. Цей широкий суспільний контекст інтеграційного процесу має тенденцію до посилення мірою поглиблення взаємодії, її перетікання на нові суспільні сфери. Тому процес формування європейської єдності в сучасних умовах виступає дедалі більше не як суто утилітарний процес пошуку прибутку, додаткового доходу чи вищих темпів економічного зростання, а як розкриття *глибинної ментально-ціннісної спорідненості європейської цивілізації*.

Ця тенденція істотно посилилася в результаті переходу учасників європейської інтеграції з 1990-х рр. від заходів, переважно орієнтованих на ліквідацію бар'єрів для руху товарів, послуг, капіталів та робочої сили, до більш комплексної соціально-економічної взаємодії та узгодження дій в рамках побудови економічного та валютного союзу, а також політичного союзу держав – членів ЄС. Це зумовлює дедалі зростаючу роль в інтеграційному процесі різноманітних неекономічних чинників, які стають визначальними у процесі ускладнення структури регулювання відносин, коли традиційні міждержавні стосунки доповнюються розгалуженою мережею відносин недержавних суб'єктів – громадян, їх професійних та суспільних спільнот, що нині об'єднуються в рамках *багаторівневих* систем участі в інтеграційному процесі, утворення *європейських мережевих структур*.

Перебіг процесів європейської інтеграції та розвитку окремих їх учасників починає істотно залежати від еволюції *інститутів*, зумовленої культурними засадами суспільства, його па-

нуючими ментально-ціннісними символами та орієнтирами. Євроінтеграційні процеси дедалі більше виступають не лише як засоби забезпечення більш ефективного господарювання, але насамперед як спосіб колективної реалізації ідеальних уявлень європейців про своє майбутнє відповідно до пануючих в Європі соціальних смислів. Тому самий термін "європейський вибір", який ми проголосили в Україні, означає насамперед вибір ціннісний і культурно-смисловий, який будується навколо визнання *первинної ролі людини* в суспільному розвитку – у всьому складному комплексі її природних та формалізованих прав, устремлінь, почуттів і соціальної відповідальності за свої дії. Має місце визнання у євроінтеграційному процесі не тільки і не стільки раціоналізації способів досягнення більш ефективного господарювання, але насамперед – *способу реалізації ідеальних уявлень про майбутнє* – відповідно до пануючих в суспільному середовищі *соціальних смислів*.

Така кардинальна еволюція підходів знаходить вираз й у висуненні на передній план аналізу процесів євроінтеграції течій *соціологічного інституціоналізму* та *соціального конструктивізму* [1]. Останні формулюють свої теоретичні постулати, виходячи передусім не з логіки консіквенталізму (слідування цілям максимізації або оптимізації власних інтересів та преференцій), а з логіки доречності (*appropriateness*) – слідування правилам, які пов'язують певні ідентичності з певними ситуаціями [2]. При цьому традиційні підходи, пов'язані з аналізом торговельних та інвестиційних потоків зсуваються на задній план, так само як і теорії економічної інтеграції загалом.

Чи означає така еволюція, що аналіз суто економічних чинників стає недоречним і їм можна знехтувати, сподіваючись, що цивілізаційний прогрес та модернізація інститутів розв'яжуть всі проблеми країни? – В жодному разі: хоча б тому, що нехтуючи економічною прозою заради високої поезії прогресивних інституційних змін можна зазнати катастрофи набагато раніше, ніж у принципі корисні інституційні зміни принесуть свої вагомі плоди. Проте такий конкретний економічний аналіз має бути істотно модифікований і вбудований у більш широкий *метаекономічний* контекст. Інакше ми продукувати хибні висновки, побудовані на економіко-математичних моделях, які неприпустимо спрощують реальні зв'язки та реальні процеси формування економічної поведінки та прийняття господарських рішень – а отже, спотворюють реальну картину.

Це означає, що повинні насамперед правильно уявляти собі *систему* економічних ефектів від участі в процесах інтеграції та тенденції її *еволюції та зміни її структури у часі*.

Як відомо, уся сукупність економічних ефектів в аспекті фактору часу може бути представлена у вигляді двох груп:

– *Статичні ефекти*, що виникають в результаті перерозподілу існуючого капіталу, праці та інших ресурсів та реалізуються через зміни потоків факторів виробництва і спричиняють зміни добробуту країни-учасниці інтеграційного процесу. Сюди відносяться, зокрема, ефекти: створення та відхилення торгівлі; зниження трансакційних витрат внаслідок усунення торговельних бар'єрів, спрощення процедур митного оформлення, спрощення системи контролю за рухом товарів та послуг; поліпшення сукупних умов торгівлі у відносинах з третіми країнами внаслідок посилення ринкових позицій у світовому господарстві.

– *Динамічні ефекти*, які впливають на виробничі потужності, продуктивність і потенціал зростання внаслідок трансформації загальних інституційних умов і структур функціонування національної економіки. Це набагато більш складна система, яка включає насамперед:

• *довготривале розширення ринку* для виробників внаслідок зняття тарифних і нетарифних обмежень в країнах – учасницях інтеграції, що створює передумови для довгострокового розширення виробництва, збільшення кількості робочих місць;

• *підвищення впевненості виробників у стабільності збуту* їх продукції, яка підвищує можливості перспективного стратегічного планування обсягів виробництва та продажу, формує передумови для зростання міжнародної спеціалізації виробництва і пов'язаного з цим підвищення якості товарів і послуг;

• *зростання інвестицій в нове технологічне обладнання та перспективні наукові дослідження*, які мають підвищену капіталомісткість, для прискореного розвитку високотехнологічних виробництв, що зумовлює облагороджування структури економіки і дозволяє спеціалізуватися на тих секторах, де реалізується відносно велика частина створюваного загальносвітового доходу;

• *посилення і підвищення якості регулювання конкуренції*, що стимулює підвищення якості, розробку нових видів продукції та послуг, зменшення витрат виробництва, трансакційних витрат і цін, а також скорочення сфери неефективних виробництв;

• *збільшення припливу іноземних інвестицій з третіх країн*, що не входять до інтеграційного об'єднання, що зумовлює ефект заміщення імпорту товарів імпортом інвестицій і створює довгострокову тенденцію підвищення темпів зростання, розширення експортного потенціалу;

• *прискорений розвиток сучасної інфраструктури* (транспорт, енергетика, телекомунікації, інформаційні мережі та ін.), що обумовлено необхідністю обслуговувати збільшені обсяги міжнародних економічних зв'язків, з одного боку, і виникненням синергетичного ефекту від кооперації у спорудженні або модернізації інфраструктурних об'єктів.

Однак, незважаючи на те, що потенційна розмірність довгострокових ефектів від інтеграції є набагато більшою, аніж сукупність статичних ефектів, саме перші домінують у моделях розрахунків ефектів від участі в процесах інтеграції. Відбувається це по дуже простій причині *слабкої кількісної детермінованості довгострокових ефектів* внаслідок наявності значного рівня *невизначеності* та *проблематичності квантифікувати кардинальні якісні зрушення* в економіці і суспільстві під впливом інтеграційних процесів.

Ми не маємо підстав спрощено підходити до прогнозування подібних структурних змін. Адже зміни в суспільних інститутах та структурах суспільних цінностей здатні породжувати нелінійні за своїм характером емерджентні процеси – тобто процеси виникнення якісно нових ефектів, параметри яких прямо не випливають із властивостей факторів, що сприяли відповідним змінам. Але передбачити складно не лише розмірність позитивних довгострокових ефектів, але й потенційно можливі ускладнення в розвитку, які істотно зменшуватимуть розмір отримуваних позитивів і, навпаки, можуть породжувати негативні наслідки.

Система ефектоутворення від участі країни в інтеграційному процесі має тенденцію до структурного ускладнення з переходом національної економіки до більш високих стадій економічного розвитку. Адже у менш розвинених економічних системах, як правило, відсутні мотиви і передумови для прояву в достатній мірі довгострокових ефектів: в них суб'єктивно актуалізуються насамперед поточні матеріальні інтереси, а не інтереси довготривалого розвитку, до того ж немає достатньо розвинутих інститутів, що підтримують стратегічно орієнтовану поведінку господарюючих суб'єктів.

Менш розвинені економіки об'єктивно орієнтовані на використання насамперед наступних ефектів, що виникають уже в короткостроковому періоді:

• *аллокаційний ефект*, що випливає з реалізації в процесі міжнародного поділу праці принципу порівняльних переваг нації, який виражається у збільшенні грошової оцінки рівня добробуту в результаті участі в міжнародному обміні (як по лінії торгівлі товарами і послугами, так і опосередковано – через переміщення капіталу і робочої сили);

• *ефект споживання*, обумовленого розширенням асортименту товарів і послуг, доступних вітчизняним споживачам (а також громадянам країни, які виїжджають на роботу за кордон), що дозволяє задовольняти нові, раніше не існуючі потреби або задовольняти вже існуючі потреби якісно кращим чином;

• *ефект умов торгівлі (terms of trade)* в тій його частині, в якій він пов'язаний з ціновими впливами певної ринкової позиції експортерів та імпортерів (внаслідок різного ступеня монополізації та олігополізації ринків, а також внаслідок певного розміру країни);

• *ефект концентрації виробництва* у вигляді економії від збільшення його масштабу в тій його частині, в якій він досяжний в результаті заходів, прийнятих в короткостроковому періоді.

Для економічно більш розвиненої країни, при збереженні використання ефектів короткострокового періоду, властива зростаюча опора на довготривалі (динамічні) ефекти, до числа яких можна віднести:

• *ефект умов торгівлі* в тій його частині, в якій він пов'язаний з довгостроковими тенденціями у зміні світових цін під впливом довготривалих структурно-технологічних зрушень у світовому господарстві;

• *ефект концентрації виробництва* в тій його частині, в якій він обумовлений реалізацією довготривалих інвестицій програмного характеру;

• *ефект факторів ендогенного розвитку* економіки – науково-технологічних (інтелектуального капіталу) і людського капіталу;

• *ефект синергетичного розвитку*, який утворюється у вигляді значних за розміром позитивних зовнішніх ефектів (***externalities***) і переливів ефектів (***spillovers***) в структурно узгодженої у всіх своїх компонентах системі.

Важливо розуміти, яким чином відбувається розширення "поля ефектів", перехід переважно від ефектів статичних до переважно динамічних. Такий перехід, очевидно, пов'язаний з наявністю всередині самої економічної системи особливих *механізмів трансмісії*, що дозволяють здійснювати такий перехід в ході еволюційного розвитку. Цей механізм спирається на дві опори: з одного боку, на еволюційні процеси диверсифікації національного капіталу при поступовому виділенні в його структурі фінансового капіталу як системоутворюючого елемента; з іншого боку – на ефективну державну політику розвитку, що включає в себе не тільки промислову політику, але більш широкий комплекс заходів довготривалої структурної, науково-технічної політики, політики у сфері освіти і, що має все зростаюче значення, – політику у сфері культури, бо ефективний розвиток – це, як свідчить світова історія, не вузько економічний, а *культурний* феномен.

Надзвичайно важливу роль для розуміння механізмів можливого непередбачуваного (небажаного) розвитку суспільно-економічних процесів в умовах участі країни в міжнародному інтеграційному процесі є усвідомлення обґрунтованого в рамках школи історичного інституціоналізму *принципу збереження (замикання – lock in) інституційного вибору*, зробленого у минулому. Дія цього принципу може істотно обмежувати свободу вибору політики у подальшому, сприяючи збереженню протягом тривалого періоду інерції раніше обраної моделі розвитку. Це також пов'язано з критичним значенням синхронізації і послідовності подій у часі, в результаті чого відносно незначні і випадкові події, що відбуваються в критичні моменти на початку послідовності подій, формують подальші події (тобто забезпечують інституційний контекст для них). Нарешті, це зумовлює ефект залежно від раніше пройденого шляху (***path-dependence***), коли прийняті на ранніх етапах рішення створюють стимули увічнювати інституційний та політичний вибір, успадкований з минулого, навіть коли результати, що виникли внаслідок такого вибору, є неефективними [3, с. 140].

Слід, однак зазначити, що інерція старої інституційної структури зростає тоді, коли у суспільстві явно недостає креативності. Тобто інституційна динаміка значною мірою залежить від стану людського потенціалу, еволюції та соціального конструювання структури пануючих у суспільстві ціннісних преференцій та інтересів.

Таким чином, європейська інтеграція – це насамперед *ціннісний*, а значить, *культурно-смисловий* вибір на користь створення більших можливостей для розкриття потенціалу, закладеному у творчості особистості. Це – багатогранний процес, в якому суто економічні мотивації відіграють лише часткову роль. Але ця роль є дуже важливою і може набувати в певні періоди критично великого значення. *Ціни також мають значення*.

Політика управління участю України в процесах європейської інтеграції повинна виходити з необхідності подолання домінуючих нині спрощених підходів до оцінки ефективності цих процесів. Тут необхідний системний міждисциплінарний підхід, в якому буде віддано належну увагу взаємодії економічних та неекономічних чинників, механізмам взаємозв'язку коротко- та довготермінових ефектів.

Список використаних джерел

1. ***March J. G.*** The Institutional Dynamics of International Political Orders / J. G. March and J. P. Olsen // International Organization. –1998. – Vol. 52. – P. 943–969.

2. ***Pollack Mark A.*** The New Institutionalisms and European Integration / Mark A. Pollack // Wiener, Antje and Thomas Diez (eds). European Integration Theory. – Oxford – New York: Oxford University Press, 2004. – P. 137–156.

3. ***Risse Thomas.*** Social Constructivism and European Integration / Thomas Risse // Wiener, Antje and Thomas Diez (eds). European Integration Theory. – Oxford – New York: Oxford University Press, 2004. – P. 159–176.

В.А.Вергун,
доктор економічних наук, професор кафедри
міжнародного бізнесу Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Політекономічна проблематика нобелелогії XXI століття

Сформувавшись наприкінці XX століття у відносно самостійну галузь наукових досліджень, економічна нобелелогія на сьогодні зосереджує увагу на аналізі теоретико-методологічного, прикладного внеску учених-економістів світу, відзначених відповідною нагородою. Як зазначають Мочерний С.В. та Довбенко М.В. "економічна нобелелогія – це сучасний розділ як теорії економіки, так і водночас історії економічної думки, вияв універсальності економічної науки у якому акумульовано колосальну практику, досвід і знання" [3]. У цьому розділі відбувається процес поєднання, конвергенції, синтезу ідей, підходів, теорій різноманітних наук, з економічною нобелелогією як вітчизняні, так зарубіжні науковці пов'язують кардинальне оновлення не лише парадигми економічної теорії, а й інструментарію аналізу, практики економічної, підприємницької діяльності [2; 6].

Політекономічну проблематику, а відповідно і роботи лауреатів Нобелевської премії з економіки, з певною мірою умовності, можна згрупувати і класифікувати за певними ознаками: алфавітний іменний покажчик, країна (національність) лауреата, роки отримання нагороди, проблематика досліджень. Найбільш продуктивною, на наш погляд, виступає остання, оскільки вона дає можливість дослідити ґенезу тієї чи іншої теоретичної, прикладної економічної проблеми, розкрити її зв'язок з іншими, показати приналежність тієї чи іншої проблематики до відповідного напряму чи школи сучасної світової економічної науки (неокейнсіанство, неокласика, неокласичний синтез, неоінституціоналізм). Коло питань, що розглядаються в економічній нобелелогії початку XXI століття, торкається макро- та мікроекономіки, теорії та інструментарію економічної науки, розробки моделей функцій ринку з асиметричною інформацією. (Дж.Хекман, Д.Л.Мак-Фадден, Дж.Акерлоф, А.Майкл Спенс, Дж.Стігліц 2000–2001 роки). Водночас ряд робіт лауреатів Нобелевської премії присвячено впливу позаекономічних, зокрема психологічних чинників на процеси прийняття рішень в економічній сфері, на поведінку споживачів (Д.Канеман, В.Сміт – 2002–2003 роки). Особливої уваги з точки зору дослідження макроекономічних проблем, заслуговує науковий внесок Ф.Кютланда та Е.Прескотта у "теорію макроекономічної динаміки, у концепцію послідовності економічної політики у часовому вимірі" [7]. По суті мова йде про перегляд класичної кейнсіанської теорії, ґрунтовне дослідження економічних циклів та закономірностей вияву циклів ділової активності. (2004 рік)[5].

У 2009 році премія присуджена двом американським науковцям Олінор Остром (перша жінка-лауреат) та Оліверу Вільямсону за дослідження в галузі економічної організації, особливо у тій її частині, яка торкається колективної власності, а також меж фірми. О.Остром аргументовано показала яким чином суспільна (колективна) власність може ефективно керуватися асоціаціями її користувачів, а О.Вільямсон створив теорію, згідно якої фірми виступають як структури для вирішення бізнес-конфліктів. Досліджуючи природу корпорацій та механізм їх діяльності він розглядає їх у широкому сенсі, включаючи економічні та юридичні аспекти з акцентом на такому елементі як контракт. Теорія єдності економіки, законів та організацій О.Вільямсона сприяє більш глибокому розумінню цілей економічної організації і комплексного контракту. Для цього корпорація розглядається не з технологічної, а інституційної точки зору. Корпорація та ринок аналізуються з позиції їх здатності до проведення різноманітних у своїй складності трансакцій, що дозволяють економити витрати при укладанні контрактів.

Проблематика ринків, сучасної методики їх аналізу стала об'єктом дослідження і в роботах лауреатів Нобелевської премії 2010 року, американських економістів П.Даймонда (Массачусетський технологічний університет), Д.Мортенсена (Північно-західний університет) та професора Лондонської школи економіки К.Піссарідеса. Згадані учені отримали нагороду за розробку теорії і здійснений ними аналіз ринків з пошуковими перешкодами, зокрема ринку праці, зайнятості та безробіття. У класичній економічній теорії вважається, що покупець та

продавець знаходять одне одного майже миттєво і одразу володіють повною інформацією щодо цін на товари та послуги (так звана модель конкурентної рівноваги). Проте, такі специфічні ринки, як ринок праці чи нерухомості, демонструють значне відхилення від цієї ідеалізованої моделі. Це призводить до того, що незважаючи на високу кількість вакансій існує безробіття. Річ у тім, що здобувач намагається знайти роботодавця, який запропонує йому найкращі умови, а роботодавець шукає якомога більш кваліфікованого робітника. На пошук йдуть ресурси, в тому числі і час, а час, як відомо – гроші, які входять у кінцеву ціну продукту.

Саме таке "тертя" між покупцем та продавцем і цікавили лауреатів. Пітер Даймонд 1971 року опублікував роботу, в якій показав, що навіть невеликі витрати на пошук призводять до значної відмінності цін згідно моделі конкурентної рівноваги. Д.Мортенсен та К.Піссарідес продовжили ці дослідження і дійшли до двох головних висновків.

Перший полягає в тому, що коли один здобувач підвищує активність при пошуку роботи, це знижує шанси інших на її здобуття, але з іншого боку, роботодавцеві простіше заповнити вакансії. Зазвичай цей ефект не береться до уваги людиною, що шукає роботу через те, що вона не має інформації про активність своїх конкурентів.

Другий висновок полягає в тому, що модель конкурентної рівноваги призводить до єдиного найбільш ефективного підсумку. Модель Даймонда-Мортенсена-Піссарідіса (ДМП-модель) допускає й інші результати, однак лише один з них буде найбільш ефективним.

Ці фактори формують заробітні плати та ціни на житло, тощо. Вчені також показали, що такий чинник як допомога по безробіттю також буде впливати на кореляцію між безробіттям та кількістю вакансій: чим більша допомога, тим більший час буде витрачений на пошук роботи.

Поряд із дослідженнями таких макроекономічних проблем, як ринок праці, зайнятість та безробіття у роботах лауреатів Нобелевської премії 2011 року досліджуються й інші питання макроекономіки, наприклад причинно-наслідкові зв'язки. Зокрема, американським ученим Т.Сарджент та К.Сімсу премія присуджена за розробку наукових методів, які дозволяють знайти відповіді на питання щодо взаємозв'язку між економічною політикою і різноманітними макроекономічними змінними, такими як ВВП, інфляція, зайнятість та інвестиції. Як правило, такий взаємозв'язок знаходить свій прояв як у впливі політики на економіку, так і навпаки, при цьому визначальним фактором, що визначає поведінку економічних і політичних суб'єктів є очікування відносно майбутнього. У цьому контексті ідеї Т.Сарджента та К.Сімса перекликаються з положеннями теорії "раціональних очікувань" Р.Лукаса. Крім того, К.Сімс розробив метод так званого структурного регресійного аналізу, який дозволяє проаналізувати яким чином часові зміни в економічній політиці впливають на економіку, зокрема прослідкувати залежність між зміною процентних ставок центробанків та рівнем інфляції, а Т.Сарджент показав як структурна макроекономіка може бути застосована для аналізу постійних змін в економічній політиці.

Прикладні аспекти механізму функціонування різноманітних ринків стали об'єктом дослідження лауреатів Нобелевської премії з економіки 2012 року, американських економістів Л.Шеплі (Каліфорнійський університет) та Е.Рота (Гарвардська бізнес-школа). У рішенні Нобелевського комітету зазначається, що учені зробили вагомий внесок у теорію стійкого розподілу та практику моделювання ринку, теорію ігор та експериментальну економіку. Суть внеску полягає у тому, що вони пояснюють яким чином зробити вибір найкращого способу розподілу обмеженої кількості ресурсів між їх користувачами. Працюючи незалежно один від одного Е.Рот та Л.Шеплі, разом з тим, мали спільний науковий інтерес – математичне дослідження різноманітних аспектів теорії розподілу і відповідності на основі теорії ігор. Л.Шеплі є автором так званого "вектору Шеплі", тобто принципу оптимальності розподілу виграшу між гравцями, а також алгоритму Гейла-Шеплі, який гарантує принципи стабільної відповідності і дозволяє показати у якій мірі один і той же специфічний метод може приносити вигоду для того чи іншого учасника ринку. Е Рот використав результати теоретичних досліджень Л.Шеплі у вивченні практичного механізму функціонування ринків, зокрема ринку праці медиків США та оптимального розподілу учнів по школах у Нью-Йорку. Метод Е.Рота, що отримав назву "алгоритм відкладеного схвалення" дозволяє старшокласнику обрати максимально підходящу для нього школу, а школі отримати максимально підходящого учня [4]. Такий же метод був використаний Е.Ротом при створенні системи зведення несумісних донорських пар та одиноких донорів з іншими донорами та отримувачами.

У цілому можна констатувати, що у роботах Л.Шеплі та Е.Рота сформульована і теоретично узагальнена проблема знаходження рівноваги на двосторонньому ринку при відсутності грошових трансферів. Учені "заклали основи цілої галузі економічної науки – теорії узагальнених параспівпадінь" [1], зробили вагомий внесок, як у методологію політекономічних досліджень, так і у прикладну економіку.

Фінансові аспекти політекономічної проблематики досліджуються у роботах американських учених, лауреатів Нобелевської премії 2013 року Ю.Фамі, Л.Петера Хансена та Р.Шіллера. Зокрема, учені відомі своїми науковими розробками у сфері економічної теорії фінансів, глобальних фінансів, особливо у поведінкових фінансах. Крім того, учені є авторами гіпотези ефективного ринку цінних паперів, розробниками методів емпіричного аналізу оцінювання активів, фундаторами сучасних теоретичних підходів до трактування цін на капітальні активи, розробниками аналітичного апарату для перевірки різноманітних теорій ціноутворення активів, впливу інформації та психологічних факторів на процеси ціноутворення.

Проблеми взаємодії ринкових та монопольних структур, регулюючої ролі держави стали об'єктом дослідження у роботах лауреата Нобелевської премії 2014 року, професора університету м. Тулузи (Франція) Жана Тіроля. Світова наукова спільнота відзначала досягнення Ж.Тіроля у теорії галузевої організації і теорії ігор, які дозволили краще зрозуміти особливості недосконалого ринку під впливом монополій та олігополій, механізм взаємодії ринкової влади та регулювання, організаційну структуру різних галузей економіки, які вимагають особливого підходу до їх регулювання (наприклад, ринки металургії та інформаційних технологій не можна регулювати за єдиним шаблоном).

Ключовою особливістю різних галузей економіки є той чи інший рівень монополізації. На конкурентних ринках діє об'єктивний закон попиту і пропозиції, а на монополізованих великі компанії мають достатньо можливостей встановлювати свої ціни, незважаючи на дії конкурентів. На олігополістичних ринках ключові гравці можуть домовлятися між собою, підвищувати сукупну ринкову силу і, як наслідок, змінювати ціни на свою користь без урахування потреб споживачів. На відміну від висококонкурентних галузей, недосконалі ринки потребують більшої уваги з боку держави. І якраз наукові праці Ж.Тіроля дають відповідь на питання яким чином держава повинна розробити і використовувати механізм регулювання діяльності монопольних компаній у фінансовій, транспортній, телекомунікаційній та інших сферах, до яких меж втручатися у процеси концентрації і централізації капіталу (злиття і поглинання), яким чином запобігати картельним угодам, що руйнують основи ринкового встановлення цін. На думку Ж.Тіроля "прямолінійна антимонопольна політика заборони горизонтальної кооперації між гравцями одного ринку може мати не лише позитивні, але й негативні наслідки, наприклад, згортання інновацій, оскільки корпоративні альянси створюються як для цінової війни, так і з метою спільних науково-технічних проектів" [8]. Наукові праці Ж.Тіроля, зокрема "Теорія корпоративних фінансів", "Теорія галузевої організації", "Теорія ігор", стали продовженням неоінституційного напряму в економічній науці, перш за все робіт Р.Коуза та О.Ульямсона. Проте, на відміну від своїх попередників, яким був притаманний описовий стиль викладу матеріалу, французький учений використав більш складні математизовані методи теорії ігор. Однією із наукових проблем дослідження Ж.Тіроля стала проблематика перегляду умов контрактів, яка пов'язана з асиметричністю інформації про реальний обсяг витрат у виконавця і замовника послуг. Наприклад, після перемоги у державному тендері компанія може виставити уряду значно вищу ціну, аніж та, яка була обумовлена контрактом, мотивуючи це значним подорожчанням сировини внаслідок подолання валютного курсу.

З метою недопущення виникнення такої ситуації, на думку вченого, було б доцільним та оптимальним рішенням передбачити можливість переукладання угоди компанії з урядом. У ряді своїх публіцистичних статей Ж.Тіроль достатньо жорстко критикує недосконалість державного механізму регулювання економіки і пропонує низку заходів по реструктуризації державного сектору економіки шляхом скорочення витрат на утримання державного апарату та передачі ряду його функцій незалежним агенціям.

Науковий теоретичний і практичний доробок економічної нобелелогії може і повинен бути врахований при обґрунтуванні концепції подальшого соціально-економічного розвитку

України, вироблені практичних рекомендацій внутрішньої і зовнішньої економічної політики нашої держави.

Список використаних джерел

1. *Алескеров Ф. Т.* Лауреаты Нобелевской премии – 2012: Ллойд Шепли и Элвин Рот / Ф. Т. Алескеров, С. Г. Кисельгоф // Экономический журнал ВШЭ. – 2012. – № 4. – С. 433.

2. *Гальчинський А.* Політична нооекономіка: начала оновленої парадигми економіки знань / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2013. – С. 61.

3. Історія економічних вчень (Сучасна економічна думка) : навч. посіб. / за ред. С. В. Мочерного. – Львів : "Новий Світ – 2000", 2004. – С. 270.

4. *Кисельгоф С. Г.* Выбор вузов абитуриентами с квадратичной функцией полезности / С. Г. Кисельгоф // Проблемы управления. – 2012. – №5. – С. 33–40.

5. Лауреати премії банку Швеції з економічних наук пом'яті Альфреда Нобеля // Економічна теорія. Підручник. / під ред.. В.Д.Базилевича. – К., 2005, С. 667–673.

6. *Неклесса А.* Трансфинитная экономика / А. Неклесса // Экономические стратегии. – 2010. – № 3. – С. 19.

7. *Осадчая И.* Нобелевская премия по экономике 2004 года / И. Осадчая // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 3. – С. 18–23.

8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nobelpize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014

В.Д.Базилевич,
доктор экономических наук, профессор,
декан экономического факультета
Киевского национального университета
имени Тараса Шевченко,
член-корреспондент НАН Украины

Философские аспекты политэкономического переосмысления взаимодействия государства, социума и культуры

Экономика – это альфа и омега. Этот статус обусловлен ее включенностью во все сферы жизнедеятельности общества, доминированием в решении большинства вопросов, порождаемых логикой развития нашей цивилизации. И вместе с тем она создает ряд новых проблем, которые становятся вызовами эпохи. Их решение обусловливает кардинальные перемены в мировоззрении, в общественном сознании и психологической настроенности, выступая основным фактором, вызывающим грандиозные трансформации в мире. Данное обстоятельство превращает экономику в определяющее условие современного бытия во всех его проявлениях. Главной характеристикой жизни становится "экономизм", и гордые дефиниции "Homo sapiens", "Homo faber", "Homo creator" уступают место "Homo oeconomicus". Экономическое общество, экономический человек не метафоры, а наиболее адекватные теоретические понятия для выражения современных форм жизни. В экономизме четко прослеживается зависимость между ценностной жизнью и бессмысленным существованием: все, что лишается духовно-смысловой наполненности, теряет свое значение, свое достоинство, свою способность к взаимодействиям и дальнейшему развитию.

Проблема "экономизма" сегодня находится в "поле" активных философских, культурологических, социологических, политических дискурсов. Их цель – определить место и состояние экономики в жизни современного общества и человека. Ведь распространенный взгляд на экономику только как на стоимостную, капиталистическую форму ведения хозяйства является узким, он мешает развитию самой экономической теории, сужая ее предмет и превращая в исторически временную науку. В силу такого подхода выпадает ключевая функция экономики, заключавшаяся в опосредствовании взаимоотношений человека с природой в процессе ее хозяйственного использования.

Экономика, как сфера производственной деятельности человека, стоит между человеком и природой как "природопользование". Он является ключевым, родовым для понимания категории "экономика". В противном случае имеет место доминирование экономической точки зрения, отдающей приоритет категории "стоимость". Тем самым содержательное "поле" понимания экономики теряет информационное пространство. Это не означает уменьшение престижа экономической науки, но обусловливает резкое усиление необходимости раскрытия ее глубинных смыслов, проникновения в масштабы экономической парадигмы мышления.

Решению данной задачи уделяют постоянное внимание экономическая теория, философия экономики, философия хозяйства. Последняя претендует на "космическую" всеобъемлющесть знания о хозяйстве, составляющем основу жизни человека. Хозяйствуя, человек познает мир, себя, одновременно создавая собственный мир – мир культуры, мир социума, мир экономики, мир политики. Каждый из этих миров является объектом изучения общественной науки. Тем не менее возможности философии хозяйства имеют определенную границу, обусловленную спецификой ее предмета. Это касается также философии экономики, экономической теории, этической экономии. Возникает необходимость поиска новых средств углубленного проникновения в сущность экономической реальности.

Актуальность поиска новых подходов в познании этоса экономического вызвана также изменением социального и культурного статуса человека как результатом доминирующего влияния экономической сферы. Образовался новый вектор социоэкономического развития – глобализация. На ее основе складывается новая структура – прагматический экономический универсум, ориентированный на логику глобального управления. Подобная структура владеет колоссальной социальной инерцией, прямо и опосредованно влияя "на подвластные пространства, формируя и фиксируя определенные стереотипы и социокоды". Согласно А. Тойнби, основу исторического существования человечества составляют совокупности дискретных единиц социальной организации. Человек – составная часть этноса (цивилизации). Глобализация нарушает равновесие сформировавшихся этносов – образуется определенная единая глобальная система, объединяющая "людей вообще", разрывающих связь с историчностью, с памятью о прошлом. Эта система не только стойкая, но и ведет к разрушению антропосферы, угрожает существованию человека как вида.

Максимальная прибыль в глобальной экономике обеспечивается развитием новых технологий. Избыточная прибавочная стоимость (сверхстоимость) возникает как за счет интеллектуального капитала, так и за счет привлечения ресурсов "нижней" части пирамиды, то есть эксплуатации "отсталых" народов и стран. Теоретическое осмысление данного процесса экономизации сегодня аналогично критическим вехам в эволюции науки, ведь речь идет о выборе стратегии развития мира как системы, ее элементов, государств, поведения отдельных индивидов.

Однако ныне происходит преимущественно количественное накопление подходов, идей, информации по исследованию процесса сложного явления экономических смыслов бытия в условиях глобализации, расставляющей новые акценты. Поскольку отсутствует законченная процедура накопления информации, то в теории геоэкономики, находящейся на стадии формирования, не просматривается пока то парадигмальное ядро, которое сконцентрировало бы исследовательскую процедуру на получении системного и органически целостного знания. Такого, которое стало бы основанием всестороннего анализа и понимания мира экономики, его верифицированное.

Феномен глобализации нарушил стратегический консенсус между экономическим универсумом и свободной человеческой личностью, в результате чего предыдущие формы экономической теории и практики оказались под угрозой масштабного системного кризиса. Его наступление обусловило изучение экономической теории в других контекстах, которые возвращали бы абстрактность, целерациональность стремлений к жизненной конкретности. Пульс трансформационных изменений в социальных, политических, экономических процессах образовал "новые смысловые соединения, структура звеньев которых в каждом частном случае вроде бы как ясна, но общий смысл – не определен, а механизм действия часто тревожит". Данные видоизменения, полифония все большего количества инноваций на планете делают проблематичным дальнейшее использование традиционной экономической теории в решении противоречивых

задач современного бытия. Собственно, это и стало главной причиной привлечения новых теоретических дискурсов в решении экономических проблем, одним из которых должна стать "метафизика экономики". Вероятно, что в ее рамках возможно более конструктивно осмыслить современные экономику, хозяйственно-экономическую деятельность, экономическую реальность и смыслы экономического бытия.

А.А.Гриценко,
доктор економічних наук, професор,
заступник директора ДУ "Інститут економіки
та прогнозування НАН України",
член-кореспондент НАН України

Держава і ринок – комплементарні підвалини сучасної економіки

Сучасна глобальна криза виявила неспроможність пануючих теоретичних концепцій мейнстріма дати відповіді на виклики часу. Практика діяльності урядів розвинених країн і теоретичні концепції розійшлися. Особливо це помітно в питаннях, що стосуються ролі держави в економіці. Дві крайні позиції базуються, з одного боку, на ліберальних, з іншого – соціалістичних підходах. В одному випадку пропонується мати мінімальну участь держави в економіці, в іншому – одержавлення економіки. В обох випадках привалює функціонально-емпірична методологія, яка не дає можливості розкрити сутність та історичну специфіку явищ і процесів економічного життя суспільства. Тому значно актуалізується *логіко-історична методологія*, згідно з якою необхідно, перш за все, зрозуміти загальні закономірності розвитку системи економічних відносин, з'ясувати місце і роль кожного явища в загальному потоці економічних змін і на цій основі з урахуванням цілісного характеру функціонування економічної системи запропонувати заходи щодо впливу на зміст економічних перетворень.

Загальну історичну логіку розвитку соціально-економічних відносин визначають зміни у характері праці і власності, що залежать від техніко-технологічного прогресу. Вихідним економічним відношенням, як це уже доведено теоретично і підтверджено практично, є сумісно-розділена праця [3, с. 263–266, 322–342]. Із неї, як із клітини розвиваються, з одного боку, розподіл і відокремлення різних видів праці, з іншого – їх кооперація і усуспільнення. Подальший рух відбувається у напрямку формування всезагальної праці, в якій окремий, виділений і відокремлений, вид праці (наприклад праця вченого) містить в собі кооперацію як з сучасниками, так із попередниками шляхом використання у процесі наукової творчості накопичених знань, ідей і узагальненого досвіду.

В процесі сумісно-розділеної праці відбувається сумісно-розділене привласнення, яке також історично розвивається через втілення, з боку роздільності, у приватній, а з боку сумісності – у державній (суспільній) формах власності. Відбувається також формування і розвиток корпоративної (акціонерної) власності, яка не тільки за своєю суттю, а й за формою є сумісно-розділеною, бо вона втілена як в спільному, неподільному техніко-технологічному комплексі засобів виробництва, так і в його вартості, що розділена на акції, які можна продати і у такий спосіб відокремити свою частку вартості. Подальший розвиток відбувається у напрямку формування всезагальної власності на знання, здібності людини, які поступово перетворюються у головне джерело і найбільш ґрунтовну форму багатства. Уже зараз для частини людей їх знання і здібності стають головними чинниками їх добробуту.

Взаємопов'язаний розвиток розподілу праці і приватної власності втілюється у ринковій економіці, а розвиток процесів усуспільнення праці і суспільної власності представлений зростанням ролі держави у регулюванні суспільних процесів. В сучасному суспільстві ринкова економіка не існує без правових інститутів гарантування виконання контрактів, без центрального банку, який здійснює емісію грошей для забезпечення товарного обігу і функціонування банківської системи, а держава не існує без податкової системи і державного бюджету, який формується у грошовій формі і т. ін. Проблеми держави як одного із базових інститутів суспіль-

ства у співвідношенні з ринковою економікою досліджуються в багатьох фундаментальних працях [1; 2; 5; 6]. Але важливо підкреслити, що проблему держава-ринок на сучасному етапі економічного розвитку уже некоректно ставити в аспекті більшої чи меншої участі держави в економіці. Ринкова економіка і держава в сучасному суспільстві виконують свої власні, незамінні комплементарні функції. Це дає можливість *одночасно збільшувати роль держави в економіці і розвивати ринкові відносини*. Подальший процес посилення комплементарності ринку і держави здійснюється шляхом розвитку різноманітних форм суспільно(державно)-приватного партнерства, яке є сучасним інституційним способом розв'язання суперечностей сумісно-розділеної праці і власності на основі компромісу.

Така концепція зумовлює зовсім інший підхід до розуміння співвідношення ролі держави і ринку в суспільстві. Ліберальна концепція виходить з того, що ринок є саморегулююча система, яка здатна підтримувати рівновагу. Її нездатність вирішувати деякі питання названо провалами ринку, які повинна компенсувати держава. Такі уявлення про ринок і державу є проявом ринкового фундаменталізму: спочатку ринку приписується внутрішньо не притаманна йому функція загального саморегулювання економічної системи, а потім з'ясовується, що він робити це не здатний. Тому "провали ринку" – це категорія, що віддзеркалює викривлення дійсності в теорії, теоретична аберація, що існує тільки у головах теоретиків. Це все рівно, що вважати провалом бегемота його невміння літати. Насправді, ринок і держава виконують свої специфічні взаємодоповнюючі функції. Ніяких провалів ринку в економічній реальності не існує. А дисфункційність ринку може виникати внаслідок неадекватних дій держави, якщо її керівники ґрунтуються на "провальній" теорії ринку.

Логіко-історичний процес розвитку праці, власності, ринку і держави представляє стрижневу лінію соціально-економічного прогресу. Але прогрес не механічний рух, а складний діалектичний процес. Різні країни рухаються по своїй траєкторії з різною швидкістю і з різними результатами. Нерівномірність економічного розвитку та посилення і поглиблення взаємозв'язків між державами, що находить своє втілення в глобалізації, приводить до формування інверсійного типу трансформаційних процесів. Менш розвинені країни в умовах глобалізації не можуть повторити класичний тип розвитку, вони змушені приєднуватися до економік розвинених країн у якості їх доповнень, придатків (сировинних, енергетичних, сільськогосподарських та інших). В результаті класичний порядок формування, наприклад, ринкових відносин суттєво змінюється і навіть перетворюється на протилежний. Це приводить до формування глибоких внутрішніх деформацій, виправити які ринок не в змозі. Необхідно застосувати силу держави як представника загальних інтересів суспільства.

Найбільш загальною формою прояву суперечності сумісно-розділених відносин на сучасному етапі є суперечність між глобалізацією, яка розвивається з боку сумісності і реалізується перш за все через інформаційно-технологічні та фінансово-економічні механізми, і локалізацією, яка розвивається з боку роздільності і реалізується через просторово-територіальні форми. Інституційною формою укорінення глобалізації є зростання ролі транснаціональних корпорацій, а інституційною формою укорінення локалізації є посилення значення організаційно-економічних структур, які базуються на певній території, і послаблення ролі територіально-державних утворень, що може бути кваліфіковано як криза національних держав.

Транснаціональні корпорації мають суттєві переваги перед національними товаровиробниками за рахунок ефекту масштабу, можливостей користуватися результатами науково-технічного прогресу і т. ін. Тому їх присутність на ринках менш розвинених країн приводить до послаблення національного виробництва. Цьому на перешкоді стоять національні держави і політика протекціонізму. Зважаючи на те, що транснаціональні корпорації мають підтримку держав свого базування, ці конфлікти часто набувають міждержавного характеру.

Разом з тим транснаціональні корпорації набувають сили, яка у певному відношенні перевищує силу держав. З іншого боку, громадяни і економічні структури стають все більш незалежними від національної держави. Людина, наприклад, може одержати освіту в одній країні, працювати в інших країнах. Виникають питання з витратами на освіту, якщо вона була одержана безкоштовно (тобто за рахунок держави), з пенсійним забезпеченням і т. ін. Університети також часто мають багато студентів і викладачів з інших країн, незалежне або малозалежне від держави фінансування. Для таких університетів більш важливе значення мають місцеве само-

врядування, облаштованість місцевості і надійна робота комунальних служб, ніж відносини з державою. З розвитком інформаційно-мережевої економіки такі тенденції будуть зростати. Роль національних держав буде зменшуватись, а роль територіального самоврядування і автономізації посилюватися.

Конфліктними формами прояву суперечності між технологічно-фінансовою глобалізацією і територіально-країновою локалізацією є глибокі фінансово-економічні кризи в державах з відносно слабкою економікою в середині інтеграційних утворень, намагання певних національно-територіальних одиниць отримати незалежність, протидія ряду політичних сил поглибленню інтеграції країн ЄС, збройні конфлікти в країнах, де концентрується економічні і геополітичні інтереси транснаціональних корпорацій і держав їх базування, вимоги суверенізації публічних структур та ін.

Суперечність між глобалізацією і державно-територіальною локалізацією розв'язується шляхом руху у двох протилежних напрямах: 1) зовнішньому для держав: утворення державно-інтеграційних об'єднань (наприклад ЄС) і 2) внутрішньому: глибока регіоналізація та розвиток місцевого самоврядування і розпад великих держав на менші (наприклад, розпад СРСР, Югославії, Чехословакії). Але рух у протилежних напрямах розв'язання суперечностей між глобалізацією і державно-територіальною локалізацією веде в кінцевому підсумку до одного і того ж результату: до граничної локалізації соціально-економічних структур, з'єднаних безпосередньо (а не через державні та інші інституційні утворення) з усім світом і тому гранично глобалізованих. *Сучасними формами розв'язання цієї суперечності є градуалістична міждержавна інтеграція, глибока децентралізація і регіоналізація влади та фінансово-організаційна автономізація структур некомерційного сектору.*

Суттєве значення для з'ясування об'єктивно необхідної ролі держави в економіці має проблема її функцій. В економічній літературі існують різні підходи до визначення функцій держави. Зазвичай для країн з ринковою системою виділяють наступні економічні функції держави: правове регулювання економічних відносин і захист прав власності; захист конкуренції та антимонопольна політика; стабілізація економіки методами бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики; корегування розподілу ресурсів з метою зміни структури сукупного продукту; перерозподіл доходів і соціальний захист населення. Ці функції можуть бути розглянуті та згруповані в інших аспектах, конкретизовані до рівня кожної окремої статті видатків державного бюджету. Тому дослідники в залежності від завдань визначають різний перелік функцій від декількох узагальнених до сотень конкретизованих. Однак недоліком таких підходів є те, що вони спираються на емпіричні узагальнення тих завдань, які вирішує держава в економіці, і не торкаються її суті як економічного агента суспільства. Це звужує можливості продуктивного аналізу в умовах, коли глобальна криза і суттєві зміни у відносинах держава-суспільство вимагають відповідного корегування уявлень про економічні функції держави. Саме такою ситуація є зараз. Тому необхідним є поглиблений аналіз економічних функцій держави у відповідності до ролі держави як виразника загальних інтересів членів суспільства [4].

В процесі господарювання індивіди і господарюючі суб'єкти мають різні, в тому числі і спільні, економічні інтереси. Але інтерес не існує без суб'єкта. Тому загальні інтереси учасників господарського процесу повинні бути представлені як інтерес певного суб'єкта. Таким суб'єктом виступає держава. Вона повинна, з одного боку, виражати спільні інтереси громадян і їх економічних об'єднань в процесі господарювання. З іншого боку, – вона представляє ці інтереси перед іншими суб'єктами. Це витікає із суті держави в демократичному суспільстві як виразника інтересів суспільства в цілому. При цьому держава у цій функції виступає як єдиний суб'єкт і монополіст. Звідси витікає *перша* економічна функція держави як монопольного виразника і представника економічних інтересів суспільства в цілому. Ця функція включає дві внутрішні складові функції, або підфункції: 1) функцію *вираження* загальних економічних інтересів суспільства (громадяни і суб'єкти господарювання виражають свої інтереси через державу). І саме тому держава виконує другу підфукцію: *представляє* ці загальні інтереси у відношеннях до інших окремих суб'єктів.

Конкретизація загальних економічних інтересів членів суспільства дає перехід до другої сутнісної економічної функції держави. Спільні інтереси громадян і суб'єктів господарювання мають своїм підґрунтям загальні потреби. Тому держава як виразник і представник загальних

інтересів суспільства повинна виконувати функцію задоволення економічних потреб суспільства як цілого. Ця, *друга функція* включає в себе також дві під функції: 1) виробництва суспільних товарів і послуг (оборона, транспортна інфраструктура, підтримка науки, освіти, культури та ін.), 2) економічного регулювання. Економічне регулювання (антимонопольне, грошово-кредитне і т. ін.) є також суспільним благом яке задовольняє суспільні потреби в забезпеченні умов справедливої конкуренції, стабільності грошової одиниці та ін.

Забезпечення загальних інтересів суспільства державою відбувається у певному інституційному середовищі. Економічні інтереси суспільства як цілого і інтереси окремих громадян і суб'єктів господарювання не співпадають безпосередньо. Вони поєднується через складну і внутрішньо суперечливу систему економічних відносин. Наприклад, всі зацікавлені в розвитку системи доріг. Але це передбачає використання податків на вирішення державою таких завдань. А безпосередньо кожний громадянин і суб'єкт господарювання об'єктивно зацікавлений в тому, щоб податки були меншими. Існує суперечність між інтересами громадянина чи суб'єкта господарювання як обособленої економічної одиниці і їхніми інтересами як членів суспільства. Економічна політика держави має своїм завданням знаходити адекватні форми розв'язання таких суперечностей (через податкову систему, державні капіталовкладення, соціальні трансферти і т. ін.).

Але оскільки безпосередньо інтереси суспільства як цілого і інтереси окремого громадянина або суб'єкта господарювання не співпадають і навіть суперечать один одному, постільки виникає необхідність у виконанні *третьої* функції: захисту суспільних інтересів. Ця функція включає дві підфункції: 1) контролю за дотриманням встановлених правил і норм економічної діяльності, 2) здійснення економічних санкцій у випадку порушення встановлених правил і норм економічної діяльності.

Здійснення цих трьох функцій і їх підфункцій забезпечує реалізацію економічної суті держави як економічного агента суспільства. Тому ці функції є *основними*. Всі інші, а їх може бути багато, виникають на цій основі і є *похідними*. До похідних функцій, наприклад, можна віднести функцію оптимізації впливу зовнішніх екстерналій (скажімо, забруднення зовнішнього середовища), проведення регіональної економічної політики тощо.

Виконувати свої основні економічні функції держава як агент суспільства в цілому може у відношенні до своїх громадян і суб'єктів господарювання (*внутрішні функції*), так і у відношенні до громадян, суб'єктів господарювання та інших представників іноземних держав (*зовнішні функції*). Зовнішні функції є похідними. Наприклад, забезпечення розвитку зовнішньоекономічних відносин, підтримка міжнародної конкурентоспроможності національного товаровиробника є реалізацією функції вираження і представлення економічних інтересів суспільства в зовнішніх відносинах.

Основні і значну частину похідних функцій держава виконує постійно. Але можуть бути і тимчасові функції. Наприклад, функцію забезпечення економічних умов проведення чемпіонату Європи з футболу, Україна виконувала тільки під час підготовки і проведення чемпіонату. Тобто, можна розрізняти *постійні і тимчасові економічні функції*.

Важливо також розрізняти *власні і вмінені* функції. Власні функції витікають із суті і ролі держави, включають себе основні і похідні функції, а вмінені придаються державі зовні не у відповідності до її власних функцій. Тому вони суперечать суті держави, часто викривляють і деформують державні механізми. Так, держава в умовах економічно і соціально неструктурованого суспільства може стати інструментом реалізації корпоративно-приватних інтересів, які суперечать інтересам суспільства, і виконувати функцію забезпечення економічних переваг певним корпоративним групам. Реалізація цієї вміненої державі, але природно не властивої їй, функції приводить до порушення економічної рівноваги, формування диспропорцій і різних деформацій.

Викладений вище підхід до визначення економічних функцій держави має переваги порівняно з існуючими підходами, що базуються на емпіричних узагальненнях практичної діяльності держави в економічній сфері. Він дозволяє системно простежити відповідність дій держави її суті і формувати адекватні механізми здійснення економічних функцій в ринковій системі.

Список використаних джерел

1. *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. – К. : НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – 2009. – 864 с.

2. *Гринберг Р. С.* Индивидуум & государство: экономическая дилемма / Р. С. Гринберг, А. Я. Рубинштейн. – М. : Весь мир. – 2013. – 480 с.

3. *Гриценко А.* Институциональная политическая экономия: предмет, методология, содержание / А. Гриценко. – LAP LAMBERT Academic Publishing. – 516 с.

4. *Гриценко А.* Модернізація політико-економічних функцій держави / А. Гриценко // Соціологія та суспільство: взаємодія в умовах кризи. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2013. – С. 487–490.

5. *Дементьев В. В.* Институты, поведение, власть / В. В. Дементьев. – Донецк: ГВУЗ "Донецкий национальный технический университет". – 2012. – 310 с.

6. *Норт Д.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Дуглас Норт, Джон Уоллис, Барри Вайнгаст. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2011. – 480 с.

В.Н.Тарасевич,
доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой политической экономии
Национальной металлургической академии Украины

Политическая экономия: субстанциональность и судьба

Величайшим творением человека является *политическая экономия*. В свете ее 400-летней истории уместно и целесообразно обратить внимание на ее **субстанциональность** – не только как первоосновность, изначальность, исходность, источниковость, подлежащесть, но и *первичность, непосредственность. Политическая экономия*, как и другие *великие* науки (их немного, например, математика, физика, космология), является *первичной, перворожденной непосредственно* из ненауки, вненаучного знания и вненаучных практик. Таким образом понимаемая *объективно заданная* сущность субстанциональности детерминирует свое собственное *содержание*. Главное в нем – контрарность взаимодействующих *универсумности, универсальности и фундаментальности*. Именно эти *атрибуты* образуют ядро ее унома и определяют ее судьбу.

Универсум в терминах постнеклассической науки – сверхсложная человекоразмерная система, включающая вполне определенные субстанциональные (опредмечивания и очеловечивания), первичные (природно-экологическая, экономическая, социальная, духовная и политическая) и производные (экономико-политическая, экономико-социальная, экономико-социально-политическая и др.) сферы. ***Универсумность*** политической экономии характеризуется следующими взаимосвязанными ипостасями (субатрибутами):

1. *Онтологические*:

1.1. Материализованность, укорененность в изначальной тотальной синкретичности универсума. В этой *тотальности* политическая экономия материализована в зародышевом реальном *наноуниверсуме*, как своей *материальной первооснове*.

1.2. Вместе с развитием и дифференциацией универсума, выделением его обозначенных сфер, *дифференцируется и наноуниверсум*. Его *ядро* закрепляется в *экономической* сфере. Материальной основой политической экономии становится *экономический универсум*. Его *родовые связи с иными сферами не порываются*, а укрепляются в меру укрепления и развития таковых между всеми сферами универсума.

1.3. Вместе с *дифференциацией самой экономической сферы* обогащается и экономический универсум. Имея ввиду указанный уровневый аспект, *в экономуниверсуме выделяются соответствующие уровни*: нано-, микро-, мезо-, макро-, мега.

1.4. Универсум и экономуниверсум детерминируют *границы предметного пространства* политической экономии (политэкономической картины мира) реальной *проблематикой чело-*

веческого богатства в широком смысле, в единстве синкретичной, стоимостной, полезностной, социальной и синтетической ипостасей.

2. *Гносеологические:*

2.1. Изначальной синкретичности универсума отвечает не менее *синкретичный дух* человека, синкретичное *постижение* человеком универсума и синкретичное знание – *любомудрие – философия*, как его (постижения) результат. Политическая экономия находится здесь в *зародышевом* состоянии в виде *нанопостижения и нанознания* (наряду с подобными модусами иных первичных наук). Именно из этой освященной нравственностью и моралью материнской гавани на заре Нового времени политическая экономия решается на самостоятельное, но отнюдь не автономное, плавание. Она не порывает материнские узы экологичности, социальности, духовности, политичности, а питается ими и поныне. Эта подпитка обеспечивает ее вездесущесть, в том числе на всех уровнях экономической сферы универсума, нацеленность на сущность и причины сущего, их человеческое, общественное измерение.

2.2. Вместе с развитием универсума, по мере выделения и *обособления в человеческом духе бессознательной, подсознательной и бессознательной составляющих* (рис. 1), а в самом сознательном – невербально-генетической, чувственно-эмоциональной и вербально-теоретической ипостасей, *духовный зародыш* политической экономии вбирает живительные соки всех этих составляющих. Таким образом, новорожденная наука политическая экономия является вербально-теоретическим организмом, но таким вербально-теоретическим, которое не только не оборвало свои связи с иными составляющими духа, но умножает и развивает их.

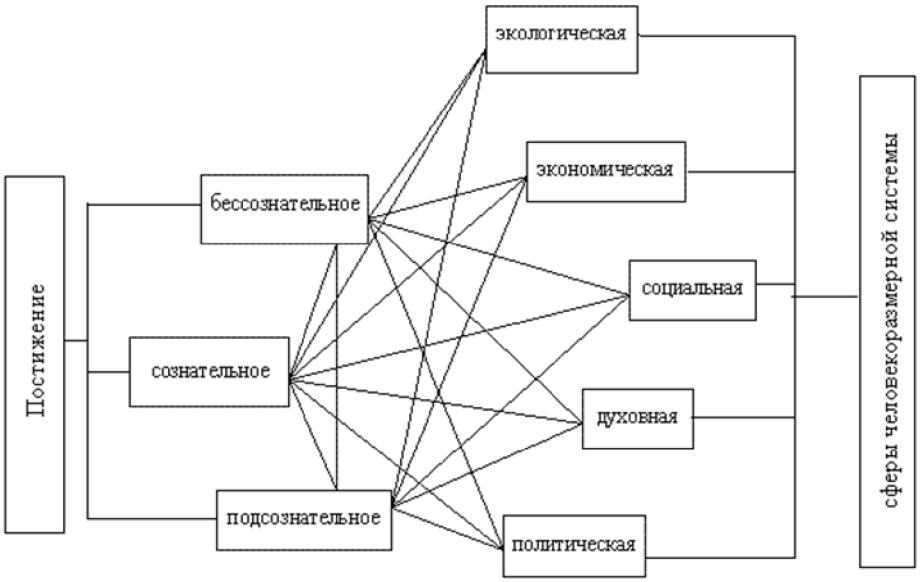


Рис. 1. ***Постижение и познание объекта***

Итак, *политэкономическое ядро* – **вербально-теоретическое познание эконуниверсума** – существует и может развиваться опережающими темпами только в контексте *постижения универсума*.

3. *Аксиологические*:

3.1. Исторически политическая экономия выделяется из *моральной, нравственной философии*, а потому содержит в себе, в своем геноме *гены морали и нравственности*. Потому она и определяет этос науки, стандарты научности.

4. *Праксеологические*:

4.1 Универсум и его постижение потому и коэволюционируют и соразвиваются, что существует и прогрессирует *человеческая деятельность*. Она сама является неотъемлемой частью универсума и постижения, а потому не может не быть альфой и омегой политической экономии. Именно политическая экономия впервые направляет *вербально-теоретический прожектор на экономическую деятельность* и *отношения ее акторов*. Но и первая, и последние

пребывают в темпоральном пространстве деятельности универсумной, и *политическая экономия в соответствии с данным ей от зачатия и рождения универсумным характером*, обречена извечно пребывать в этом пространстве.

Универсальность понимается здесь как *всеобщность, вездесущесть*. Обратим внимание лишь на три аспекта универсального *политэкономического империализма*.

1. *Этос науки*. Признавая значимость обоснованных отечественными философами и учеными ключевых инвариантов-признаков науки: а) установка на исследование *законов преобразования объектов* и реализующая эту установку *предметность и объективность* научного *знания*; б) выход науки за рамки предметных структур производства и обыденного опыта и *изучение* ею *объектов относительно независимо от сегодняшних возможностей их производственного освоения* (В.С. Степин), – следует признать, что *политическая экономия является их пионером* и "промоутером" среди экономических наук.

Конкретизация содержания обозначенного "жесткого ядра" научности *по* известным *элементам научной деятельности* (субъект, объект, средства, процесс, условия, результаты и др.) позволяет получить *систему* ее *признаков (более "сильных" и более "слабых")*, как *особого* и относительно обособленного *вида постижения* реальности, отличающих ее от других видов постижения, а именно:

1) четкое разграничение *объекта* и *субъекта* познания;

2) поиск и определение *объективных законов* движения *объекта* и на этой основе *предвидение* возможного *будущего состояния* объекта и его *изменений*;

3) изучение объектов *безотносительно* к их *сиюминутной* актуальности и практической значимости. Указанные объекты могут стать предметом массового практического освоения в *неопределенном будущем*;

4) специальная подготовка *субъекта* познания, освоение им элементов и операций научной деятельности, а также ее этоса (особых ценностных ориентаций и этических принципов);

5) особый *язык*, специальная *аппаратура*, *техника* и *технология* как особые *средства* научного познания;

6) ключевой *продукт* (результат) научной деятельности – *сущностное, новое и истинное знание*;

7) формирование *знания о методах* научной деятельности, а в более широком плане – *методологии* научного познания.

2. *Методология науки*. Разумеется, политическая экономия использует сама и продвигает в иные науки, прежде всего, научные методы. Наряду с углубляющейся внутридисциплинарностью принципиально злободневны и важны меж-, мульти- и трансдисциплинарность, без которых невозможно противостоять прогрессирующей дифференциации научного экономического знания. Политэкономы остаются верны хорошо проверенным деле и посрамляющим даже термоядерные силы методам диалектики, абстрагирования, единства исторического и логического и др. Однако она не порывает и с вненаучными практиками, критически вглядываясь в них и пытаясь обогатить их элементами свой методологический багаж. С учетом же постнеклассичности современной науки, политическая экономия призвана одной из первых осваивать методы интеграционно-синтетические, самоорганизации и эволюционизма, полилектики и др.

3. *Саморефлексия*. В полном соответствии со стандартами универсумности политическая экономия весьма требовательна, прежде всего, к себе самой. Убедительное свидетельство тому – тщательная *саморефлексия* (рис. 2).

Экономическая история
История экономических учений
Методология политэкономии
Наука о политэкономии
Философия политэкономии
Универсумное самопостижение

Рис. 2. ***Формы саморефлексии политической экономии***

Ее первый, преимущественно эмпирико-описательный этап, представленный *историей экономических учений* и *экономической историей*, освоен политэкономами весьма основательно. Дав этим наукам самостоятельную жизнь, через и посредством них политическая экономия пытается взирать на себя отстраненно и беспристрастно, но не хладнокровно и не равнодушно. Сие помогает ей пестовать в своем лоне *методологию* политической экономии, *науку* о самой себе и *философию* самой себя. К настоящему времени методология политической экономии наиболее продвинута в "околополитэкономическое" универсумное пространство и уже не воспринимается иначе как экономическая методология, претендующая на общенаучно-экономический статус. Наука о политической экономии делает первые шаги, философия политической экономии – маячит на исследовательском горизонте, но только в ней, равно как и в универсумном самопостижении политическая экономия сможет реализовать потенциал, заданный ей исходной синкретичностью и развернуть его в соответствии с вызовами нового витка исторической спирали.

Фундаментальность. Именно в этом атрибуте два первых (универсумность и универсальность) обретают вполне конкретную, особую качественную определенность. Речь идет о столь же универсумной, сколь и универсальной нацеленности на а) поиск нового истинного знания ради него самого; б) обнаружение оснований всего сущего; в) создание целостной научной системы или картины мира. Только благодаря тому, что эти императивы в той или иной степени, в тех или иных формах присущи всем детям и внукам политической экономии, они в состоянии адекватно воспринимать ее как свой г) надежный фундамент и д) основание экспертной оценки прикладных результатов знания (рис. 3).

Поиск нового знания ради него самого
Обнаружение оснований всего сущего
Создание целостной научной системы (картины мира)
Фундамент для конкретных экономических наук и разработки приложений
Основа экспертной оценки прикладных результатов знания

Рис. 3. ***Атрибуты фундаментальности политической экономии***

Квинтэссенция взаимодействия трех атрибутов субстанциональности: **политическая экономия – философия экономических наук.**

Итак, судьба политической экономии предопределена ее субстанциональностью, но не фаталистична, она хорошо известна, но далеко еще не постигнута. Ясно одно, – эта судьба неотделима от судеб многих и многих тех, кто служит ей по призванию, честно и бескорыстно.

Г.Л.Рябцев,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Основні підходи до визначення рівня енергетичної безпеки держави

Потреба в оцінці рівня енергетичної безпеки сформувалася давно. Така оцінка має враховуватися під час розроблення антикризових заходів, прийняття владних рішень про напрями розвитку паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) і країни в цілому тощо.

Формування системи гарантування енергетичної безпеки варто розпочинати з побудови ієрархічної системи загроз, індикаторів, якими їх можна охарактеризувати, розроблення методик розрахунку, встановлення джерел вихідних даних та їхнього системного моніторингу (у тому числі зіставлення даних з різних джерел для визначення їхньої достовірності).

Можна виділити два підходи до гарантування енергетичної безпеки в масштабі країни. Відповідно до першого з них визначається захищеність ПЕК і системи управління ним від впливу дестабілізуючих чинників, її здатність нейтралізувати потенційні джерела загроз і мінімізувати збитки. У цьому випадку загрози енергетичній безпеці здатні виникати внаслідок

непродуманих дій органів державної влади, несприятливого розвитку економіки в цілому і ПЕК зокрема. Згідно з другим підходом аналізується вплив дестабілізуючих чинників енергетичного характеру на соціально-економічну систему країни, владу й суспільство в цілому. При цьому загрози безпеки (тобто явища з прогнозованими, але неконтрольованими подіями, що формуються стихійно чи виникають внаслідок чиїхось дій (злих намірів) і здатні призвести до небажаних наслідків) виникають внаслідок несприятливого розвитку системи енергозабезпечення.

Останній підхід дозволяє врахувати весь спектр існуючих енергетичних загроз, до яких, насамперед, варто віднести:

– внутрішні: надмірна залежність від імпорту енергоносіїв, недостатня диверсифікація джерел і маршрутів постачань, обмежене використання власного енергетичного потенціалу й нових технологій; низька ефективність використання палива та енергії; високий рівень корупції; непрозорість енергетичних ринків; перманентне протистояння влади і бізнесу; дезінтеграція інтересів учасників енергетичних ринків; незадовільний фінансовий стан галузі та низька ефективність інвестицій; відсутність чіткого розмежування функцій між органами влади;

– зовнішні: домінування пропонувань обмеженої групи постачальників; недостатні інвестиції у видобуток, транспортування й перероблення енергетичної сировини; енергетичний сепаратизм, відсутність узгодженої позиції споживачів у перемовинах з постачальниками ресурсів; маніпулювання свідомістю.

За наявності наведених загроз захищеність України буде залежати як від її внутрішньої стійкості (здатності відновлюватися після припинення дії збурень), так і спектра чинників, здатних порушити нормальний стан. З огляду на це, можна виокремити підсистеми дестабілізуючих чинників і параметрів стану об'єкта. Їхнє співвідношення визначить енергетичну безпеку (захищеність об'єкта) як стан, за якого будуть гарантовані: достатнє, надійне й технічно безпечне енергозабезпечення; неможливість тиску на осіб, що приймають владні рішення в енергетичній сфері; прийнятний рівень впливу на навколишнє середовище під час вироблення й використання енергії; відсутність соціальної напруженості.

Щоб оцінити енергетичну безпеку варто розробити систему індикаторів, що відображають усі можливі впливи, які в нинішній чи прогнозованій ситуації здатні спричинити загрози або дестабілізувати об'єкт. Базовими індикаторами можуть стати:

– індикатори енергозабезпечення: виробничі (достатність і надійність постачань; загальні запаси палива та енергії; резервні потужності об'єктів ПЕК); технологічні (обсяг інновацій; частка підприємств, що впроваджують інновації; рівень енергоефективності; знос основних фондів; кількість аварій); фінансові (інвестиції в основні фонди, темпи зростання енергоефективності та обсяги енергозбереження; економічна обґрунтованість цін і тарифів; розмір заборгованості);

– політико-економічні індикатори: зовнішньої залежності (частка загального й монопольного імпорту в енергоспоживанні; рівень взаємозалежності постачальників і споживачів); внутрішньої залежності (ступінь державного втручання; наявність балансу власності в ПЕК; рівень конкуренції в постачанні палива та енергії й конкурентність їх видів);

– еколого-економічні індикатори: екологічного збитку (рівень забруднення навколишнього середовища; обсяги викидів і скидів; збиток, нанесений навколишньому середовищу підприємствами ПЕК); інвестицій у природоохоронні заходи (обсяг "зелених" інвестицій та їхня результативність);

– соціально-економічні індикатори: добробуту (якість надаваних послуг; відносна вартість палива та енергії і темпи її зменшення; частка палива та енергії у вартості товарів і послуг); умов праці (рівень соціальної відповідальності підприємств ПЕК; рівень безробіття; сума заборгованості перед працівниками; рівень травматизму; кількість страйків).

Формування системи індикаторів енергетичної безпеки дозволить органам державної влади розробляти заходи, спрямовані на підвищення безпеки та/чи зменшення рівня загроз у разі досягнення чи перевищення одним чи декількома індикаторами їхніх граничних значень; оцінювати результати проведених заходів; прогнозувати стан енергетичної безпеки за різних сценаріїв розвитку ПЕК; вибирати альтернативні варіанти розвитку країни з урахуванням гарантування її енергетичної безпеки.

Результати оцінки рівня енергетичної безпеки (і наступних дій) багато в чому залежать від розуміння її завдань, якими можуть стати:

– оцінювання поточного стану відносно граничного чи ідеального і встановлення на цій основі рівня енергетичної безпеки з подальшим розробленням заходів щодо його підвищення;

– порівняння станів у різні періоди часу для визначення тенденцій, оцінювання дієвості реалізованих заходів чи ступеня впливу на об'єкт дестабілізуючих чинників різного характеру;

– вибір варіантів (альтернатив) політики, найкращих з точки зору гарантування енергетичної безпеки, під час сценарного прогнозування розвитку ПЕК, національної економіки і країни в цілому.

Система гарантування енергетичної безпеки України має базуватися на таких тезах:

– кожен споживач повинен мати можливість у різний час використовувати різні джерела палива та енергії, причому структура енергопостачання на місцях має визначатися, виходячи з економічної та екологічної доцільності;

– виробництво палива та енергії має бути децентралізованим, а енергетичні потоки – розукрупненими. Необхідні децентралізація енергопостачання; широке застосування відновлюваних джерел, вторинних енергетичних ресурсів і малої енергетики; використання економічно доцільних та екологічно прийнятних місцевих джерел; упровадження когенераційних технологій;

– у кожному регіоні мають бути створені запаси палива та енергії зі збереженням функцій держави з управління ними в особливий період. Структура таких запасів повинна відповідати структурі енергоспоживання та забезпечувати стале функціонування усіх галузей економіки з урахуванням різного часу сезонних навантажень.

При цьому задачу оптимізації можна сформулювати в такий спосіб:

– обмеження – заданий рівень енергетичної безпеки, що враховує структуру регіонального енергопостачання та енергоспоживання; терміни виходу країни на заданий рівень безпеки;

– цільова функція – вартість проекту, що визначається поетапно, але мінімізується для проекту в цілому.

Пропонований підхід дозволить послабити наслідки кризових явищ на енергетичних ринках, але його реалізація є неможливою без створення багатовекторної, мозаїчної енергетики, що враховує пріоритетні напрями національного й регіонального енергозабезпечення. Першим кроком в його здійсненні має стати встановлення прозорих, зрозумілих, стабільних, однакових для всіх учасників енергетичних ринків "правил гри" та реалізація обґрунтованої, передбачуваної державної політики.

С.А.Дяченко,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління національним господарством
та економічної політики НАДУ
І.С.Костіна,
магістр державного управління

Потенційні джерела залучення інвестицій для модернізації національної економіки

Роль інвестицій складно переоцінити, оскільки довгострокові вкладення в будь-яку галузь економіки стимулюють її розвиток. Саме інвестиції виступають найважливішим засобом забезпечення умов виходу України зі стану хронічної економічної кризи, здійснення структурних зрушень у національному господарстві, впровадження сучасних досягнень науково-технічного прогресу, підвищення якісних показників господарської діяльності на мікро- і макрорівнях. Тому державна інвестиційна політика, спрямована на пошук джерел інвестиційного капіталу, є ключовою умовою переходу вітчизняної економіки до стійкого зростання та модернізації національного господарства.

Проаналізуємо надходження прямих іноземних інвестицій в Україну за період 2005–2014 рр., за даними Державного комітету статистики України [4] (див. таблицю).

Надходження прямих іноземних інвестицій у 2005–2014 рр.

Роки	Обсяги інвестицій, млрд.дол	Абсолютний приріст, млн.дол	Темпи росту, %	Темпи приросту,%
2005	16,9	–	–	–
2006	21,6	4,7	127,81	27,81
2007	29,5	7,9	136,57	36,57
2008	35,6	6,1	120,68	20,68
2009	40	4,4	112,36	12,36
2010	44,8	4,8	112,00	12,00
2011	50,3	5,5	112,28	12,28
2012	55,3	5	109,94	9,94
2013	58,2	2,9	105,24	5,24
2014	45,9	–12,3	78,87	–21,13

Як видно з таблиці, починаючи з 2005 року і до 2013 року обсяги надходжень прямих іноземних інвестицій постійно зростали. Проте вже у 2014 році надходження прямих іноземних інвестицій суттєво зменшилось. Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України без урахування Криму і Севастополя станом на 31 грудня 2014 склав 45916,0 млн. дол. США, що на 12,3 млн дол США менше ніж у попередньому році.

Така негативна динаміка може призвести .до того, що вперше за часів незалежності в Україні буде зафіксований дефіцит фінансового рахунку платіжного балансу, тобто сукупний відплив інвестицій на кінець року перевищить приплив. Наслідком цього буде подальше скорочення податкових надходжень до державного бюджету, зменшення валютних резервів, загальна стагнація розвитку економіки та недостатність ресурсів, необхідних на відновлення інфраструктури Донбасу.

Потреба у поверненні до позитивної динаміки розвитку економіки засвідчує актуальність пошуку потенційних джерел формування інвестиційних ресурсів. Тому розглянемо основні джерела фінансування інвестицій.

Кредити міжнародних фінансових організацій. Кошти міжнародних фінансових організацій надходять в Україну у формі грантів та позик (кредитів). В Україні інвестиційні проекти МФО фінансуються Світовим банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, Чорноморським банком торгівлі та розвитку. Нещодавно розпочалося співробітництво з Європейським інвестиційним банком та Північним інвестиційним банком. У Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" зазначається, що чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015–2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд дол. США [3].

Європейська інтеграція. Передбачається, що Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стане джерелом модернізації економіки України та допоможе відкрити нові ринки. В свою чергу нові ринкові можливості в ЄС та вищі стандарти виробництва заохотять інвестиції [6].

Надходження прямих іноземних інвестицій. Багато інвесторів з Китаю, Європи, США та Ізраїлю зараз просто чекають стабілізації ситуації в країні. Втім, як кажуть в Українському Нацкомітеті Міжнародної торгової палати, не всі країни бояться вкладати гроші в нашу складну економіку, але країни Близького Сходу готові інвестувати в Україну хоч завтра. Хороші можливості для інвестицій є у аграріїв, харчової промисловості, будівництва, легкої промисловості та машинобудування. Коли ЄС відкрив для України свої ринки, іноземцям стало вигідно розвивати у нас порти, переводити сюди виробництво, шити одяг і взуття, випускати продукти харчування або будматеріали.

Кошти державного і місцевих бюджетів. Бюджетне фінансування інвестиційних проектів здійснюється в наступних формах: фінансової підтримки високоефективних інвестиційних проектів на умовах розміщення виділених бюджетних коштів на конкурсній основі і централізованого фінансування федеральних інвестиційних програм (нове будівництво, розширення, реконструкція, технічне переозброєння діючих підприємств, передпроектні і проектні роботи, а також придбання не потребує монтажу й не входить у кошториси будівництв обладнання, виробничого інвентарю, пристосувань).

Місцеві запозичення. Саме вони сприяють розвитку міської інфраструктури та інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, надають можливість покращити

якість послуг, які реалізують члени міських громад. Проведення успішної боргової політики органами місцевого самоврядування також сприяє підвищенню довіри з боку кредиторів і до приватних структур та припливу інвестицій у відповідну юрисдикцію [2].

Залучення до легальної економіки тіньового національного капіталу. За потенційними можливостями, це найбільше джерело, яке здатне забезпечити інвестиції, достатні для фінансування структурної перебудови на першому етапі та переходу до стійкого піднесення. Ефективно може спрацювати комплекс економічних і правових умов, зокрема, забезпечення таємниці банківських вкладів, зниження рівня деяких податків, розроблення і запровадження спеціального законодавства щодо захисту внутрішніх виробничих інвестицій і таке інше.

Заощадження населення. Основним напрямком залучення приватних заощаджень у реальний сектор економіки може стати іпотечне будівництво. Також можна скористатися зарубіжним досвідом стосовно страхування банківських вкладів.

Прискоренню залучення заощаджень населення сприятиме надання послуг з довірчого управління, які носитимуть трастовий характер і поділятимуться на чотири групи: агентські послуги; розпорядження майном клієнтів за заповітом (заповідальний траст); управління майном, фінансовими активами та грошовими коштами відповідно до угоди (прижиттєвий траст); опікунство та забезпечення зберігання майна, фінансових активів чи грошових коштів [5].

Прибуток підприємств. За рахунок подолання масової збитковості підприємств можна подвоїти обсяг прибутку (фінансовий результат) і, як наслідок, – віднайти кошти на фінансування інвестиційних та інноваційних проектів. В разі зменшення прибутків підприємств обмежуються не тільки фінансові ресурси держави а й можливості суб'єктів господарювання фінансувати інвестиції за рахунок внутрішніх джерел.

Фондовий ринок. Є важливим джерелом інвестиційних ресурсів для кожної країни. Однак в Україні він ще не набув належного розвитку. Проте, розвиток і стабілізація фондового ринку спричиняє пошук інвестиційних джерел фінансування потреб економіки, оскільки саме ринок цінних паперів здатний генерувати фінансові потоки для акумулювання і перерозподілу потенціальних фінансових ресурсів та в свою чергу збільшення інвестування виробничого сектору економіки.

Банківські кредити. Банківська система України бере активну участь у фінансуванні інвестицій, що зумовлено її особливостями в тому числі комерційні банки з 100% іноземного капіталу, зокрема, такі як Аваль, Укрсиббанк, UniCreditBank ті інші. Працівники банків добре поінформовані про результати діяльності підприємств, обізнані щодо складання та аналізу показників фінансової звітності підприємств та добре розбираються у системі бухгалтерського обліку [1].

Лізингове інвестування. Протягом останнього сторіччя набуло популярності лізингове інвестування, що з одного боку пов'язано з розвитком інноваційної діяльності та впровадженням інновацій при виробництві різноманітного устаткування та обладнання для всіх сфер економіки, а з іншого – значною його вартістю що унеможливлює для багатьох суб'єктів господарювання придбання його на підставі договорів купівлі – продажу, поставки.

Кожен із способів фінансування інвестицій має ряд особливостей і обмежень, і застосовується в залежності від ряду факторів та обставин – які зрештою і визначать спосіб отримання грошей. Тут визначальними факторами можуть виступати як наявність прозорих грошових потоків, наявність власних основних фондів, стійкість і хороший потенціал для динамічного розвитку і цілий ряд інших вимог. Наявність і виконання яких, гарантує інвестору повернення та примноження вкладених коштів.

Список використаних джерел

1. *Артемов С. Г.* Джерела фінансування інвестицій та їх вплив на інвестиційний клімат України / С. Г. Артемов // Наук. вісн. Чернігів. держ. ін-ту економіки і управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 123–126. – (Серія 1 : Економіка).

2. *Далєвська Т.* Вплив запозичень на систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Т. Далєвська. – Режим доступу : http://sophus.at.ua/publ/2014_05_22_23_kampodilsk/sekcija_3_2014_05_22_23/vpliv_zapozichen_na_sistemu_finansovogo_zabezpechennja_organiv_miscevogo_samovrjaduvannja/61-1-0-965

3. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : указ [видано Президентом України] 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

4. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

5. *Топчій Г. С.* Заощадження населення у формуванні інвестиційного потенціалу економіки України [Електронний ресурс] / Г. С. Топчій // Зб. наук. пр. Харк. нац. пед. ун-ту імені Г. С. Сковороди. Економіка. – 2010. – Вип. 10. – С. 142–146. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpkhnpu_eko_2010_10_27.pdf

6. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс] // Уряд. портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&

Н.С.Криштоф,
докторант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Проблема вибору моделі економічного розвитку держави в умовах трансформації

Становлення України як самостійної незалежної держави відбувається на фоні потужних процесів глобальних трансформацій, що значною мірою впливає на економіку держави та на життя її громадян. За таких умов проблема пошуку ефективної моделі економіки є надзвичайно актуальною.

При цьому держава, як зазначають провідні вітчизняні науковці, покликана бути формуючою, креативною силою, спрямовуючим вектором соціально-економічних трансформацій, задавати необхідні параметри для успішної самоорганізації, саморозвитку та інтеграції в глобальну систему світового господарства з урахуванням неухильного зростання добробуту та безпеки громадян [1]. Натомість спостерігається підміна національних інтересів інтересами домінуючих у політиці фінансово-промислових груп, маргіналізація окремих представників політичної еліти, що не може не впливати на якість державної політики.

Крім того, у рамках геоекономіки світогосподарські процеси досліджуються з позиції прагматичних вигід від застосування геополітичних концепцій, з урахуванням таких складових, як просторове розміщення держав [2]. Україна знаходиться між одним із найбільших у світі регіонів видобутку сировинних матеріалів – Росією й одним із найбільших регіонів споживання – Європейським Союзом, що, безумовно, вносить свої корективи в економічні та політичні процеси.

У методології дослідження національної економічної моделі слід виділити такі базові поняття: “економічна система” та “економічна модель”; “модель економічного росту”, “модель економічної трансформації”, “стратегія економічної трансформації”. Коли йдеться про економічну модель, мається на увазі, передусім, комплекс ідей, положень, співвідношень, що дають змогу визначити оптимальне поєднання різних елементів економічної системи.

На нашу думку, поняття “економічна модель” потребує визначення, яке б відповідало сучасним вимогам. На базі обґрунтованої нової моделі зазвичай приймаються рішення, які мають трансформаційний або революційний характер стосовно досліджуваного об’єкта. Певна річ, будь-яка економічна модель повинна охоплювати систему взаємозв’язків між такими економічними формами, як форми власності, сектори економіки, механізми регулювання, форми господарської діяльності [3]. Науковці пострадянських країн активно звертались до західних теорій, щоб на їх методологічній базі створювати власні економічні моделі. Більшість запозичених теорій базувались на універсальних законах, які не враховували таких суб’єктивних чинників, як національні інтереси, ментальність, культура, релігія, а для України вони є суттєвими.

Як свідчить теоретичне узагальнення практичного досвіду, в основі національної моделі транзитивної економіки завжди закладено парадигмальний зміст декількох соціально-економічних систем – попередньої, яка зазвичай є змішаною, та нової. Тому в період міжсистемного переходу в будь-якій країні одночасно співіснують декілька економічних моделей: модель, яка базується на засадах попередньої системи; модель, що генерує встановлення нової системи.

Формування та розвиток національної економічної моделі, що відбувається в рамках нової соціально-економічної системи відповідно до обраної країною стратегії розвитку, має двоїстий

характер. З одного боку, стара економічна модель поступово витісняється завдяки застосуванню визначених державою механізмів та важелів впливу, а нова – стверджується та поширюється на весь економічний простір. З іншого боку, нова модель не є сталою: вона, не змінюючи своїх засад, еволюціонує за формами прояву, адаптуючись до внутрішніх та зовнішніх загроз, що постають перед країною.

В Україні сформувалася особлива конфігурація економічної моделі та існує система зв'язків: поряд із моделлю, яка утворилась із старої адміністративно-командної системи і має назву "модель державного соціалізму", та моделлю, що репрезентує сучасну ринкову економічну систему, характерну для більшості розвинутих і заможних європейських держав та має назву "модель капіталізму", у рамках цієї ж ринкової системи існує ще одна економічна модель, що склалася в нашій країні внаслідок невдало обраної стратегії розвитку, невирішення завдань перехідного періоду і незавершеності соціально-економічних та політичних реформ. Це "модель державно-монополістичного капіталізму", яка нині за своїми масштабами переважає дві названі вище моделі [4]. Тож, як бачимо, економічну модель України цілісною назвати ніяк не можливо, адже функціонування її складових не спрямоване на досягнення єдиної мети. Замість прогресивних економічних і науково-технологічних зрушень, побудови соціально орієнтованої демократичної держави, підвищення матеріального добробуту і духовного рівня життя народу маємо низку системних проблем, що є підставою для перегляду існуючої моделі та прийняття рішення про необхідність її суттєвого коригування або зміни.

Нинішні події в Україні повинні стати поштовхом до трансформації моделі економічного розвитку країни. Важливими при цьому є розуміння нацією свого геоекономічного та геополітичного місця та ролі у світі, а також фундаментальні цінності, на яких будується модель суспільного розвитку країни загалом, і її економічна складова зокрема (наявні ресурси та оцінка їх достатності для впровадження нової моделі). Реалізація стратегічної мети без ресурсів у кращому разі обмежується виробленням практичних національних проектів, які не будуть втілені в життя.

Насамкінець зазначимо, що необхідним є також розуміння та бажання владно-бізнесової еліти, яка, зрештою, приймає рішення про здійснення трансформації національної економічної моделі. А щоб правильно обрати одну із можливих альтернатив, потрібно орієнтуватися на певну, вже сформовану й реалізовану у світі модель, яка довела свою ефективність, адекватність та компромісність, і при цьому враховує вітчизняні особливості.

Список використаних джерел

1. Економіка. Суспільство. Влада. Актуальні проблеми державного управління в умовах економічних і суспільних трансформацій : наук. зб. / наук. ред. В. Г. Бодров. – К. : Псіхея, 2012. – 152 с.

2. Теоретико-методологічні аспекти геоекономічної політики Україні : наук. розробка / авт. кол. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка. – К. : НАДУ, 2013. – 64 с.

3. Моделювання та прогнозування економічних процесів : навч. посіб. / В. О. Касьяненко, Л. В. Старченко. – Суми : Університетська книга, 2006. – 184 с.

4. *Соскін О.* Необхідність зміни економічної моделі для конкурентоспроможного розвитку України / О. Соскін // Економіка ринкових відносин. – 2010. – № 5–6. – С. 137–147.

А.А.Смаглюк,
кандидат економічних наук, старший викладач
кафедри управління персоналом
та економіки праці ХарРІ НАДУ

Структурні фактори економічного зростання в умовах глобальних трансформацій

Розвиток економіки країни відбувається під дією цілої низки факторів. Одні з них позитивно впливають на перебіг економічних процесів, забезпечуючи зростання системи господарювання, вплив інших, навпаки, може уповільнити такі тенденції в економіці, або взагалі спричинити кризову ситуацію в ній. Тому важливим етапом у вивченні процесу зростання є вивчення факторів, що впливають на нього, та з'ясування характеру цього впливу [5].

Дослідженню питань структурної перебудови національної економіки та її взаємозв'язку з економічним розвитком займається багато вітчизняних учених, зокрема: В.Воротін [2], В.Геєць, І.Крючкова [4], Є.Лібанова, М.Черновська [8] та ін. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій, зазначимо, що у вітчизняній теорії та практиці формування структурних процесів немає комплексного підходу з урахуванням реалій та перспектив розвитку країни.

В оцінці факторів, які визначають економічне зростання, існує різноманітність класифікацій, яка пояснюється різними поглядами на проблему і вивченням економічного зростання різними дослідниками. Як правило, в економічній літературі фундаментальне значення в теорії економічного зростання відводиться дослідженням західних економістів.

Згідно з економічним словником, "теорія економічного зростання" – розділ економічної науки, що виник в 30–40 рр. 20 ст. Його предметом стало визначення стійкого, рівноважного, збалансованого зростання. Родоначальники теорії економічного зростання – англійський економіст Р.Харрод і американський економіст Є.Домар – в своїх моделях виходили з фіксованого відношення між обсягами використаних в виробництві праці і капіталу [5].

Взагалі, існує велика кількість класифікацій чинників економічного зростання, але будь-яка з них носить умовний характер і відображає складну природу функціонування економіки, багаторівневість її складових. Іншими словами, економіка характеризується тією чи іншою структурою чинників виробництва, які використовуються для отримання певного продукту.

Структура суспільного виробництва, як стан системи, що постійно змінюється, характеризується циклічним характером структурних змін, які відбуваються під впливом ряду чинників [3].

До основних рушійних (базисних) чинників структурних змін в економіці в класичній інтерпретації зазвичай відносять: науково-технічний прогрес, зміну споживчих переваг, забезпеченість факторами виробництва.

Якщо говорити про керовані структурні зміни, то ці чинники зазначає О.Сухарев [7] сукупно можна представити: базисні; рухові або " відштовхувальні " (заходи структурної політики на основі стратегічного планування); допоміжні або " фонові " (інститути, організації, законодавча база).

В роботі [6] було проведено дослідження про співвідношення якості структури і динаміки ВВП країни. Результати дослідження показали, що якість економічного зростання безпосередньо пов'язана зі структурними параметрами економічної системи в цілому, а її вплив на темпи економічного зростання недооцінюються в сучасній економіці. В нижченаведеній таблиці наведено резюмуючі дані вищенаведеного дослідження.

Залежність темпів зростання ВВП від коефіцієнта пропорційності і середнього рівня технологічності [1]

Країна	Залежність темпів зростання ВВП			
	від коефіцієнту пропорційності		від середнього рівня технологічності	
	R	R^2	R	R^2
США	0,5771	0,0333	0,00	0,00
Корея	0,9878	0,9724	0,9616	0,9263
Фінляндія	0,9526	0,9086	0,9782	0,9524
Швеція	0,9579	0,9181	0,8453	0,7169
Канада	0,8163	0,6619	0,6723	0,4523
Японія	0,9213	0,8477	0,9055	0,8205

Якість галузевої структури впливає на динаміку ВВП: вона може її пригальмувати (приклад США) чи істотно пришвидшити (приклад Кореї і інших країн). Як показують дані таблиці, найнижче значення коефіцієнту кореляції, коли в якості факторного признаку розглядаються коефіцієнти пропорційності, ми спостерігаємо для економіки США (0,5771). Для всіх інших країн значення коефіцієнту кореляції коливається від 0,8453 (Швеція) до 0,9782 (Фінляндія). Рівень технологічного розвитку промисловості також впливає на темпи зростання ВВП.

При цьому слід відмітити, що для деяких країн має місце нейтральне технологічне зрушення, для деяких прискорювальне технологічне зрушення, а для більшості рівномірно позитивне. Так, у випадку американської економіки вплив середнього рівня технологічності переробної промисловості на темпи зростання ВВП виявилися практично нульовими. У випадку інших розвинутих економік прослідковується наявність тісного зв'язку між середнім рівнем технологічності та темпами приросту ВВП. У випадку Кореї та Фінляндії – країн з дуже висо-

ким ступенем зв'язку відповідно до технологічного фактору, прослідковується прискорювальне технологічне зрушення. При цьому слід зазначити, що якщо Корея на початку 21 ст. істотно сповільнила темпи технологічної модернізації, то Фінляндія, навпаки, ці темпи прискорила, фактично вступила в нову технологічну фазу розвитку.

Як зазначає Хосе Антоніо Окампо, прогресивні структурні зрушення – основний ресурс економічного зростання [9]. Структурні характеристики свідчать про досягнутий рівень використання виробничих ресурсів, ступінь зрілості, особливості спеціалізації і рівень диверсифікації економіки, тобто про все те, що визначає місце країни в міжнародному поділі праці, її конкурентну нішу на світових ринках товарів і послуг.

Окремо виділяє структурну складову економічного зростання Є. В. Воротін [2], говорячи про структурну мобільність економіки, її спроможність реагувати на зміни в обсягах та структурі суспільних потреб як у поточному, так і в майбутніх періодах.

Структурні чинники економічного зростання розкриває у своїх працях І. Крючкова. Зокрема, вона зазначає, що аби зрозуміти, що спричиняє економічне піднесення чи занепад необхідно оцінювати вплив структурних активаторів: не просто зростання внутрішнього попиту, а зміни його структури за секторами економіки та верствами населення; не загальний рівень інвестування, а секторний розріз нагромадження основного капіталу; не просто зростання зовнішнього попиту, а зміни його галузевої структури [4].

Розвиток національної економіки, її положення у глобальній економічній системі знаходиться у прямій залежності від структури суспільного виробництва. Структура це не тільки результат, але й передумова розвитку економіки країни: якщо структура секторних наявних доходів змінюється на користь підприємств, а кредитні ресурси перерозподіляються із державного в реальний сектор економіка може розраховувати на економічне зростання і подальший розвиток. І це далеко не останній приклад впливу структурних факторів на економічне зростання: зростання споживчого попиту населення по-різному впливає на зростання обсягу виробництва споживчих товарів і послуг залежно від того, у якої категорії населення зростають доходи. Коли зростають доходи у працівників бюджетних установ, пенсіонерів і інших представників малозабезпечених, розширюється вітчизняний ринок товарів народного споживання і відповідно збільшується випуск не тільки у вітчизняній харчовій і легкій промисловості, а й мультиплікативно – у галузях, які забезпечують їх товарами проміжного споживання. Зовнішній попит активізує економічне зростання залежно від обсягів і галузевої структури експорту. Таким чином, ВВП зростає не лише при збільшенні обсягів експорту, а завдяки структурним змінам на користь переробних галузей економіки, коли за рахунок мультиплікативного чинника розширюється внутрішній ринок та виникає ефект ресурсозбереження.

Список використаних джерел

1. *Акаев А. А.* Анализ динамики отраслевой и технологической структуры экономики стран ОЭСР / А. А. Акаев, А. И. Михайлушкин, А. И. Сарыгулов, В. Н. Соколов // Эконом. политика. – 2009. – № 2. – С. 116–127.

2. *Воротін В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін. – К. : Вид-во УАДУ. – 2002. – С. 79–80.

3. *Дювина Н. В.* Структурные изменения как фактор нового качества роста: автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.01 / Н. В. Дювина. – Самара, 2008. – 20 с.

4. *Крючкова І.* Структурні чинники економічного зростання в Україні / І. Крючкова // Вісн. НБУ. – 2002. – № 2. – С. 5–7.

5. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

6. *Сарыгулов А. И.* О соотношении качества структуры и динамики ВВП / А. И. Сарыгулов // Научно-технические ведомости СПбГПУ. – СПб. : Изд-во СПбГПУ, 2011. – № 4. – С. 32–38.

7. *Сухарев О. С.* Эволюция экономических систем: структурные изменения, проблемы технологическокого развития и эффективности / О. С. Сухарев. – Новочеркасск : "НОК", 2012. – 120 с.

8. *Черновська М. М.* Економічне зростання в умовах перехідної економіки / М. М. Черновська // Наукові праці ДонНТУ. – 2006. – Вип. 30. – С. 51–54. – (Серія : економічна).

9. *Ocampo J. A.* A Broad View of Macroeconomic Stability / J. A. Ocampo. – DESA Working Paper N 1, 2005. – 23 p.

О.Л.Євмєшкіна,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного менеджменту НАДУ

Цінності держави у виконанні економічних функцій

Становлення світового ринку, посилення конкуренції на базі високих технологій, необхідність розвитку людського потенціалу як основного компоненту виробничих сил, призводять до того, що держава стала відігравати все більшу роль в економічній сфері суспільства. Держава може стримувати, прискорювати, регулювати технологічні інновації. Тому вона є вирішальним, організуючим фактором всього процесу розвитку, що відображає суть соціальних і культурних сил країни [1, с. 54–55].

Нині зростає роль цінностей в державному управлінні, які виконують функції соціалізації, оцінювання, контролю, зразка, цілепокладання, регулювання, комунікації, інтеграції, прогнозу. Процес глобалізації, який досяг небувалого розмаху упродовж останніх десятиліть, справляє надзвичайно потужний загальнокультурний вплив на системи пануючих у суспільствах цінностей. Утворення і розростання різного роду транснаціональних структур (транснаціональних компаній, транснаціональних професійних та громадських мережевих структур, міждержавних урядових та неурядових організацій) об'єктивно потребує наявності і створює передумови для більш гомогенного світового інституційного простору [3].

Сукупність економічних цінностей називають "багатством". Всі соціальні цінності називають "благом". Тому можна зробити висновок, що цінності для людей – це благо. Відомий класик соціології й філософії Е.Дюркгейм порушує питання про джерело цінностей і доходить висновку про те, що таким джерелом у процесі практичної діяльності стають ідеали, тобто міркування людини про те, чого ще не існує в дійсності. А речі стають цінністю (мають цінність) тоді, коли вони відповідають утіленому в них ідеалу або виражають ідеали [2, с. 63, 64].

Економічні функції держави мають соціальний характер. Сучасні глобалізаційні процеси ведуть до серйозної модифікації найбільш глибинних основ, які визначають поведінку людини в соціумі. Ціннісний зміст держави, а також вся її аксіосфера, багато в чому визначається критеріями легітимності державної влади та окремих її гілок. Поняття легітимності є найважливішою характеристикою цінності держави, оскільки легітимною вважається така державна влада, що приймається народом і опирається на його добровільну згоду підкорятися прийнятим рішенням і здійснюваній діяльності. Оскільки така державна влада сприймається як справедлива і правомірна, то визнання легітимності влади – це свідчення ціннісного змісту держави для населення. Крім того, зміст аксіосфери держави має відповідати критеріям суспільного блага і справедливості*.

Господарча діяльність держави виражається у формах оподаткування, в розробці та дотриманні принципів обов'язковості, рівномірності, пропорційності та прогресивності податків. Держава при виконанні економічних функцій має створювати передумови, необхідні для ефективної економічної діяльності суспільства, зокрема, створення умов для розвитку виробництва на основі рівноправного визнання і захисту різних форм власності на засоби виробництва; програмування та організація виробництва на державних підприємствах, розпорядження об'єктами державної власності; організація та стимулювання наукових досліджень. Здійснюючи економічну функцію, держава забезпечує економічні інтереси нації, створює умови для реалізації її права на самовизначення та суверенітет; побудову цивілізованого суспільства. Отже, держава є повноправним суб'єктом економічних відносин. Поняття цінність передбачає ідеал, мету, точку спрямування. Світ цінностей – це світ належного. Головними цінностями держави є створення добробуту суспільства, прагнення до чесної конкуренції, повага до науки та інновацій, незалежність і самостійність, ініціативність і відповідальність.

Список використаних джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : учебник // Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во "Омега-Л", 2014. – 525 с.

*http://e-works.com.ua

2. *Козаков В. М.* Аксіологія державного управління : підручник / В. М. Козаков. – К. : НАДУ, 2010. – 256 с.

3. *Сіденко В. Р.* Нові глобальні виклики та їх вплив на формування суспільних цінностей [Електронний ресурс] / В. Р. Сіденко. – Режим доступу : http://www.ukr-socium.org.ua

А.О.Василенко,
слухач НАДУ
Н.С.Криштоф,
докторант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Проблеми розвитку фондового ринку України в умовах глобальних трансформацій

Адаптація українського законодавства до міжнародних стандартів регулювання фондового ринку є нині одним із найактуальніших завдань. Головними функціями фондового ринку є ефективне залучення капіталу та забезпечення переливу капіталу між галузями та сферами економіки. Стосовно фондового ринку держава виконує функцію регулювання, ключовими принципами якого є орієнтація на загальнонаціональні інтереси та міжнародні стандарти стимулювання інвестиційної діяльності.

Роботи з приведення нормативно-правової бази нашої держави в зазначеній царині у відповідність до міжнародних стандартів здійснюються:

– Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

– робочими групами щодо вироблення регулятивної політики у певних сферах;

– урядом України шляхом приєднання до міжнародних конвенцій, які встановлюють стандарти регулювання ринку цінних паперів, підписання міжнародних меморандумів.

Відповідальність за адаптацію міжнародних принципів та стандартів у сфері регулювання ринку цінних паперів покладено на Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку як на державний колегіальний орган, відповідальний за розроблення політики на ринку цінних паперів, ліцензування та регулювання діяльності його професійних учасників.

Акції та облігації є ефективним джерелом отримання фінансових ресурсів для суб'єктів господарювання та довгострокових проектів у державному та приватному секторах економіки. На сьогодні ринок цінних паперів України є постприватизаційним, створеним для вирішення завдання перерозподілу державної власності, але не вирішує свого головного завдання.

У частині корпоративного управління чинне українське законодавство практично повністю відповідає директивам ЄС, але в рамках ліцензування професійних учасників фондового ринку є ще багато невирішених проблем. Незважаючи на реформування НКЦПФР, фондовий ринок України не зазнав істотних змін, адже його основою, як і раніше, є акціонерні товариства, створені в процесі приватизації. Відповідно до Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" в Україні є 11 видів цінних паперів, а серед пріоритетних цілей НКЦПФР є розширення переліку цього інструментарію. Однак, для досягнення головних цілей і завдань необхідно вибрати пріоритетні цінні папери, якими, безумовно, є акції та облігації підприємств. Ознакою динамічного фондового ринку є новий випуск цінних паперів, а тому пріоритетним видом професійної діяльності повинен стати андеррайтинг.

На фондовому ринку присутні близько 7500 емітентів і 1100 ліцензій, виданих професійним учасникам. При цьому більшість із емітентів не зацікавлені бути емітентами цінних паперів. А деякі із професійних учасників не ставлять своїм завданням наповнення ринку (ні міжнародним, ні внутрішнім капіталом). За нашими аналітичними спостереженнями, s великих підприємств України не мають ніякого відношення до фондового ринку України, а 93% емітентів цінних паперів не є великими підприємствами. Більше половини ліцензій професійних учасників фондового ринку видані підприємствам, зареєстрованим у м. Києві. Значна кількість професійних учасників зареєстрована в Дніпропетровській, Харківській, Донецькій, Запорізькій, Одеській та Львівській областях. У Кіровоградській та Чернівецькій областях про-

фесійні учасники фондового ринку відсутні. Невелика частина із професійних учасників є банки, а більшість із професійних учасників є "кишеньковими" при великих і середніх фінансово-промислових групах.

На сьогодні в Україні зареєстровано 10 фондових бірж, однак, тільки 3 із них є відносно активними при проведенні публічних торгів. Одна із них в основному спеціалізується на державних облігаціях, а дві інші спеціалізуються на акціях та контролюються російськими акціонерами. Це не відповідає інтересам української держави, але створює умови для пошуку нових ринків капіталу.

Державні органи, які беруть участь у регулюванні ринку цінних паперів, є "закритими" для учасників ринку. Пропускні системи, внутрішні інструкції та процедури, проширена практика "відписок" і "відмовок", робить доступ учасників ринку до вирішення конкретних проблем дуже складними. Дозвільні процедури для реєстрації випусків цінних паперів, отримання ліцензій, розгляд адміністративних справ про правопорушення мають суб'єктивний характер.

На фондовому ринку існує допоміжна інфраструктура, елементи якої створені для "імітації" діяльності, а по суті є для збору коштів з професійних учасників ринку. Загальнодоступна інформаційна база даних, яка створювалась як безкоштовна, сьогодні "стягує данину" з усіх емітентів цінних паперів.

НКЦПФР активно займається "очищенням" ринку від суб'єктів, які не вмотивовані ефективно функціонувати; працює над імплементацією угоди про асоціацію з ЄС та розширенням інструментів фондового ринку. Однак, головне завдання, яке полягає в наповненні економіки країни капіталом (внутрішнім і міжнародним) якщо і вирішується, то не є пріоритетним.

Для створення оновленого фондового ринку необхідно:

– зробити НКЦПФР динамічною, відкритою, прозорою та прогнозованою структурою;

– створити механізм для ефективного захисту прав інвесторів;

– зробити фондовий ринок привабливим для існуючих і потенційних емітентів;

– залучити на ринок цінних паперів внутрішнього інвестора;

– створити конкурентний ринок у боротьбі за міжнародний капітал.

Фондовий ринок України має стати складовою частиною світового ринку фінансових ресурсів, надаючи іноземним інвесторам надійний механізм для здійснення портфельних інвестицій в економіку України. Необхідно забезпечити ефективність інфраструктури національного ринку капіталів та вирішення таких завдань, як інтеграція вітчизняних систем з іноземними ринками шляхом розвитку депозитарію та побудови ефективної системи розрахунків за участю НБУ та у відповідності до Директив ЄС, гармонізація податкової системи вітчизняного ринку з міжнародними ринками капіталів, координація дій НБУ та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. При цьому важливо як розвивати інфраструктуру, так і впроваджувати новітні інструменти торгівлі.

Список використаних джерел

1. Про акціонерні товариства [Електронний ресурс] : Закон України за станом на 6 трав. 2015 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-17.

2. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс] : Програма розвитку фондового ринку. – Режим доступу : http://nssmc.gov.ua/fund/development/plan

3. Агентство з розвитку інфраструктури фондового ринку України: Бази даних – емітенти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://smida.gov.ua/db/emitent.

4. Агентство з розвитку інфраструктури фондового ринку України: Бази даних – учасники ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://smida.gov.ua/db/prof.

5. Загальнодоступна інформаційна база даних Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про ринок цінних паперів: Емітенти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stockmarket.gov.ua/db/xml/news/

Я.М.Коваленко,
начальник відділу Фонду державного майна України,
аспірант кафедри управління національним господарством
та економічної політики НАДУ

Кадрова політика та контролінг у діяльності центральних органів виконавчої влади

Як відомо, контролінг є універсальним механізмом, який може бути застосований до будь-якої сфери діяльності державного управління, але для кожного центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що реалізує державну політику у відповідній сфері і має певну специфіку своєї діяльності, контролінг є суто індивідуальною системою.

Встановлено, що *контролінг у системі державного управління* – це інтегрована система управління адміністративними підрозділами органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що базується на комплексному використанні методів планування, обліку, аналізу, контролю та прогнозування і спрямована на підвищення ефективності управлінських рішень та їх орієнтацію на довгострокову перспективу. *Основне завдання контролінгу в системі державного управління* – створення системи випереджаючого контролю та автоматичного регулювання, яка забезпечить ефективне керівництво системою державного управління [1].

Зважаючи на те, що ЦОВВ є відкритими системами, в процесі формування системи контролінгу необхідно в комплексі застосовувати системний підхід та ситуаційний (будь-яка організація є відкритою системою, що взаємодіє із швидкозмінним зовнішнім середовищем і у кожному конкретному випадку на неї впливає цілий комплекс ситуаційних факторів). Зрозуміло, що це вимагає від державних службовців відповідної спеціальної підготовки, високого професіоналізму та кваліфікації, які сприятимуть поєднанню та використанню в роботі наукових і практичних знань різних наукових галузей: макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, місцевого самоврядування, теорії організації, мотивації та управління персоналом, раціональної юридичної техніки формування та прийняття ефективних управлінських рішень в умовах ринкової економіки та динамічних коливань внутрішнього і зовнішнього середовища країни.

Відомо, що основним стратегічним ресурсом і чинником успішного функціонування центральних органів виконавчої влади є наявність висококваліфікованих кадрів, спроможних творчо підходити до вирішення будь-яких питань, що виникають в процесі діяльності ЦОВВ, професійно оцінювати динаміку зовнішнього та внутрішнього середовища; своєчасно інформувати керівництво про наявні загрози і пропонувати альтернативні шляхи для їх вирішення задля досягнення запланованої мети за будь-яких обставин. Поліпшення кадрового потенціалу є запорукою прогресивного розвитку кожної організації та всієї держави в цілому.

Впровадження якісного контролінгу потребує здійснення сучасного кадрового менеджменту через мотивацію працівників та роботу з персоналом за принципом: кадри-найважливіший ресурс держави, створення команд зі співпрацівників, які пройшли навчання та підвищення кваліфікації, у тому числі з питань контролінгу в діяльності установи; делегування відповідальності через розподіл зобов'язань та повноважень; розробки та впровадження управлінської (оперативної) системи обліку та звітності; застосування новітніх інформаційних технологій в управлінні [1].

Через відсутність належного матеріального забезпечення на сьогодні в центральних органах виконавчої влади існує висока плинність кваліфікованих кадрів, проблема якої – невисока заробітна плата. Порушене питання можливо вирішити шляхом диференційованого підходу до кваліфікаційного рівня спеціаліста, його досвіду та корисності від його діяльності. На цей час через наявні політичну та економічну кризи в Україні, зазначене питання залишається невирішеним.

Державні службовці необізнані у питаннях контролінгу, його елементи використовують фрагментарно, неусвідомлено. Крім того, відсутнє нормативно-правове визначення контролінгу, не сформовано концепції його впровадження і подальшого розвитку.

Зважаючи на викладене вище, можна дійти наступних висновків:

1. Успіх функціонування центральних органів виконавчої влади базується, перш за все, на кваліфікованих кадрах, які у своїй діяльності спроможні використовувати системний підхід,

поєднувати наукові і практичні знання різних наукових галузей: макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, місцевого самоврядування, теорії організації, мотивації та управління персоналом, раціональної юридичної техніки формування та прийняття ефективних управлінських рішень в умовах ринкової економіки та динамічних коливань внутрішнього і зовнішнього середовища країни.

2. Використання контролінгу в діяльності центральних органів виконавчої влади дозволить здійснювати оцінювання усіх сторін діяльності установи, у тому числі якість виконуваної роботи персоналом організації, яка залежить від кваліфікації фахівців, забезпечить визначення рівня їхнього професіоналізму та формування критеріїв щодо інституційного закріплення нової диференційованої системи мотивації (заохочень) спеціалістів державної служби.

3. В Україні бракує наукових досліджень та фундаментальних праць з впровадження контролінгу в основних галузях економіки та державному управлінні. Це, в свою чергу, актуалізує подальші дослідження в указаній сфері, необхідність їх практичного впорядкування та утворення спеціалізованого видання в Україні з питань контролінгу з метою обміну досвідом та поінформованості суспільства щодо зазначеного механізму, як це запроваджено у США, Німеччині та Росії.

4. Навички та напрацьований досвід, збагачений новими знаннями у сфері використання контролінгу дадуть можливість забезпечити вихід органів державної влади на якісно новий рівень, наближаючи вітчизняне державне управління до визнаних світових стандартів.

Список використаних джерел

1. *Пісьмаченко Л. М.* Контролінг в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : навч.посіб. / Л. М. Пісьмаченко. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.

2. *Добровольська О. В.* Контролінг як засіб створення довгострокових конкурентних переваг на підприємстві [Електронний ресурс] / О.В.Добровольська. – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua

3. *Скаленко О. К.* Актуальні економіко-теоретичні проблеми розвитку системно-інформаційних засад інституційного реформування суспілства / О. К. Скаленко, М. Ф. Івашов // Держава та регіони. – 2006. – № 1. – С. 64–70. – (Серія Державне управління).

4. *Бодров В. Г.* Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління : навч. посіб. / В. Г. Бодров. – К. : УАДУ, 2002. – 104 с.

І.О.Вишняк,
аспірант кафедри управління
національним господарством
та економічної політики НАДУ

Кадровий аспект запровадження енергетичного менеджменту на національному рівні

Актуальним на сьогодні є системний підхід на рівні міста щодо проведення енергоефективної політики. Інструментом, здійснення якої є участь міст у проекті Європейської комісії "Угода мерів". Метою проекту є на 20% зменшення CO^2, на 20% збільшення частки альтернативних та відновлювальних джерел енергії, на 20% підвищення енергоефективності.

Сьогодні, найважливішим завданням, що стоїть перед муніципалітетами є підвищення енергоефективності на основі галузевих, регіональних і місцевих стратегічних і поточних програм [5].

Як свідчить досвід європейських країн Польща, Німеччина, США, Велькобританія, Японія, Бразилія, Австрія управління енергозбереженням та підвищенням енергоефективності у цілому розглядається як професійна діяльність за допомогою енергетичного менеджменту [2].

Ззавдання для енергоменеджера визначено міжнародним стандартом ISO 50001 "Системи енергетичного менеджменту – Вимоги та настанови щодо застосування" [4].

Встановлено міжнародними експертами, що даний стандарт може вплинути на світове споживання енергії на 60%.

ISO 50001 – міжнародний стандарт, створений для управління енергосистемами, який визначає вимоги для установки, впровадження, супроводу і поліпшення системи енергоменеджменту, мета якого – дозволити суб'єктам господарювання слідувати системному підходу у досягненні послідовного поліпшення енергосистеми, включаючи енергоефективність, енергобезпека і енергоспоживання [3].

ІСО 50001 підтримує суб'єктів господарювання в усіх галузях, в тому числі і в ЖКГ у їх роботі спрямованій на досягнення показників підвищення енергоефективності за допомогою розробки системи енергетичного менеджменту.

Вище керівництво повинне демонструвати свої зобов'язання щодо підтримки системи енергетичного менеджменту та постійного поліпшення її ефективності за допомогою:

– визначення, розробки, впровадження та підтримки в актуальному стані енергетичної політики;

– призначення представника керівництва і створення групи з енергетичного менеджменту;

– забезпечення ресурсами, необхідними для розробки, впровадження, підтримки в робочому стані і поліпшення системи енергетичного менеджменту та в результаті – енергетичного функціонування тощо.

Вище керівництво повинне призначити представника (представників) зі складу керівництва організації, який володіє відповідними навичками та рівнем компетентності, який незалежно від інших обов'язків, повинен нести відповідальність і мати повноваження, що поширюються на:

– забезпечення розробки, впровадження, підтримки в робочому стані та постійного поліпшення системи енергетичного менеджменту у відповідності до вимог цього міжнародного стандарту;

– визначення складу працівників, уповноважених керівниками відповідного рівня, працювати з представником керівництва для забезпечення реалізації заходів енергетичного менеджменту;

– надання звітів вищому керівництву про енергетичне функціонування;

– надання звітів вищому керівництву про функціонування системи енергетичного менеджменту тощо [3].

В Україні в 2014 році положення ISO 50001 адаптовані на національному рівні державним стандартом ДСТУ ISO 50001:2014 "Енергозбереження. Системи енергетичного менеджменту. Вимоги та настанова щодо використання (ISO 50001:2011, IDT)", який затверджено наказом Мінекономрозвитку від 16.09.2014 № 1111 [2].

Для організації впровадження ІСО 50001 необхідно:

– *на рівні підприємства:* розробити, задокументувати, впровадити, підтримувати в робочому стані систему енергетичного менеджменту та постійно поліпшувати її функціонування відповідно до вимог цього стандарту;

– *на півні професійних ресурсів*: підготовка кадрів, пов'язаних з контролем за використанням енергії та експлуатацією систем енергоменеджменту, окільки ця діяльність вимагає професійних знань, навичок ефективної комунікації і володіння складними інструментами ІСО 50001;

– *на рівні держави:* надання прав, обов'язків і повноважень, в якості уповноваження з розвитку системи енергоменеджменту.

На жаль, в Україні є перешкоди впровадження енергоменеджменту, оскільки на законодавчому рівні відсутні спеціальні положення щодо формування в штатному розпису посади енергоменеджера з повноваженнями доступу до інформації та прийняття відповідних управлінських рішень віднесених до професійної діяльності. Вирішальним і абсолютно необхідним кроком є запровадження в місті окремої посади міського енергоменеджера.

Створення й розбудова системи енергоменеджменту, як інструменту реалізації енергетичної політики та одного із ключових елементів сучасної системи управління загалом, вимагає відповідного організаційного забезпечення. Насамперед це – внесення змін у структуру виконавчої влади, а також у кваліфікаційні вимоги, посадові інструкції, положення про орган влади наповненням обсягом повноважень і звітності відповідальних працівників [7, с. 13].

Список використаних джерел

1. ДСТУ ISO 50001:2014 "Енергозбереження. Системи енергетичного менеджменту. Вимоги та настанова щодо використання (ISO 50001:2011, IDT)". – К.: Мінекономрозвитку від 16 верес. 2014 р. № 1111.

2. Підготовка проектних пропозицій із чистої енергії. Практичний посібник / Є. М. Іншенков, Є. Є. Нікітін, М. В. Тарновський, А. В. Чернявський. – К. : Поліграф плюс, 2014. – 238 с.

3. ISO 50001 "Системи енергетичного менеджменту – Вимоги та порадник з впровадження" Матеріали Мінрегіону. – К. : Мінрегіон, 2015. – 238 с.

4. Досвід та перспективи впровадження стандартизації з управління енергосистемами [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : http://www.minregion.gov.ua/zhkh/reforma-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva/dosvid-ta-perspektivi-vprovadzhennya-standartizaciyi-z-upravlinnya-energosistemami/?print=1

5. Економіка міського господарства : навч. посіб. / за ред. Юр'євої Т.П. – Х. : ХДАМГ, 1997. – 672 с.

6. Опыт внедрения систем энергоменеджмента на основе ISO 50001 [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : http://www.nneft.lukoil.ru/

7. Що повинно зробити місто, щоб стати успішним учасником угоди мерів : порадник для органів місцевого самоврядування / Асоціація "Енергоефективні міста україни". – Львів. – 213 с.

Т.В.Криворучко,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ

Стан та перспективи інноваційної діяльності в Україні

Зарубіжний досвід провідних країн світу свідчить про необхідність формування та забезпечення функціонування національної інноваційної системи у реалізації послідовної та виваженої державної політики, яка повинна сприяти активізації інноваційних процесів та оновленню національної економіки.

У зв'язку із складною соціально-політичною ситуацією, яка триває на сході країни, та в умовах надзвичайно складної економічної ситуації, яка існує в Україні, бюджетне фінансування інноваційної діяльності не може забезпечувати необхідного розвитку науково-технологічного прогресу в національній економіці. Хоча значна кількість українських економістів вважає, що головним чинником фінансового забезпечення інноваційного процесу найближчими роками має стати банківське кредитування, оскільки довгострокові позики та кредити у світовій практиці є основними серед позикових джерел фінансування.

У світлі європейської інтеграції з'являються нові можливості щодо залучення кредитних коштів в інноваційну сферу. З урахуванням досвіду розвинених країн щодо ефективності фінансування інноваційних проектів доцільно переорієнтовувати банківський менеджмент із короткотермінових операцій на, можливо, менш дохідні щодо терміну повернення ресурсів, але більш перспективні та ефективні на тривалому часовому інтервалі послуги з довгострокового кредитування наукових досліджень, конструкторських розробок, освоєння і впровадження нової техніки та технологій.

За нинішніх економічних умов залучення банківських установ до кредитування інноваційної діяльності потребує розробки та впровадження дійових стимулюючих заходів на державному рівні.

Формування стратегічно виваженої державної інноваційної політики України має базуватися на науково-обґрунтованому визначенні пріоритетних напрямів розвитку науки, технологій, інновацій. У цих умовах набуває особливої актуальності проведення системного моніторингу та аналізу стану і результативності інноваційної діяльності, оцінюванні перспектив науково-технологічного та інноваційного розвитку.

Відповідно до Закону України "Про інноваційну діяльність" основними принципами державної інноваційної політики має бути сприяння розвитку інноваційної інфраструктури та орієнтації на інноваційний шлях розвитку економіки [1]. Також на законодавчому рівні визначено, що для реалізації середньострокових пріоритетних напрямків інноваційної діяльності держава запроваджує заходи щодо розвитку інноваційної інфраструктури (інноваційних центрів, технологічних парків, наукових парків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних кластерів, центру трансферу технологій, венчурних фондів тощо) [2].

Початкова межа інноваційної моделі світової економіки визначається на рівні 40%, а за показником наукоємності ВВП – не нижче 2,5%, і досягти цієї межі без проведення структурних змін у вітчизняній економіці практично неможливо. Інноваційність вітчизняної економіки не перевищує 10–12%.

Аналіз показників розвитку субіндексу інновацій України в 2012–2013 рр., за даними "The Global Competitiveness Report 2012–2013", дозволяє прослідкувати низку стійких закономірностей в інноваційному розвитку нашої держави. За проаналізованими показниками у нас є достатня кількість вчених та інженерів, а також здатність до інновацій (однак відзначається зниження рейтингу у 2012–2013 рр. порівняно з попередніми двома роками), кількість патентів на мільйон населення, проте суттєвим також було зменшення витрат компаній на дослідження та розробки, низький рівень наявності урядових закупівель високотехнологічної продукції [9].

Прискорення розвитку економіки України та її рівноправна інтеграція в міжнародний простір у середньостроковій і довгостроковій перспективі визначатиметься результатом використання, в першу чергу, інноваційної складової, що передбачає підвищення ролі науки як впливового інституту рівноправного партнера в мережі соціально-економічних взаємовідносин.

Таким чином, в умовах недостатніх фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні держави, одним з основних завдань стає їх концентрація на ключових перспективних напрямах. В основі інноваційної політики, спрямованої на скорочення технологічного відставання і забезпечення провідних позицій, повинен лежати обмежений перелік стратегічних пріоритетів.

Для інтенсифікації впровадження інноваційних технологій необхідним є спрямування наукових досліджень на найбільш перспективні сегменти ринку, що підвищить попит на результати наукових досліджень. Необхідним є повноцінне використання потенціалу науки в процесі технологічної модернізації економіки, зокрема вирішення таких завдань як забезпечення конкурентоспроможності сектору наукових досліджень і розробок, його інтеграції в Європейський дослідницький простір; підвищення ефективності управління та бюджетного фінансування наукової сфери.

Список використаних джерел

1. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 3 черв. 2010 р. № 2314. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2314-17

2. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 8 верес. 2011 р. № 3715 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3715-17

3. The Global Competitiveness Report 2012–2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.weforum.org/reports/ global-competitiveness-report-2014

К.Я.Кучерява,
аспірант кафедри управління персоналом
та економіки праці ХарРІ НАДУ

Проблеми інституційного забезпечення розвитку малотоварних господарств в умовах глобалізації продовольчих ринків

Актуальність наукових досліджень щодо інституційного забезпечення розвитку малотоварних господарств та їх залучення до організованих ринків аграрної продукції обумовлена загостренням проблеми соціоекономічної модернізації вітчизняного аграрного сектору в умовах глобальних трансформацій.

Особливістю організаційної структури сільського господарства України є формування двох секторів – корпоративного, що об'єднує підприємства різних організаційно-правових форм, та індивідуального, що представлений такими типами одноосібних господарств як фермерське господарство та господарства населення [5, с. 6]. Дослідження результатів господарської діяльності підприємств корпоративного сектору свідчать про об'єктивні та невідворотні процеси концентрації виробництва, активного нарощування капіталу, консолідації земельних активів.

Великотоварне виробництво захоплює, в першу чергу, ринок переробки сільськогосподарської продукції. Тенденції останніх років вказують на поступове витіснення корпоративним сектором індивідуального виробника з ринків продукції рослинництва і тваринництва. Поглиблення євроінтеграційних процесів загострює означену проблему. Зокрема зміст домовленостей економічної складової угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо сільського господарства та розвитку сільських територій містить низку положень стосовно питань ефективності й прозорості ринків, реалізації політики підвищення якості сільськогосподарської продукції через відповідні заходи у галузі стандартизації, вимог до виробництва й схем контролю якості. Першим кроком на шляху виходу української продукції на нові ринки збуту стало одержання позитивного рішення щодо імпорту продукції птахівництва українського виробництва на ринок Європейського Союзу після набуття чинності регламентом ЄС N88/2013 [3]. В 2014 р. комісією Європейського Союзу здійснено перевірку на якість молочної продукції українських виробників. Наразі профільне Міністерство чекає на остаточний звіт за результатами перевірки [4]. Проте, зрозуміло, що дотримання європейських норм якості продукції під силу тільки великим аграрним бізнес-формуванням. Якість сировини поставленої дрібнотоварними виробниками лишається низькою. З боку уряду наразі відсутні системні кроки спрямовані на подолання проблеми невідповідності вітчизняних харчових продуктів міжнародним стандартам якості та безпеки. Ще під час вступу до Світової організації торгівлі Україна взяла на себе низку відповідних зобов'язань. Зокрема, Верховною Радою було ухвалено нову редакцію Закону "Про безпечність та якість харчових продуктів" [1]. З 1 січня 2015 р. мала набути чинності заборона реалізації гуртом і вроздріб необробленого молока, сиру домашнього виробництва, а також м'яса тварин так званого подвірного забою. Але через неготовність мережі приймальних пунктів вдруге маємо пролонгацію обмежувальних норм та Закон "Про внесення змін до Закону "Про безпечність та якість харчових продуктів" [2].

Вищезазначене викликає жваву наукову дискусію стосовно перспектив розвитку малотоварних господарств. Принагідно зауважимо, що саме дрібні виробники взяли на себе важливі суспільні функції: самозабезпечення продуктами харчування, самозайнятості громадян, формування доходів домогосподарств, економічної бази розвитку сільських територій, соціальної бази відтворення селянства тощо.

При цьому індивідуальний сектор практично позбавлений доступу до програм державної підтримки. Існуючі програми не мають належних механізмів реалізації і фінансового забезпечення. Реальні дії органів виконавчої влади здебільшого спрямовані на надання преференцій виробництву комерційно привабливих видів сільськогосподарської продукції [5, с. 10]. Масштаби й умови кредитного фінансування з боку банківського сектору не задовольняють потреби у ньому. Ситуація ускладнюється дією таких факторів, як монополізація каналів збуту посередницькими структурами, нерозвиненість ринкової інфраструктури, низький рівень надання консультативно-дорадчих послуг, неготовність та неспроможність значної частини самих індивідуальних виробників до відстоювання власного економічного інтересу, депопуляційні процеси на сільських територіях, упереджене ставлення до господарств населення як суспільно малозначимих економічних суб'єктів [5, с. 22].

Таким чином, без належної державної підтримки дрібнотоварним виробникам в перспективі буде дедалі важче витримувати конкуренцію з потужними сільськогосподарськими підприємствами та агропромисловими формуваннями. В умовах поточних глобальних трансформацій це вимагає формування належного інституційного забезпечення процесів інтеграції малотоварних господарств до національної економіки, а саме:

– вдосконалення нормативно-правової бази регулювання діяльності одноосібних господарств, зокрема переведення господарств населення в площину повноцінних учасників ринку;

– забезпечення доступу до кредитних ресурсів й формування прозорих та зрозумілих механізмів їх отримання;

– створення сприятливих умов для активізації процесів кооперації дрібнотоварних виробників;

– забезпечення умов для збереження й підвищення рівня людського капіталу сільських територій;

– належне та повноцінне надання консультативно-дорадницьких послуг.

Список використаних джерел

1. Про безпечність та якість харчових продуктів [Електронний ресурс] : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 771/97-ВР. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80/page4

2. Про внесення змін до Закону "Про безпечність та якість харчових продуктів" щодо реалізації на агропродовольчих ринках продукції домашнього виробництва та подвірного забою [Електронний ресурс] : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 67-VIII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/67-19

3. Україна отримала право поставляти продукцію птахівництва до Євросоюзу. Інформаційне агентство "УНІАН", 20.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economics.unian.net/agro/753964-ukraina-poluchila-pravo-postavlyat-produktsiyu-ptitsevodstva-v-evrosoyuz.html

4. Україна розраховує отримати фінальний звіт від ЄС щодо якості молока до травня 2015 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України, 21.06.2015. – Режим доступу : http://minagro.gov.ua

5. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / [О. М. Бородіна, В. М. Геєць, А. О. Гуторов та ін.] ; за ред. В. М. Гейця, О. М. Бородіної, І. В. Прокопи ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012.

К.О.Петракова,
аспірант кафедри філософії, теорії
та історії державного управління НАДУ

Взаємозв'язок економіки і політики як умова інституційних змін Української держави

Незважаючи на численні теоретико-практичні дослідження в галузях економіки, політології, державного управління, у науковій спільноті відсутній єдиний підхід стосовно визначення такої парадигми взаємозв'язку політичних інститутів та економіки, за якої можливі найбільш оптимальні і збалансовані процеси державотворення. Більш того, не існує навіть спільної думки, що є первинним джерелом сталого розвитку державних і соціальних інституцій – економічні чи політичні процеси.

Економіка і політика у суспільстві становлять переплетіння і неперервну тканину різних інститутів, які взаємодіють між собою в процесі загальної еволюції соціальної системи. В рамках сучасних дослідницьких підходів під дефініцією поняття "інститут" розуміється сталий порядок речей, закріплений у формі звичаю, закону, нормах поведінки [1, с. 241]. В рамках суспільства у такому значенні взаємодіють між собою інститути держави, права, моралі, ринку, родини тощо. При цьому, парадигма економічного розвитку розглядається як постійно змінний процес еволюціонування інститутів.

На сучасному етапі розвитку політико-економічної науки сумнівів щодо присутності держави у розвитку економіки вже немає, натомість основним питанням є рішення, у яких межах і формах необхідне державне втручання у сферу ринкового саморегулювання.

При цьому, за визначенням українського науковця Р.В.Войтович, перехідне (транзитивне) суспільство – це суспільство, що здійснює свою еволюційну трансформацію від одного якісного стану до іншого. Таке суспільство постає тоді, коли в ньому виникають відносини якісно нового типу, які утверджуються не раптово, а поступово, набуваючи нових інституційних та системних якостей [2, с. 20]. Слід зауважити, лише декларативного оголошення інституційних перетворень, зокрема, у соціально-економічній сфері, навіть і закріплених законодавчо, недостатньо, – вони стануть дієвими лише за умови їх сприйняття всіма учасниками економічних відносин.

Під реформуванням слід розуміти лише цілеспрямовану зміну інституційного середовища, у якому беруть участь агенти, які разом розробляють і реалізують план трансформації, тобто, ефективне суспільно-політичне, економічне реформування можливе лише в рамках розвитку громадянського суспільства. Основою державного регулювання економіки в умовах процесу

лібералізації державного управління, на думку українського професора Н.Р.Нижник, має стати розгалужена система неурядових структур за незначної кількості державних органів [3, с. 175].

В умовах плюралістичної демократії під час розвитку інститутів громадянського суспільства держава поступається частиною своїх повноважень в державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самоуправляючим структурам, які його утворюють.

Упродовж останніх десятиліть в рамках інституційних перетворень в Україні розпочато процеси лібералізації економічних процесів, проте, цей процес супроводжувався такими гальмуючими факторами, як повільне законодавче оформлення інституційних змін, суперечливість неформальних норм і імпортних інститутів, неготовність економічних агентів до зміни поведінки [4, с. 117–118].

Таким чином, ефективність реформування політико-економічних інститутів у напрямі лібералізації процесів та подолання кризових явищ, поряд з необхідністю подальшого розвитку законодавчої бази, залежить від побудови взаємодії державних управлінських структур із громадянськими інституціями, підвищення рівня довіри між інститутами, перш за все, державними і громадянськими, виведення на перший план соціального аспекту державності.

Список використаних джерел

1. Історія економіки та економічної думки : навч. посіб. / С. І. Архієреєв, Ф. Б. Абрамов, Н. М. Волоснікова [та ін.] ; за ред. С. І. Архієреєва, Н. Б. Решетняк. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2010. – 336 с.

2. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / Р. В. Войтович та ін. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 416 с.

3. *Нижник Н. Р.* Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми: монографія / Н. Р. Нижник, В. В. Лемак. – Ужгород : Вид-во УжНУ, 2003. – 104 с.

4. *Фертікова Т. М.* Інституційна економіка : навч. посіб. / Т. М. Фертікова ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. –Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010. – 124 с.

А.І.Маковей,
слухач НАДУ, директор приватного підприємства “Мак-Авто-1”

Принцип вигоди як основа стимулюючої та регулюючої функцій податків

Сьогодні найбільш відчутний вплив на результати господарювання та економічної активності юридичних і фізичних осіб справляють прямі податки, оскільки вони безпосередньо впливають на фінансове становище платників. Тому до вироблення системи прямого оподаткування держава має підходити особливо виважено, враховуючи при цьому не лише фіскальні інтереси, а й економічне становище платників та психологію їхньої поведінки, стимулюючи їх на реалізацію стратегічної мети розвитку національної економіки.

Питання теорії і практики податкових відносин, зокрема системи прямого оподаткування, знайшли своє відображення у працях українських вчених О.Василика [1], Л.Демиденко [2], О.Данілова [3], В.Лащака [4], Л.Тарангул [5] та інших.

Проте у вітчизняній літературі залишаються недостатньо висвітленими механізми і важелі дії прямих податків на окремі макроекономічні процеси, концептуальні засади адаптації прямого оподаткування до сучасних європейських стандартів, регулюючий та стимулюючий вплив основних податків на динаміку і пропорції сталого економічного розвитку України. Потребують практичного вирішення і питання удосконалення чинного законодавства про оподаткування прибутку підприємств та доходу фізичних осіб, забезпечення раціонального й ефективного процесу адміністрування прямих податків.

В сучасній економічній теорії оподаткування юридичних і фізичних осіб розглядається не тільки як важливе фінансове джерело наповнення державного бюджету, а й як інструмент регулювання економічного розвитку окремих підприємств, галузей, територій, регіонів та національної системи господарювання в цілому. Податки виступають також як спосіб розподілу і

перерозподілу доходів між суб'єктами господарювання, внаслідок чого здатні стимулювати або, навпаки, стримувати розвиток економічних процесів.

На нашу думку, існують проблеми, які знижують ефективність функціонування системи оподаткування в Україні, зокрема це:

– недосконаліть та часті зміни в чинній законодавчій базі, що встановлює умови, форми і методи оподаткування, організаційні засади справляння податків з юридичних і фізичних осіб;

– низький рівень податкової дисципліни, як з боку платників податків, так і адміністративних органів, у функції яких входить збирання податків, надання консультацій та консультативної допомоги платникам податків, створення сприятливих умов для сплати податків;

– односпрямованість вітчизняної податкової системи на реалізацію фіскальної функції податків. У той же час не менш важливі функції, такі як регулююча, розподільча, стимулююча функції податків, залишаються майже не використаними в практиці оподаткування юридичних і фізичних осіб;

– відсутність науково обґрунтованих підходів до психології платника податку;

– відсутність в існуючій системі оподаткування принципу вигоди (стимулу) для платника податку.

Боротьба з тіньовою економікою за десятки років існування нашої держави показала свою безпорадність з однієї простої причини – відсутності відчутних вигод (стимулів) для платника податку. Таким чином, сьогодні державі необхідно забезпечити пріоритетність реалізації регулюючої і стимулюючої функцій прямого оподаткування в таких напрямах:

– формування основ оподаткування, які будуть базуватися на вигоді платника податку показувати свої реальні обороти;

– продовження прогресивних тенденцій щодо зниження ставок на оподаткування прибутку підприємств і досягнення на цій основі активізації підприємницької діяльності, зниження рівня тіньових економічних операцій;

– звільнення (повного або часткового) від оподаткування частини прибутку підприємств, яку вони використовують на здійснення інноваційної діяльності, впровадження інноваційних і, в першу чергу, енергозберігаючих технологій;

– скорочення кількості пільг та винятків із загальних правил оподаткування прибутків підприємств;

– стимулювання підприємницьких структур за своєчасність, повноту та достовірність інформації, наданої податковим службам про результати діяльності шляхом надання податкових канікул, звільнення від надмірних перевірок, лібералізації податкового контролю;

– розширення податкової бази для податку з доходів фізичних осіб на основі підвищення прожиткового мінімуму в країні, зростання мінімальної оплати праці, забезпечення зайнятості населення, зниження рівня безробіття, створення нових робочих місць, зниження податкового навантаження на фонд оплати праці;

– розроблення і застосування обґрунтованих і прозорих механізмів оподаткування нерухомості.

Зокрема, пропонується ввести в державі відсоткову систему оподаткування при якій платить податок в 5% не підприємець, а покупець. Подібна ідея була запропонована системою Балашова 5.10 [6], проте у ній недостатньо було враховано принцип вигоди. Наша пропозиція полягає в тому, щоб більш ефективно застосовувати стимулюючу функцію податків. Кожен з учасників ринку повинен бути зацікавленим показати всі обсяги реалізації та всіх найнятих працівників.

Приклад:

Підприємець найняв 5 працівників із заробітною платою 10000 грн. та заробив за місяць 1000000 грн. (За системою оподаткування 5.10 кожен працівник повинен заплатити 10% від своєї з/п – 1000 грн. а підприємець 5% – 50000 грн.) Ми ж пропонуємо, щоб працівник платив так само 10% – 1000 грн. а підприємець відмінусував від свого обороту з/п працівників та заплатив тільки з різниці. 1000000- 5*10000=950000 грн. Тобто підприємець перерахує до держави тільки 47500 грн., що є на 2500 грн. менше.

Саме цей фактор вигоди дозволить державі побачити всіх реально зайнятих працівників, стимулюючи підприємця показати реальні заробітні плати своїх працівників. Запровадження

даного механізму дасть додаткові вигоди державі у вигляді детінізації заробітних плат та можливостей економії на соціальних виплатах, пов'язаних з безробіттям.

Принцип вигоди в даному випадку буде стимулювати роботодавця нараховувати працівнику якомога більшу заробітну плату. Адже за даною методикою чим більша заробітна плата працівника, тим більшу суму підприємець зніме зі свого обороту при сплаті податку.

Таким чином, концепція пріоритетності стимулюючої і регулюючої функцій механізму прямого оподаткування юридичних і фізичних осіб з позицій сприяння активізації підприємницької діяльності знизить тіньові економічні операції, підвищить громадську свідомість у справлянні податків і забезпечить на цій основі підвищення ефективності господарювання.

Список використаних джерел

1. *Василик О. Д.* Удосконалення податкової системи України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк // Фінанси України. – 1998. – № 2. – С. 28–35.

2. *Данілов О. Д.* Податки в Україні / О. Д. Данілов, Н. П. Фліссак. – К. : УкрІНТЕІ, 2003. – 348 с.

3. *Демиденко Л. М.* Удосконалення прямого оподаткування у напрямку інтеграції в ЄС / Л. М. Демиденко // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 124–128.

4. *Лащак В. В.* Удосконалення системи прямого оподаткування в Україні / В. В. Лащак // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 26–32.

5. *Тарангул Л. Л.* Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія / Л. Л.Тарангул. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2003. – 286 с.

6. *Балашов Г. В.* Програма партії "5.10" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.balashov.com.ua

С.О.Москаленко,
доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Розвиток людського капіталу як чинник функціонування економіки інноваційного типу

Основу формування в Україні економіки інноваційного типу, що базується на інтелектуальних та інформаційних технологіях, становить розвиток людського капіталу. Це переконливо доводить міжнародний досвід, адже проблема пошуку нових форм і методів адаптації національного економічного та політико-правового середовища до сучасних вимог здійснення міжнародних економічних відносин перебуває на порядку денному урядів багатьох країн.

Інноваційні економіки країн світу розвинулися у сприятливих умовах під дією внутрішніх і зовнішніх чинників соціально-економічного, інституціонального і культурно-ідеологічного характеру. Розвинені країни інвестують значні кошти у людський розвиток та беруть участь у інноваційних проектах з метою забезпечення високого рівня освіти та здоров'я населення як основи для суспільного прогресу та загального економічного зростання [1, с. 19]. На недопущення зниження рівня та якості життя населення спрямовується також політика доходів. А це, у свою чергу, забезпечує національну конкурентоспроможність і орієнтує економіку на довгострокове зростання.

Інноваційна економіка є формою існування економічної системи постіндустріального типу, в основі якої лежить базовий ресурс – знання, який забезпечує економічне зростання країни й збереження конкурентної національної технологічної переваги на світовому ринку за рахунок розвитку наукомістких галузей виробництва та сфери послуг; характеризується підвищеною інтелектуальною активністю суспільства, державною підтримкою науки й підприємницького інноваційного сектору шляхом економічних та неекономічних стимулів; продуцентом інновацій є інноваційний індивід як носій знань, що практично використовуються на благо розвитку суспільства й підвищення рівня життя кожного індивіда в ньому; налагоджена національна інноваційна програма, яка забезпечує вивільнення інноваційного потенціалу суспільства [2, с. 16].

У період суспільних трансформацій підвищується значущість інвестицій в людський капітал, і попри непросту ситуацію в Україні, що ускладнюється, зокрема, гібридною війною на сході країни, і, відповідно, неабиякими фінансовими, структурними та інституційними обме-

женнями, це питання має постійно перебувати у полі зору владних структур. Адже інноваційний тип економічного розвитку дедалі більше стає тим фундаментом, який визначає економічну міць країни та її перспективи на світовому ринку.

Людський капітал, по-перше, є домінантою стабільного зростання економіки країни, підвищення якості соціально-економічних відносин, що сприяє прискоренню інституційних реформ в умовах модернізаційних процесів; по-друге, включає потенційні здібності, що протягом певного періоду створюють продукти і доходи, а також інвестиції як витрати на підтримку цієї здатності; по-третє, виступає акумулятором соціального досвіду як головного чинника економічного розвитку та формування "інтелектуально-знаннєвої економіки" [3, с. 9]. А між тим, попередні роки економічних реформ не створили необхідних умов для примноження та зміцнення інтелектуального потенціалу українського суспільства, інноваційного розвитку економіки.

Коли взяти за основу визначення людського капіталу через якісні характеристики працівника, які ефективно використовуються в економічній діяльності та забезпечують йому отримання прибутку: продуктивні здібності, знання, володіння інформацією, здоров'я, мотивація та мобільність [4], то нині варто говорити і про формування інноваційної культури та поширення знань, удосконалення системи, форм, методів освіти, професійної підготовки і перепідготовки кадрів; формування адекватного до потреб населення ринку медичних послуг. Це особливо важливо у зв'язку з тим, що розвиток та використання високих технологій потребує високої якості людського капіталу і суттєвої державної підтримки.

Безпосередніми складовими політики, спрямованої на розвиток людського капіталу в Україні як чинника розбудови та функціонування економіки інноваційного типу, зокрема, мають бути: запровадження стимулів до індивідуальних інвестицій в людський капітал; запровадження податкових стимулів до інвестицій у самозайнятість; забезпечення професійної підготовки та підвищення якості робочої сили у відповідності з доцільними структурними змінами в економіці; удосконалення фінансового забезпечення політики зайнятості, зміна акцентів на користь активних статей витрат; популяризація новітніх знань у науковій та науково-технологічній сферах; розвиток системи охорони суспільного здоров'я; створення мотиваційної системи соціальної відповідальності.

Список використаних джерел

1. *Халда Н.* Фінансові аспекти управління розвитком людського потенціалу у міжнародному середовищі / Н. Халда // Галиц. екон. вісн. – 2013. – №1 (40). – С. 18–24.

2. *Москаленко О. М.* Інституціональні чинники формування інноваційної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01 / Москаленко О. М. ; Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Гетьмана. – К., 2009. – 20 с.

3. *Ажажа М. А.* Державне регулювання інвестицій в людський капітал як фактор інтелектуального розвитку суспільства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми держ. упр." / М. А. Ажажа ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2008. – 19 с.

4. *Радченко Л. П.* Людський капітал як чинник інноваційного розвитку [Електронний ресурс] / Л. П. Радченко // Зб. наук. пр. Харків. нац. пед. ун-ту імені Г. С. Сковороди. Економіка. – 2010. – Вип. 10. – С. 108 – 112. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpkhnpu_eko_2010_10_20.pdf

М.И.Зверяков,
доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент НАН Украины,
ректор Одесского национального экономического университета

О необходимости изменения политико-экономической модели развития

Та сложная, а порой катастрофическая ситуация, в которой оказалась наша страна, явилась результатом переплетения различных социально-экономических и политических кризи-

сов. Они стали драматическим проявлением глубоких противоречий, возникших и накапливавшихся как в экономике, так и в политике, а также социальной жизни на протяжении всей истории независимости Украины.

Существующие специфические украинские проблемы текущего момента в социально-политической и экономической жизни нуждаются в научном осмыслении и поиске способов их эффективного решения.

Игнорирование задачи поиска решения проблем, обусловленных природой системного трансформационного кризиса, возникшего еще в конце 80-х годов, привело нашу страну в число неудачников среди стран Центральной и Восточной Европы, успешно совершивших переход от центрально управляемой экономики к рыночной. Но здесь следует отметить и более сложные задачи, стоявшие перед Украиной, в отличие от восточно-европейских стран. Последние создавали новую экономическую систему и перестраивали государственные институты, а нам необходимо было создать *новое государство* наряду с новой рыночной системой хозяйствования.

В силу сложившихся политических и экономических обстоятельств у истоков строительства нового государства и проведения рыночных преобразований оказались представители бывшей партийно-хозяйственной номенклатуры, спецслужб, комсомольские активисты. Эти люди стали проводить реформы в интересах возникшего нового класса, представителями которого они и выступали.

За довольно короткий исторический отрезок времени возникло общество, где движущей силой были не носители, творцы высокотехнологических знаний – работники науки, образования, не предприниматели, ассимилирующие эти знания в хозяйственной практике, а высокооплачиваемые чиновники, извлекающие административную ренту из тех властных полномочий, которыми они обладали.

Итогом таких частных, локальных действий в пользу отдельных возникших административно-хозяйственных групп стало формирование *кланово-олигархического общества*, в котором борьба кланов за властные полномочия как условия управления имуществом и финансовыми потоками приобрела формы масштабных политических конфликтов. Элита оказалась расколотой по базовым общественным ценностям и способам решения социально-экономических проблем.

Борьба между различными частями элит приобрела бескомпромиссные формы. Здесь напрашивается аналогия, отражающая борьбу различных политических групп в 30-е годы советской эпохи. По этому поводу Н.И.Бухарин писал, что “в то время, когда одна партия у власти, другая в тюрьме”.

Однако главная проблема – проблема создания экономики догоняющей модернизации, не только остается, но и еще больше осложняется усугублением ранее не решенных социально-экономических проблем.

Если сопоставить средние темпы прироста ВВП Украины и соседних стран (Польши, Румынии, Турции) за 2011–2014 гг., то в нашей стране наблюдается двукратное отставание по данному показателю. Чтобы догнать своих соседей к 2030 г., по расчетам экспертов, в Украине темпы прироста ВВП должны составлять, в среднем, 7% в год на протяжении всего периода. В нынешних социально-экономических условиях это маловероятно.

Помимо решения задач, обусловленных системным *трансформационным кризисом* (кризисом структурно-технологической модели), в 2014 г. *возник кризис “внешних шоков”* (военные вызовы, энергетические проблемы, падение цен на экспортные сырьевые ресурсы). Это еще более усугубило социально экономическое положение страны.

В этих условиях государство не может удовлетворить все притязания общества на обеспечение определенного объема социальных благ. Поэтому мы наблюдаем снижение государством своих обязательств перед гражданами волевым порядком, отказ выполнять целый ряд из них: отмена установленных льгот, некоторых видов пенсий, а в будущем бесплатного полного среднего и высшего образования, повышение пенсионного возраста и т.п.

Эти административные акты государства свидетельствуют о его слабости, невозможности удержать обеспечение социально-экономических потребностей на сложившемся, более высоком уровне.

Другими признаками слабости государства являются бюджетный кризис, а также денежно-валютный кризис, неэффективное управление объектами государственной собственности, рост инфляции и т. д.

Внешним признаком завершения кризиса “внешнего шока” будет снижение инфляции и сбалансированность бюджета, а также приостановка девальвации национальной валюты. Следует отметить, что девальвация – это тоже своеобразный дефолт государства на рынке денег.

Понимание природы кризисов предполагает выработку различных рецептов действий правительства. Например, одни рецепты необходимы, когда в экономике действует классический циклический кризис, тогда подходят кейнсианские методы макроэкономического регулирования. При системном трансформационном или структурно-технологическом кризисе необходимо обеспечить рост инвестиций за счет роста нормы сбережений и их трансформации в рост нормы накопления.

Совсем другие рецепты необходимы при кризисе “внешних шоков”. Здесь не обойтись без снижения расходов бюджета и государства как первостепенной меры в целях достижения макроэкономической сбалансированности. Но это лишь первая и самая простая задача. Гораздо более сложная задача – налаживание хозяйственного процесса таким образом, чтобы в нем было выгодно заниматься наращиванием национального производства за счет модернизации его составных элементов. Для этого необходим ряд условий. Во-первых, политическая и экономическая устойчивость, которая позволяла бы бизнесу выстраивать долгосрочные стратегии. Во-вторых, отделение бизнеса от власти. В-третьих, высокая норма накопления, являющаяся условием устойчивого и динамического развития. В странах экономики догоняющей модернизации (Китай, Южная Корея, Тайвань и т. д.), как известно, ежегодная норма накопления составляла 35–40%. В Украине динамика нормы накопления напрямую зависит от нормы сбережений. Эта, последняя, неуклонно снижается и по итогам 2013 года упала до уровня 6% ВВП, т. е. за десять лет, начиная с 2004 года, сократилась в 5 раз. Такая низкая норма сбережений свидетельствует о серьезных макроэкономических дисбалансах. Она не соответствует мировой средней норме сбережений (25%) и в 3–4 раза ниже данного показателя стран Западной и Центральной Европы.

В связи с деиндустриализацией реального сектора экономики, особенно в обрабатывающих отраслях, страна потеряла сложные виды производств, обеспечивающих создание цепочек добавленной стоимости. Следствием таких потерь стала утрата целых отраслей сложного экспорта и стагнация реального сектора экономики. Падение промышленного производства происходит уже 11 кварталов подряд, начиная с 3-го квартала 2012 года. Такую же негативную динамику демонстрирует и украинский ВВП.

При поиске рецептов выхода из украинского кризиса следует исходить из того, что каждый большой системный кризис приводит *к новой модели регулирования*. Следует обратить внимание на тот факт, что мы не можем стимулировать макроэкономические процессы подобно тому, как это делают развитые страны, борясь с рецессией. Сейчас развитые страны мира обсуждают проблему, как не допустить дефляции. У нас же принципиально иная ситуация – *стагфляция*, т. е. падение производства и накладывающаяся на его инфляция. Поэтому макроэкономическое стимулирование совокупного спроса (кейнсианские методы) может привести к росту цен, т. е. к еще большему росту инфляции. Но это не означает, что государство не может создавать необходимые импульсы для экономического роста.

Для изменения негативного вектора экономического развития необходимо устранить базисные конструкции сложившейся *политико-экономической модели* в Украине, которая основывалась на “освоении советского наследства”, а не на созидании новой цивилизованной архитектуры рыночной системы.

Одна из таких базисных конструкций – это *сращивание бизнеса и власти*. Такое сращивание на всех уровнях властной вертикали превратилось в своеобразный способ сохранения и умножения бизнеса и превращения власти в выгодную форму бизнеса. Именно такое сращивание в больших масштабах и привело к формированию сверхкрупной собственности олигархов.

Концентрация капитала у отдельных олигархов и, соответственно, высокий уровень монополизации экономики существенно ограничивают темпы ее роста.

Другой базисной конструкцией сложившейся политико-экономической модели является массовый *отток капитала*, обескровливание экономики. По экспертным оценкам, он составляет более 20 млрд долларов в год. В оффшоры вывозится не только прибыль, включая природ-

ную ренту, но и часть необходимого продукта, который предназначался для оплаты труда, а также ресурсы амортизационного фонда. Стать оффшорным бенефициаром, т.е. вывести свой капитал из украинской юрисдикции – мечта каждого олигарха.

Одним из признаков сложившейся политико-экономической модели является *недофинансирование экономического роста.* До кризиса 2007–2009 гг. экономический рост поддерживался ежегодным приростом доходной части госбюджета на 13–15%, возрастанием объемов кредитования для предприятий реального сектора на 10–15% ежегодно, в том числе за счет притока иностранного капитала в страну, а также ростом нормы накопления предприятий за счет увеличения их прибыльности.

В нынешних условиях источники финансирования экономического роста в стране практически иссякли. Доходы бюджета, хотя и номинально увеличивались, но подавляющая часть бюджетных расходов направлялась на социальные нужды, а не на поддержку экономического роста.

Кредитование предприятий стало постепенно сокращаться из-за возросших ставок по кредитам, снижалась прибыльность от их хозяйственной деятельности и нарастала убыточность.

В итоге следует отметить, что переход к новой политико-экономической модели национального развития не имеет альтернативы. Этого требует непрерывно ухудшающая социально-экономическая ситуация в стране. Она требует смелых и решительных действий по изменению негативной экономической динамики и перехода экономики к новой модели экономического развития.

Список использованных источников

1. *Роджер А*. Риски, сценарии и прогнозы развития украинской экономики [Электронный ресурс] / А. Роджер. – Режим доступа : http: // polemika.com.ua/article – 148994.html

С.А.Романюк,
доктор економічних наук, директор інституту
“Вища школа державного управління”,
завідувач кафедри державного управління і менеджменту НАДУ,
заслужений економіст України

Політекономічні аспекти децентралізації державного управління територіальним розвитком України

В Україні децентралізація розглядається виключно з політичних мотивів розподілу владних повноважень, як спосіб отримати більше повноважень і фінансових ресурсів під них. “Предметом торгу” між центральною владою та місцевим самоврядуванням виступає обсяг ресурсів. За аргументи, як правило, беруться: частка держбюджету, що спрямовуються на території; обсяг місцевих податків і зборів, що мають формувати бюджет розвитку, частка і види державних податків, які повинні залишатися на території, тощо.

Певною штучністю характеризується і такий показник, як “рівень дотаційності” того чи іншого місцевого бюджету, який можна як підняти, завищивши обсяг вилучень з бюджетів, так і зменшити зворотними заходами. Цей “прийом” використаний Урядом і при прийнятті Державного бюджету на 2015 рік, яким визначені субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків) в обсязі 353,4 млн грн. При безумовній зацікавленості місцевих бюджетів у ліквідації на їх територіях негативних екологічних та інших наслідків від діяльності вугільних та торфодобувних підприємств, вони не мають ніякого відношення до їх ліквідації.

Таке становище є наслідком нерозуміння центральною владою існування фундаментального взаємозв’язку і взаємодії між такими інституціями як держава та територіальні громади для формування умов розвитку регіону. Держава і громада завжди виступають як компліментарні форми організації, чий відносний баланс і взаємодія утворюють економічний потенціал кожної території. Зміни у цьому балансі між громадою і державою відбуваються постійно, і впливають на визначення середньо- і довготривалої перспективи територіального розвитку різних масштабів – від населеного пункту до всієї країни.

З одного боку, економічний розвиток в умовах громади відбувається при існуванні трьох необхідних базових умов: забезпечення мікроекономічної ефективності, відповідної соціальної політики, що підтримує цю ефективність, а також ефективне вирішення виникаючих для економічних суб'єктів проблем. Це створює так зване мікроекономічне середовище, що скорочує трансакційні витрати, формує впевненість у агентів в економічному процесі, позитивно впливає на оцінку очікуваної винагороди, зниження ризиків та рівень необхідних зусиль [1, с. 15].

У той же час, природа громади передбачає можливість появи у ній певних груп, діяльність яких спрямована на пошук і отримання ренти не за рахунок більш продуктивного бізнесу, а завдяки створенню через неформальні правила та зв'язки привілейованих умов перерозподілу на свою користь місцевих ринків, сировини, капіталу, доходів тощо. Подібні явища консервуються у закритому середовищі громади і негативно впливають як на появу нових інвестицій, зростання вартості транзакцій суб'єктів ринку, так і на її економічний розвиток в цілому. Створення конкурентного середовища, запровадження загальних для суспільства стандартів ефективності і справедливості, яке можливо лише на загальнодержавному рівні, має обмежувати привілеї таких груп та протидіяти їм через перерозподільні механізми.

Прийнятна взаємодія держави та громади дозволяє отримати потенційно позитивний ефект кожному – відповідно розмежувати зобов'язання, відповідальність і автономію у певних сферах; одночасно кожен діє як стримувач можливих негативних ефектів, які можуть існувати у середовищі як громади, так і держави в цілому. Іншими словами, можливий позитивний ефект громади – надавати можливість економічним суб'єктам знижувати трансакційні витрати і, відповідно, підвищувати автономію або масштаб діяльності, коли потенційні моральні збитки та пошук ренти економічними агентами знаходяться під контролем правил, які передбачають відповідальність. Потенційно позитивний ефект держави – зниження абсолютної влади над громадою і заохочення відповідальності через конкуренцію – реалізується коли громади можуть діяти як колективні агенти з правом бути почутими. Автономія та відповідальність є невід'ємними вимогами для громади та держави, і кожен залежить від взаємоузгоджених важелів стримувань і противаг.

Формування такої системи балансу автономії та відповідальності – складний процес і залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх для країни факторів, які впливають і на швидкість змін у ній.

Надзвичайно важливим є стартові умови, що характеризують стан держави і громад, при якому починається створення нової системи взаємовідносин між ними. "Сила" держави при цьому визначається інституційною її спроможністю створення загальних сприятливих умов для економічного розвитку: макроекономічна стабільність, прозорість правил і процедур ведення бізнесу, ефективний механізм вирішення проблем, що виникають у взаємовідносинах між різними економічними суб'єктами, справедливий (конкурентний) доступ до ресурсів.

Навпаки, слабкість держави стимулює "сильні" громади (з відносно високим економічним потенціалом, впливовими бізнес-групами, що формують стійкі неформальні правила і зв'язки всередині громад) шукати ренту не тільки на власній території, але й отримувати її від держави. Це порушує засади справедливості в країні, негативно впливає на її економічний розвиток. Зруйнувати подібну стабільність у відносинах слабка держава не спроможна. "Слабкі" ж громади, особливо подрібнені, втрачають можливість взагалі бути почутими "слабкою" державою, а їх соціально – економічне становище цілком попадає в залежність від обсягів фінансових ресурсів. Власна слабкість разом з відсутністю довіри до "слабкої" держави безальтернативно виштовхує їх на периферію розвитку.

З урахуванням викладеного, можна із впевненістю говорити, що "слабкість" української держави – перша причина неуспіху у створенні нового балансу повноважень і відповідальності між нею і громадами. Друга причина – не існує чіткого уявлення про те, якою має бути модель розвитку країни та її інститутів. Складність створення такої моделі визначається тим, що повторити успіх реформування тієї чи іншої країни, скориставшись її досвідом, не уявляється можливим.

Справа в тому, що розвиток будь – якої території (країни, регіону, громади) завжди є детермінованим у часі і просторі. Кожна з таких територій має відмінну від інших історію, спадщину, політичні проблеми, інші характеристики які впливають на визначення траєкторії економічного зростання, соціальних перспектив, тощо. Розмір окремої країни, рівень розвиненості

(політичної, економічної, культурної і т.п.) інших країн, що її оточують, також має суттєвий вплив на розвиток. Така варіативність детермінує обставини та особливості, які весь час змінюються як між країнами, так і всередині країн. Вона визначає і характер, спосіб, напрями реформ та їх швидкість. Модель перетворень, яка успішно була реалізована у певний часовий період у певній країні, є унікальною, і сподівання на її повторення з подібними результатами при інших обставинах в інший часовий період в іншій країні є безпідставними.

Отже, децентралізація, з одного боку, має сприяти посиленню ролі і здатності громад у формуванні середовища розвитку. З іншого – вона вимагає сильної держави, що є запорукою збалансованих взаємовідносин між нею і сильними громадами у довгостроковому вимірі. Ось чому випереджаючим у децентралізаційних процесах має бути посилення насамперед самої держави, яка має вибудувати чіткі і прозорі правила для економічних агентів, що складають основу динамічного розвитку. Це означає, що децентралізація неможлива без здійснення дерегуляції.

Західні експерти вважають деконцентрацію однією з форм децентралізації поряд з делегуванням та передачею влади [2, с.8]. Вони розглядають деконцентрацію як перерозподіл відповідальності від центральних органів виконавчої влади до їх територіальних підрозділів без підпорядкування цих підрозділів субнаціональній владі. Деконцентрація, як форми децентралізації, дозволяє гнучко підходити до формування територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади виходячи не з принципу побудови вертикалі влади, а з принципу найбільш доцільного надання певних видів послуг населенню та бізнесу, враховуючи особливості того чи іншого територіального рівня. Зокрема, найбільш актуальним для України є визначення найбільш прийнятного застосування такої форми децентралізації на територіях проведення антитерористичної операції та прилеглих областей.

Універсальної моделі успішної децентралізації, яка б могла бути запозиченою для українських реалій, не існує. Складність і взаємопов'язаність усіх її форм як раз і може пояснити невдалі неодноразові спроби досягнути успіху попередніх реформ, які характеризуються незавершеністю та фрагментарністю, відсутністю цілісного бачення усіх необхідних змін, що мають супроводжувати процес децентралізації. Очевидним є те, що держава із слабкою економікою, демократичною і політичною системою здійснити ефективну децентралізацію не здатна. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є усвідомлення, в якій мірі і з якою швидкістю мають здійснюватися трансформації у трьох вимірах децентралізації – адміністративному, політичному та фіскальному (бюджетному), якою має бути їх комбінація, наскільки доцільним є одночасне проведення реформ у трьох вимірах.

Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. Децентралізація – більш складний та багатоаспектний процес, який спрощується владними органами України, що знаходить свій вираз у дублюванні вдало реалізованих моделях в інших країнах. Проте реально здійснити децентралізацію не виходить в силу політичних, економічних, інституційних, часових та інших чинників.

2. Слід створювати власну модель децентралізації, враховуючи особливості трьох її вимірів – політичного, адміністративного та фіскального. Кожен з них має свою швидкість реалізації, вони можуть враховуватися одночасно, або бути різними за масштабом і послідовністю врахування.

3. При слабкій державі та в умовах політичної, військової, економічної та соціальної нестабільності успішне проведення демократичної децентралізації вбачається малоймовірним. Головна увага Уряду має бути у даний час зосереджуватися на деконцентрації, дерегуляції та створенні цивілізованих умов надання адміністративних послуг населенню і бізнесу, а також формуванні та впровадженні стандартів надання соціальних та інших видів публічних послуг.

Список використаних джерел

1. Rodriguez-Pose A. Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects / A. Rodriguez-Pose, M. Storper // Economic Geography. – 2006.

2. Democratic decentralization programming handbook. – USAID. – June, 2009.

Richard P. Farkas,
Ph.D Professor, Political Science,
DePaul University, Chicago, IL, USA

Thinking about the challenges faced by ukrainian Public Administrators

Clearly, effective public policy of all sorts is a function of complex teamwork among many subsets of officials. Policy researchers, investigative journalists, the general public and echelons of other people in society contribute to an inventory of issues that need to be addressed. Policy-makers must recognize, prioritize and frame the decisions that they need to make to render public policy decisions for the society. In the most common scenario, that is when those thousands of differentiated and specialized administrators enter the picture. Their role, most often overlooked, except as targets of frustration or public agitation, then become crucial to the implementation of policies. This may be the most challenging function in the entire process. Those in public administration are responsible for interpreting the design of policies that are seldom detailed enough to specify applications, exceptions, or nuanced interpretations. This would be challenging enough were it not for the dynamic nature of the environment. Changes in attitudes, resources, expectations, threats and capacities all require constant insight and adjustment by administrators. They must "read" not only the policy-makers' intent but the circumstances of the environment into which the policy is being folded. And all this must be done on an on-going basis since change is a given, and, in transitional systems, is a compelling reality.

To make matters worse, it is the public administrator who is the "nerve-ending" of the policy process. He or she is the "face" of the political system and in Ukraine often the target for those who are prone to make sweeping generalizations and indictments about "corruption." The simple reality is that officials with great power have great opportunities to abuse power, officials at more modest levels have more modest opportunities. The behavior that is "modelled" at these levels is very much a part of the formula for effective public administration of policies. In democracies, the system must make a formal and consistent effort to frame a positive and respectful relationship between the public and those in the administration who bring goods and services to them. Such generalizations, while clearly true, do little to speak concretely to Ukraine's situation in 2016. The remainder of this essay will attempt to offer prescriptions for how leaders and officials can render their efforts more productive.

Ukraine is a society in transition. It is experiencing transformation which, given its rapid pace and penetrating dimensions, will impact all of those exercising public roles. The first important task is for those fleshing out the legions of bureaucracy to recognize that there are both opportunities and challenges embedded in transformation. Paths to innovation and change will necessarily be accompanied by risk. This risk will take two forms – risk for the new policies and risk for those associated with making and implementing the policies. Innovating, whether initiated by you or simply applied by you, will attach you to the project and it will invite judgment about your success or failure. Administrators must recognize that when a new idea is introduced. Effective managers will have a strategy in place to manage the reaction to it. In essence, to be pro-active rather than reactive.

Similarly, it is critical that one know what role you are playing in the policy process. It often becomes clear that some in public administration are "observers" and other are "changers." In Ukraine's special situation, it is rather clear that the more successful administrators will be "changers." As suggested above, the policy process involves many roles: ***initiator, implementer, evaluator, and supporter.*** If you care about your job and the future of Ukraine and opt to be passive, you are part of the problem. The well-established theorem here is: *if you are not part of the solution, you are part of the problem.*

There are many models and systems for understanding the nature of democratic transition. A strong argument can be made that those in policy-implementing roles must have a firm grip on the dimensions and process of transition. I offer here one helpful way of charting the transition process in Ukraine. To reiterate, it will be especially useful if Ukrainian officials were to recognize these as the three political elements of the Ukrainian transformation. VALUES, ARCHITECTURE, and LEADERSHIP.

Values

Among the most misunderstood factors in the public's sense of democracy is the belief that every individual in society can have their own view of what government should do. That every individual

can establish on the basis of his or her narrow interests what must be done by government. The logical fallout of this idea is the expectation that government will be able to take ME exactly where I want to go and to take every other person where he or she wants to go. All of this at exactly the same moment in time. Government simply does not have that capability. Imagine an exercise where a leader says I am dedicated (heart and mind) to taking you where you want to go. He claims that is "democracy." Then he says to a number of people in society, "when I ask, point in the direction you want me to take you." Those answers would vary because individuals have different values and difference priorities. Subsequently, the individuals point in all sorts of directions – up, down, left, right, back, forward. How then can the leader be "democratic?" It is impossible, and in the face of the public's expectation that he could, dissent, protest and alienation looms.

The point is simple but shocking to some. For a transition to democracy to begin, the public in society need to come to some general consensus on where they want to go – read: what values they are prioritizing that can shape public policy. Everyone does not have to point in a single direction, but if the bulk of people point to the left or right, the leaders can then discern a DESTINATION from that consensus. They can see that the society wants jobs, or education, or security, or opportunity as their priority value. It should be clear that those who expect all of the values to be pursued simultaneously and successfully are simply not being realistic.

This consensus does not form naturally. It must be nurtured and it takes time to coalesce. Maidan did not create a consensus. Such mass protests never do. They create a momentary illusion that all the people are AGAINST something or someone. But they do not engage a dialogue about what they collectively are FOR. Ukrainians may be more divided after Maidan than before for good reason. The removal of the old leadership opened the environment for the important debate about what should be. But it did not resolve that important question certainly not to the point of creating a consensus. That is a crucial dialogue, a necessary one, and one made possible by Maidan but one not concluded by Maidan.

So the key point is that the requisite of a consensus of values is tantamount to the society having a "destination" with which the general public are comfortable and accepting and around which leaders can create a common vision.

Architecture

This requisite refers to both the design and the assembly of the political machinery. It is useful to think about government as machinery since the various parts must interconnect functionally for things to get done. Upon careful examination, one will see that there is no common template for democratic political machinery. Most transitional political systems find that they have chosen to off-load one system design and are struggling to frame a new one. At the most superficial level this seems not to be a tough challenge. It is clear that a political system will need an executive, a legislature, a bureaucracy, a judiciary, security elements, functionally defined ministries, and other parts. But these do not naturally coalesce into a functional machinery. Roles can be specified on paper but those roles must be embraced by the players in them. Officials must accept the responsibilities and limitations of their roles and of others' roles. The institution's personality is key not the individual's personality. In essence, these relationships are created and te4sted over time. The routine and predictability that is needed become "institutionalized" over time.

Ukraine finds itself in company with many other post-Socialist societies struggling to ***assemble*** the parts in a functional and predictable way. It may be helpful to think of the political machinery as a bus – a public vehicle that the general public can load into and together make some progress down the path toward their goals. Those goals or at least the direction of those goals identified by the consensus of values. To be clear, the tough task is to nurture the system and its minions to work in unison with the other necessary elements of the system. Imagine all the recognizable parts of a bus strewn across a warehouse floor. What service will that serve? It isn't a bus until the parts are meaningfully connected to one another. Put simply, the gears must mesh.

In politics, this is more challenging than assembling a bus. The personalities, the previous patterns of behavior, the jealousies and competition for resources, the shifting demands and expectations of the general public or special interest groups, makes this a daunting task. And, still worse, a persistent task. The central point is that once a society has defined a destination, the next requisite is to create a political mechanism that can chauffeur the public along the highway toward that destination.

Leadership

Ukrainians, like many other people, often slide into believing that positive change and real progress toward goals can be secured by simply finding the best leader to run the system. In the 21st Century that is probably an illusion which can also be dangerous. Political systems on the scale of Ukraine cannot be managed by a small circle of leaders. The challenges must be met by the legions of administrators at all levels of public service. If values define the broad destination, and the political machinery is the bus, the vehicle, to move the society down the road toward its goals, then the leadership is the driver. But the public need to come to recognize that driving the newly designed bus is likely to require some re-design and fine-tuning. The road is not especially well marked or necessarily smooth. The drivers may see problems that the passengers do not. The journey may require detours or delay for lack of resources.

Where does a society find the best drivers? This is a serious dilemma for new transitional states. Ukraine since Maidan has turned to bright, successful but politically inexperienced drivers. Their intent and dedication to this point has been impressive. But the public must come to understand that this does not make policy-making or policy-implementation easy. Their task has been made far more challenging by sharp differences among subsets of the public in terms of the future shape of Ukraine. The current leadership have confronted a myriad of detours from the burden of massive systemic debt to armed struggle.

"Driving" the Ukraine today is tantamount to driving a new, unfamiliar vehicle on a road covered with ice. The absence of institutional patterns, policy routines, or common experiences makes the task imposing. Leaders in such settings must have the public's legitimacy so decisions can be made that may be less than popular.

UKRAINE: Post Maidan

The basic premise is that political systems aiming to create functional, contemporary democratic regimes must find a consensus of values, assemble a complete and integrated political machinery, and identify and legitimize effective leadership. The crucial question then is where is Ukraine today? Experts both inside and outside of Ukraine are divided between a "worst case" and a "best case" vision.

The worst case perception is that in Ukraine no consensus exists. That Maidan has opened the debate and revealed that the public is apparently of very different minds about what government can or should be doing. The political machinery, while evidently having all the parts, is not "assembled" in the sense that parts do not respect the boundaries of their functions and power and are not inclined to work collaboratively with one another. And, broad echelons of the leadership are prone to watch passively as problems cry out for solutions. Such policy-makers and policy-implementers are like "turtles" – protected, slow and unable to see over the horizon.

The best case perception is that the consensus is slowly forming. That is the most positive spin one can put on this essential challenge. The political machinery is nearing assembly. Political architects not only recognize the problem but are working to connect the parts and enhance their ability to function. And, the leadership (top, middle and lower levels) recognize the two other tasks (framing a consensus and assembling the machinery) are pre-requisites to their success. Administrators of this sort are like "birds." The typical bird is always in motion – building a nest, searching for food, surveying the environment, anticipating, and able to see over the horizon. Ukraine needs a legion of civil servants and public administrators who commit to being "birds."

Those who see Ukraine as further along the path to democracy need to challenge themselves to re-examine what they are seeing. On a recent extended scholarly visit to Ukraine, I heard many educated people argue that Ukraine was not only far along the road to democracy but that the Ukrainian form of democracy was a very advanced form of the concept. With due respect for those visions, they are the consequence of hoping, of reasoning "normatively." That is, of thinking about what ought to be rather than what is. Maidan did not solidify or guarantee any of the journey to democracy. It opened the dialogue about where and how Ukrainians want to experience the journey. If professionals in government persist in believing that the signals are clear and the consensus is established and that the bus is in shape to compete on the 21st Century highway, the system will remain broken.

Recognizing Complexities

Two critical prescriptions for leaders at all levels are offered here. First, as you approach your regular responsibilities, FACE FORWARD. This suggests a broad orientation – to spend all of one's

time thinking and acting in ways that will improve performance tomorrow. It also means NOT dwelling on the past ("Facing Backwards"). Issues of a most significant sort litter the history (recent and otherwise) of Ukraine. The issue is not whether it would be good to solve or resolve those issues. To the contrary, the reason not to do that is simply a function of the system's available time and energy. It can easily be argued that the problems of today and tomorrow are so challenging as to REQUIRE ALL the time, energy and resources Ukraine has. To accomplish this, administrators need to ask different questions of themselves and of their publics. Rather than ask who violated whom or who was justified in doing this or that, the challenge is to ask questions that can frame a constructive, forward-facing consensus. For example, how do we create more jobs? How do we insure the highest level of education or health care? What concretely can we do to create the strongest relationship between the government and those governed? These challenges can and will consume 100% of your energy and creativity. Resolving who exactly was responsible for the civil violence in eastern Ukraine is likely impossible at least in the sense of creating a solid, empirical foundation for a consensus.

The second prescription is to MANAGE PUBLIC EXPECTATIONS. One often hears arguments from especially young professionals and students that Ukrainians have been too patient for too long. It is easy to see where this idea comes from. There is the essence of an important idea here. It is evidently true that young adults in Ukraine need to make a persistent effort to be changers and to actively work toward their goals. But that is different from being impatient. The need for patience stems from the political reality that systems are not transformed overnight. The complex and dynamic relationship between governors and the governed evolves slowly and tentatively. Expecting rapid and decisive change in behavior, policies and attitudes is sure to engender frustration and a sense of betrayal. This was certainly the case with the Orange Revolution and will again be the case with Maidan unless major efforts are made to dampen and moderate public expectations. The achievements that seem most important to Ukrainians are exactly those things that take time and can evolve into a solid platform for democracy and democratic politics. The point is simple, policy-makers and policy-implementers need to induce patience into the attitudes of the general public. Failing to do that in spite of its unpopular nature will sabotage progress.

The central theme that runs through all these notions is that the challenges are tougher and more complex than appears to be acknowledged in Ukraine. While the current narrative about society and politics does not include this notion, it is the responsibility of the government's officials and other opinion-makers to press this idea. Such a message will require courage and more than sound-bite level explanation. Those in public administration in Ukraine will need to engage themselves in serious, focused study of more than the mechanics of administration. They will need to have the bigger picture in their minds. This is the only path to reduce risk to individual officials, to the system, and to minimize unintended consequences from public policies. By sharing knowledge with one another and "meshing the gears" in the political machinery, Ukraine will find its antidote for the "politics of instinct." The future will depend on moving away from leaders making decisions based on their "gut" sense of reality. The public must be drawn away from the notion that whenever government makes a decision contrary to their liking, they flow into the streets and demand change. The politics of protest may seem to give the pubic "voice" but it is a formula without institutional pattern nor broad legitimacy. The politics of protest must give way to more routinized and regular mechanics for policy-making and the public expression of interests.

С.М.Аржевітін,
доктор економічних наук,
Голова Ради Асоціації українських банків,
Співголова Громадської ради при НБУ,
професор кафедри банківської справи,
ДВНЗ "КНЕУ імені Вадима Гетьмана"

Інституційні передумови стабілізації банківської системи України

Потреба у забезпеченні пожвавлення національної економіки в умовах ризиків фінансово-економічної кризи, вимагає вдосконалення важелів макроекономічної стабілізації, нових

підходів до проведення грошово-кредитної, банківської, валютно-курсової політики. Виключно нагальними та актуальними є необхідність ефективних механізмів зміцнення національної валюти, активізації кредитування економіки, припинення відпливу грошей із банків, боротьби з корупцією, посилення захисту інвесторів та споживачів фінансових послуг і підвищення довіри до вітчизняних банківських установ.

Банківська система України, з одного боку, перебуває у стані глибокої фінансово-економічної кризи, та одночасно проходить переломний етап свого становлення, на якому банківська спільнота та громадські інституції закладають ґрунтовну основу її подальшого розвитку, приймаючи нові виклики: – це і утвердження нових про європейських соціальних цінностей та адекватних їм норм і правил поведінки суб'єктів грошово-кредитних відносин, а також – формування сучасних механізмів інституційної трансформації громадянського суспільства та пов'язаних із ними реформ. В цих умовах, особливо важливо щоб розбудова національної моделі банківської системи була орієнтованою на захист національних інтересів та встановлення стійких правил ведення банківського бізнесу що ґрунтуються на засадах :

– збалансованості економічних інтересів, через формування ринкового конкурентного середовища;

– соціальної справедливості, через ефективний захист прав кредиторів, споживачів та інвесторів фінансового ринку;

– прозорості та високих стандартів розкриття інформації як регуляторами, так і учасниками ринку, з метою забезпечення передумов здійснення громадського контролю державотворчого процесу.

Інституційні засади стабілізації та ефективного функціонування банківської системи, передбачають постійне підвищення інституційного порядку системи, який залежить від поведінки економічних агентів, інститутів (банків), форм і методів координації їх діяльності [1]. Основоположником теорії інституційного розвитку економічних систем є Д Норд, який розглядає інституційні засади розвитку економіки як "правила гри" в суспільстві, або створені людиною обмежувальні рамки, котрі формують відносини між людьми [3].

Банківський бізнес ґрунтується на взаємній "довірі та відповідальності" між банком та його клієнтом, а тому – основою стабілізації та розвитку банківської системи має стати передусім – відновлення довіри між суб'єктами кредитних відносин. Низький рівень довіри громадян до вітчизняної банківської системи та негативний суспільний імідж банків, є чи не найголовнішими інституційними факторами поглиблення кризових явищ у банківському секторі економіки.

Втрата довіри свідчить про настання високих моральних ризиків у суспільстві та банківському секторі, і проявляється в розгортанні панічних настроїв економічних суб'єктів на грошовому та валютному ринках та в їх "ірраціональній поведінці", а відтак – масовому вилученні банківських депозитів, формуванні спекулятивного попиту на іноземну валюту. А далі – зазначені негативні явища, мають свій вплив на руйнування фінансової стійкості банків, девальвацію та знецінення гривні. Варто зазначити ще один аспект проблеми яка виникає у координатах "довіра – відповідальності" – це "м'яко кажучи" низька платіжна дисципліна позичальників та висока частка проблемних кредитів у кредитних портфелях банків.

Викликом для стабілізації та розвитку вітчизняної банківської системи стала об'єктивна необхідність формування інститутів громадянського суспільства, які здатні:

– ефективно впливати на діяльність державних установ та сприяти ініціативним громадянам, що мають фахову освіту, реалізувати своє конституційне право на участь в управлінні державними справами, брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів, проведенні громадських обговорень з питань діяльності банків і захисту прав та інтересів клієнтів банків;

– запроваджувати на практиці дієві механізми у сфері захисту прав споживачів банківських послуг і таким чином сприяти подоланню інформаційної асиметрії та протиріч в інтересах банків та їх клієнтів;

– розробляти та впроваджувати інструменти, які сприятимуть забезпеченню прозорості і відкритості діяльності НБУ і комерційних банків та підвищенню рівня довіри до них.

Особливо важливе значення в наш час має проблема прозорості та відкритості НБУ, як важлива передумова забезпечення ефективності грошово-кредитної політики, адже інформа-

ція яку отримує суспільство та послідовність дій регулятора в великій мірі впливає на економічну поведінку суб'єктів та на формування ділових очікувань підприємств.

Важливу роль в налагоджені ефективної взаємодії банківських установ України з громадськістю та для забезпечення стабільності банківської системи і захисту прав та інтересів споживачів банківських послуг покликана відіграти Громадська Рада при НБУ (далі ГР).

Одним із пріоритетних завдань ГР є – підвищення довіри до вітчизняних фінансових установ через діалог профільних громадських організацій з Національним банком України та представниками банківських установ.

Вважаємо, що важливим для ефективного монетарного та банківського регулювання є участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики в банківському секторі України.

Можна виділити такі напрямки інституційних трансформацій з метою стабілізації банківської системи України.

– Пропонуємо при ГР створити постійно діючий дискусійний майданчик банкірів, споживачів банківських послуг, науковців, фахових експертів з питань які розглядаються;

– Запровадити реалізацію широкомасштабних програм з підготовки та реалізації громадських обговорень з актуальних питань стабільної діяльності банків та захисту прав і інтересів споживачів банківських послуг. А також – здійснювати підготовку проектів нормативно – правових актів з цих питань, та пропозицій щодо запровадження на практиці дієвих механізмів в їх реалізації;

– Сформувати та впровадити інструменти здійснення громадського контролю за врахуванням Національним банком України пропозицій та зауважень громадськості. Сприяння Національному банку України у здійсненні більш прозорої і публічної діяльності;

– Всебічно сприяти впровадженню моральних принципів відповідальності як серед банкірів, так і серед клієнтів фінустанов. Здійснювати заходи щодо підвищення, з одного боку, фінансової грамотності серед користувачів банківських послуг, а з іншого – дієвості Кодексу честі (етичності) банкіра.

Список використаних джерел

1. *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / Валерій Михайлович Геєць ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. " К., 2009. " 864 с.

2. *Сидоренко О. Ю.* Інституційні передумови фінансової стабільності: роль центрального банку / О. Ю.Сидоренко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Фінансовий ринок України: стабілізація та євроінтеграція : зб. наук. праць / НАН України ; Ін-т регіональних досліджень ; відп. ред. Є.В. Бойко. – Львів, 2010." Вип. 1 (81). " С. 146"155.

3. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги "Начала", 1997. – 180 с.

Я.А.Жаліло,
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник відділу моделювання
та прогнозування економічного розвитку ДУ
"Інститут економіки та прогнозування НАН України"

Щодо сучасних чинників ефективності політики економічних реформ

Світова економічна криза 2008–2009 рр. та тривалий непевний посткризовий період з новою силою поставили проблему ефективності регуляцій державної політики. При цьому йдеться як про регулятори макроекономічної стабілізації – так і про інструменти стимулювання зростання та розвитку. Наслідок неефективності нинішніх регуляторів очевидний – глибина самої світової кризи та затяжний суперечливий перебіг післякризового відновлення.

Суспільства і економіки еволюціонують дедалі швидше. Невчасна зміна парадигми економічної політики веде до втрати нею першості в цій еволюції, переводить її в реактивний

режим, що робить національні економіки волатильними і неконкурентоспроможними, веде до втрат у глобалізованому світі.

Загальновідомі конкретні приклади хибних ефектів традиційних регуляторів:

– лібералізація курсоутворення – веде до наростання валютних спекуляцій і блокування національної монетарної політики – при слабкому впливі цього чинника на платіжний баланс;

– фінансова лібералізація – веде до спрямування зростаючого економічного результату на "розігрів" фінансових ринків замість інклюзивного розвитку суспільств та регіонів;

– відбувається наростання позаекономічних чинників ціноутворення та спостерігається надвисока волатильність цін навіть на традиційних ринках – при втраті цінами функцій оцінки ефективності виробничого бізнесу;

– очевидним є депресивний вплив скорочення бюджетних видатків за відсутності мотивацій до зростання на основі розвитку підприємництва від податкових послаблень.

Цей перелік може бути продовжений і поглиблений.

Таким чином, спостерігається деформація результатів від регуляцій, які дедалі відчутніше відхиляються від очікуваних та запланованих.

В зоні ризику опинилася основа раціональної економічної політики – розрахунок на раціональну реакцію суб'єктів на регуляторні впливи. Річ у тім, що в останнє десятиліття спостерігається невпинне посилення впливу чинників, які видозмінюють суб'єктну базу реалізації економічної політики.

Чинник перший. Глобалізація. Її можна звинувачувати у глобальній нерівності, можна протестувати проти її поширення, проте не можна не розуміти, що це – об'єктивний процес. Інтернаціоналізація господарських процесів веде до зниження дієздатності національних урядів. Відбувається імпорт інститутів, який, у разі значної суперечності з національним економічним базисом, "анклавізує" частини національних економік. Імплантуються складові постіндустріального суспільства, навіть у спільноти з доіндустріальною фазою розвитку, що загострює проблему інституційних розривів у суспільстві.

Чинник другий. Поширення мережевого суспільства. Цей тренд вже не є привілеєм високорозвинених країн. Як згадувалось вище, глобалізація універсалізує його поширення. Зростання ступенів свободи окремого суб'єкта може суттєво перевищувати координуючі та інтегруючі спроможності національних економічних систем. Нова природа комунікацій руйнує усталені межі спільнот та радикально прискорює реакції суспільства, на порядок збільшуючи волатильність. Знижується рівень раціональності поведінки та очікувань, через украй високий рівень невизначеності вони стають вельми чутливими до мережевих впливів. Деякі з дослідників навіть пропонують новий термін – "медійні очікування".

Країни з інституційною тяглістю (високорозвинені країни) мають вбудовані стабілізатори, які принаймні не допускають катастрофічних впливів поведінкових змін та направляють ці зміни у загальне русло наступності. Це забезпечує високий рівень адаптивності. Становищу цих країн сприяє й те, що вони, по суті, були ініціаторами та, тривалий час, драйверами як глобалізації, так і "мережевізації" глобальної спільноти. Проте в міру того, як ці процеси набувають "власного життя", розвинені країни також дедалі частіше стикаються з недостатністю національних інституцій для врегулювання глобальних проблем, серед яких ключову роль відіграє глобальна нерівність. До речі, це стосується не лише економічної, а й інших сфер, зокрема – глобальної безпеки.

Інституційно слабкі країни перебувають в набагато гірших умовах. Україна це відчула повною мірою. Тривале зволікання з ринковими реформами при високій економічній відкритості країни призвело до жорсткої інституційної кризи та революційної зміни влади. Інституційна недостатність розмиває дієздатність державної політики на етапі, коли її дієздатність є важливою як ніколи. Безперечно, Україна є не унікальною в такій позиції.

Динамічні глобальні зрушення ведуть до того, що реформ потребують не лише перехідні економіки. А й широкий прошарок швидко зростаючих країн.

На сучасному етапі послуговуватись постулатами ринкового реформування часів Вашингтонського консенсусу – значить свідомо прирікати їх об'єкт на втрати в глобальному процесі. Можливо, у доглобалізаційний період лібералізація як така і була успішною, "вирощуючи" на-

ціональні ринкові інститути. Хоча, як показав досвід Латинської Америки, далеко не завжди. Наразі її спроможність у формуванні інститутів суттєво знизилась.

Між тим, досягнення ліберальними реформами відчутного ефекту – критичне для забезпечення неперервності та послідовності політики перетворень. Цей ефект як позитивна реакція економіки на поліпшення умов для підприємництва безпосередньо залежить від інституційної "родючості" економічного "грунту". В умовах, коли базові інститути підприємництва – як "жорсткі", як-то забезпечення права приватної власності", так і "м'які", як підприємницькі навички та цінності – слабкі, сама по собі дерегуляція недостатня. Адже спрощення інституційного середовища шляхом усунення застарілих норм вестиме до автономізації суб'єктів через брак новітніх інтегруючих інститутів.

Відтак, якщо впроваджувати лібералізаційні ринкові реформи, але не будувати інститути свідомо – відбувається інституційна деформація та формуються альтернативні інститути. Ними у певних випадках будуть корупційні та тіньові регулятори, десь – елементи політичної диктатури, десь – інституціалізація впливу зовнішніх сил. Спільним для цих варіантів буде одне – відбуватиметься адаптивна реакція національних суб'єктів на ризики у вигляді стратегій виживання, а не зростання. Що витіснятиме країну на узбіччя світового прогресу, зрештою посилюючи глобальну нерівність, дезінтегруватиме національне інституційне середовище.

Отже, для відновлення ефективності державних регуляцій потрібне будівництво інститутів. Політика ліберальних реформ має бути інституційно креативною. Якщо йдеться про Україну, слід пам'ятати вистражданий нею європейський вибір – отже, мають будуватися інститути європейського зразку. Хоча й ці інститути мають реформуватися – потребу в таких реформах засвідчило накопичення проблем Півдня Європи.

Інститути сьогодні – одна з потужних національних конкурентних переваг. Інститути формують корпоративну відповідальність та створюють підґрунтя реінтеграції сегментованих національних спільнот, зміцнюючи їхню конкурентоспроможність.

В чому ж полягають складові інституційного будівництва?

Ключову позицію посідає побудова дієздатного раціонального економічного суб'єкта. Відновлення раціональності його поведінки дозволяє з більшою упевненістю проводити регуляторні впливи держави. Більше того, це дозволяє перетворити системні ризики, які не можуть знайти вирішення на рівні інституційно слабкої держави, у диверсифіковану сукупність ризиків окремих суб'єктів та їх груп.

У практичному сенсі це можна, зокрема, побачити на прикладі реформування податкової системи. Так, спрощення засад та механізмів оподаткування знижує навантаження та витрати бізнесу. Проте з певного моменту спрощення робитиме бізнес індиферентним щодо державної політики та роздробленим. Тому в податкову систему має бути вбудований механізм функціональних податкових стимулів (зокрема, стимули інвестування, енергозбереження, створення робочих місць, розвитку депресивних регіонів тощо). Для використання таких стимулів економічні суб'єкти мусять удосконалювати свою інституційну структуру, будувати коопераційні зв'язки, напрацьовувати соціальний капітал, взаємодіяти з структурами держави. Тим самим заохочується інституційне будівництво.

На заміну малоперспективному в умовах інституційної кризи управлінню економічними суб'єктами має прийти управління їх взаємодією – на основі формування відкритого діалогу між основними "гравцями" політико-економічного простору, якими є органи державної влади, ділові об'єднання, окремі потужні транснаціональні компанії, організації найманих працівників, інші складові громадянського суспільства.

Формування ділових та кооперацийних мереж, які ведуть до розширеного відтворення соціального капіталу – один з найвагоміших напрямів інституційного будівництва. Органи держвлади нерідко побоюються посилення ваги бізнесу через його самоорганізацію, оскільки остання спроможна організувати спротив державних регуляціям. Проте цей ризик актуальний лише у разі, якщо участь бізнесу в економічній політиці є реактивною – тобто постфактум здійснених державою кроків. Натомість формування умов для проективної участі – на етапах розробки рішень – спроможне задіяти самоорганізацію бізнесу як чинник підсилення політики держави.

У цьому контексті суттєвою може бути роль держави у співпраці з міжнародними організаціями, громадськими об'єднаннями, та із залученням міжнародної допомоги – в сприянні подоланню асиметричності інформації щодо становища на ринках та в економіці, методологічному забезпеченні раціоналізації поведінки і очікувань (надання інформаційної, правової та методичної допомоги, особливо – при імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС). Важливим також є рух до подолання цифрового розриву. Має відбуватися активне залучення матеріальних рушіїв "мережевізації" суспільства до числа управлінських механізмів шляхом інтенсивного впровадження системи електронного врядування.

А.С.Філіпенко,
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри світового господарства
і міжнародних економічних відносин,
Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Передумови і фактори формування в Україні народної, солідарної економіки

Спроби запровадити в Україні ліберальну ринкову економіку на основі принципів вашингтонського та поствашингтонського консенсусів виявилися невдалими. Очевидна неспроможність даної моделі на теренах України стала зрозумілою з погляду парадигми постмодерну, коли, перефразовуючи класика, старе вино залили в нові міхи. Морально застаріла модель епохи індустріалізму наштовхнулася на непереборні внутрішні та зовнішні суперечності, призвела до економічної та соціальної деградації суспільства.

З одного боку, економічна модель, за якої власність, а отже економічна та політична влада, знаходяться в руках невеликої групи осіб, відмежовує решту населення від реальної участі у прийнятті економічних рішень, зокрема у процесах розподілу створюваного продукту. Відтак, економічна система не має стимулів для саморозвитку, є надзвичайно вразливою до зовнішніх та внутрішніх шоків, що наочно проявилося під час світових фінансових криз 1998–1999 рр., 2008–2009 рр. та політичної кризи 2014–2015 рр. Головний недолік обраного наздоганяючого типу економічного розвитку полягає в тому, що нинішні країни-лідери самі знаходяться в складному пошуку моделей майбутнього розвитку за умов вичерпаності ресурсів індустріального поступу. До того ж, некритичне наслідування історично безперспективних моделей призвело насправді до створення в Україні так званої мальтузіанської економічної системи* [5, с. 200].

Отже, пірамідальна олігархічна політико-економічна система стала непомірним тягарем суспільства, вона є чужою вітчизняній ментальності та історичним традиціям народу. Саме економічні чинники були в основі створення деформованої політичної, оборонної та інших державних структур, що призвело до непоправних втрат людських, територіальних та матеріальних ресурсів. Економіка України за останні два роки зазнала потрійного шоку: шоку сукупної пропозиції внаслідок втрати Криму та Донбасу; шоку сукупного попиту у зв'язку із зубожінням населення та зниженням його купівельної спроможності; шоку продуктивності через гальмування інноваційних процесів та застарілу структуру економіки. У чинній економічній системі немає внутрішніх стимулів динамічного розвитку, упровадження інновацій та сучасних технологій. В результаті Україна опинилася на маргінальних позиціях у світовій економіці, а значна частина населення виявилася за межею бідності. Здійснення реформ в рамках вкрай недосконалої економічної системи є доволі проблематичним без усунення фундаментальних вад самої системи.

Альтернативою безперспективній, по суті тупиковій економічній моделі, має стати народна*, солідарна економіка, у якій народність і солідарність репрезентують філософію, духов-

*Г.Кларк називає мальтузіанською моделлю ситуацію, за якої в країні не зростає або й знижується показник ВВП на душу населення [10, с. 31]. В Україні, починаючи від 1990 р., відбулося зниження ВВП на душу населення від 6023 дол. США до 3900,5 дол. США у 2013 р. не за рахунок випереджального зростання населення порівняно з ВВП за Мальтусом, а внаслідок анемічної, в'ялоплинної, асиметричної економічної системи [12, с. 111].

не забарвлення (наповнення), головний зміст економічної системи. Народність є своєрідністю кожного народу, що зумовлена його історичним розвитком, географічними, економічними, політичними та іншими умовами його життя. Народність – це національна самобутність народу і проявляється вона в його характері. Близьким до народності є й народознавство як наука про життя, звичаї та обряди й духовну творчість народу. "Бо ж пізнати народ, – писав І. Франко, – то значить пізнати людей, що мешкають на певній території, а також пізнати їхнє нинішнє і минуле становище, їхні фізичні і розумові особливості, їхні інститути й економічне становище, їхні торговельні відносини й інтелектуальні зв'язки з іншими народами" [7, с. 254]. М. Ковалевський, посилаючись на Кніса, стверджує, що народне господарство не являє собою в дійсності чогось ізольованого, самобутнього; воно – економічна сторона народного життя [4, с. 123]. Народність втілюється в альтернативній моделі економіки через народний світогляд та народний суверенітет.

Д.Чижевський розглядає український народний характер і світогляд. "Народній світогляд, – пише він, – є національно-зумовлене становисько даного народу до світу. Він виявляється і в тім, що цей народ в світі любить, чого в житті він уникає, що в людині найвище оцінює, до чого ставиться негативно і т. д." [8, с. 14]. Він відзначає такі риси українського національного характеру, як емоціоналізм і сентименталізм, чутливість та ліризм, індивідуалізм та стремління до свободи, неспокій і рухливість, здібність до прийняття нового… Водночас присутні й такі сторінки української історії, як тенденція до взаємної боротьби, до руйнування власних і чужих життьових форм [8, с. 15–16]. Інша складова народності – народний суверенітет – означає, що народу належить вся суверенна повнота влади на території країни, право самому вирішувати свою долю безпосередньо або через представницькі органи, брати участь у реалізації політики своєї держави, контролювати діяльність органів державної влади. У даному визначенні акцент робиться на взаємовідносинах громадянина і держави. Натомість економічний аспект народного суверенітету передбачає наявність економічних прав у контексті вільного доступу до різноманітних ресурсів на ринкових засадах, володіння власністю, участю в розподілі створюваного продукту тощо.

Отже, основними імперативами, що зумовлюють можливість та необхідність розвитку народної, солідарної економіки, виступають гострі протиріччя, негативні соціально-економічні наслідки глибокого розшарування в суспільстві, люмпенізації великої частини населення, сповзання країни на маргінальні позиції в світовому економічному просторі, людські та територіальні втрати, породжені існуючою моделлю економіки і суспільства. Коли йдеться про об'єктивні передумови переходу до альтернативної економічної моделі, до уваги слід також взяти, насамперед, такі фактори, як соціально-історичні (соціально-економічний устрій Київської Русі та Запорізької січі, відсутність великого соціального розшарування між представниками української нації протягом останніх 1000 років), ментальні (народний світогляд: вільнодумство, індивідуалізм, честь, гідність, справедливість), високий рівень освіченості населення, відсутність взаємовідносин роботодавець-найманий працівник за радянських часів, широка інформатизація сучасного економічного життя (соціальні мережі) та ін. "Модернізація, – пише А.Гриценко, – повинна постійно повертатися до витоків, до глибинних основ людського буття…, нагромаджених суспільством протягом усієї історії" [2, с. 11].

Солідарність як друга фундаментальна риса народної економіки асоціюється, насамперед, з визначеннями Е. Дюркгейма про механічну та органічну солідарність, що ґрунтується на суспільному поділі праці. Сучасний варіант солідарності доповнено такими ознаками, як справедливість, гідність, добровільна співпраця, рівноправ'я, взаємодопомога, особиста безпека тощо. Економічний устрій народної, солідарної економіки [14; 15; 17] зорієнтований, насамперед, на потреби та інтереси широких верств населення. Подолання періодичних трансформаційних криз економічного та політичного характеру можливе тільки на основі здійснення широкомасштабної, докорінної модернізації економіки і суспільства в Україні на основі суспільної

*Термін "народна економіка" вперше застосував венеціанський чернець Гіамарія Ортес у 1774 р. [11, с. 228]. У вітчизняному мовному просторі частіше вживають термін "національна економіка". У цьому зв'язку пошлемося на думку італійського інтелектуала А. Грамші, який зазначав, що "в багатьох мовах "національне" та "народне" є синонімами або майже синонімами" [1, с. 165].

солідарності. Виступаючи 20 листопада 2014 р. на Другій міжнародній конференції з питань харчування, Папа Римський Франциск зазначив, що одним з викликів сучасному людству є "брак солідарності в суспільствах, які позначені зростаючим індивідуалізмом та поділами". Солідарність створює людям здатність "виходити назустріч ближньому" та спонукає дбати про спільне добро. Принципи солідарності мають глибокі історичні коріння. Вони в різних формах проголошувалися вітчизняними та зарубіжними мислителями і поетами. Згадаймо вічно живе Шевченкове: "Полюбіте щирим серцем Велику руїну, Розкуйтеся, братайтеся! .. Обніміться ж, брати мої, Молю вас, благаю" [9, с. 288, 294]. Сильнішого заклику до солідарності українців в сучасних умовах просто не існує. Філософські, наукові основи солідарності закладено в працях Г. Сковороди, в його філософії серця. Дана проблематика знайшла своє відображення в роботах М. Ковалевського. Різні аспекти солідарності розглядали О. Конт, Е. Дюркгейм, Г. Спенсер та ін. Принцип солідарності було проголошено після Другої світової війни. Він стосувався міжнародної торгівлі та інших форм світогосподарських зв'язків. У листопаді 2006 р. у Берліні було проведено конгрес "Солідарна економіка в глобалізованому капіталізмі", в якому взяло участь 1400 учасників [13, с. 118]. Солідарність, солідаризм є надзвичайно важливою компонентою успішної реалізації трансформаційних процесів у колишніх соціалістичних країнах. При цьому солідарність може бути громадянською, соціально-політичною, економічною, професійною, станово-кастовою, майновою, освітньою, культурною, мовною, етнічною, конфесійною, цивілізаційною, расовою, гендерною, регіональною, екзистенційною тощо [6, с. 12].

Предметом даного аналізу є, безумовно, економічна солідарність, яка проявляється на мікро-, макро- та на геоекономічному рівнях. У літературі з питань солідарної економіки переважають дослідження на мікрорівні, коли створюються самоврядні підприємства сімейного типу, кооперативні, народні, комунальні підприємства, розвивається соціальний бізнес. Досвід такого солідарного підприємництва нагромаджено не тільки в бідних країнах (Бангладеш), а й у низці розвинутих країн (США, Англія, Канада та ін.) [17]. В основі такої солідарності лежить процес виробництва суспільних благ. Солідарність проявляється у консолідованій спільній діяльності з метою реалізації спільних цілей та завдань на основі узгодженого прийняття норм і правил суспільного (громадського) об'єднання, спільних моральних смислів, норм та цінностей. Надзвичайно високо оцінював таку форму солідарності Е. Дюркгейм, підкреслюючи, що це "джерело життя ***sui generis***. З нього йде тепло, що зігріває й надихає серця, притягує їх одне до одного, розтоплює лід егоїзму" [3, с. 32]. Складніше реалізуються принципи солідарності на макро- та геоекономічному рівнях. На макрорівні, тобто на рівні держави, принципи солідарності полягають, насамперед, у створенні необхідних і достатніх передумов для реалізації сутнісних сил особистості, зокрема вільного доступу до ресурсів з метою розвитку підприємництва. Згідно з соціологічними опитуваннями, близько 50% українців мають бажання займатися малим і середнім бізнесом. Практика розвинутих країн свідчить, що саме дана категорія громадян становить основу економічної та політичної системи суспільства. Зміцненню солідарних відносин сприяють справедлива судова система, надійний захист прав власності, усунення корупції тощо. Важливою складовою солідарності є також соціальний захист економічно вразливих категорій населення: інвалідів, людей похилого віку, сиріт та ін.

Принципи солідарності на геоекономічному рівні були проголошені після ІІ світової війни і стосувалися переважно благодійництва та торговельних відносин між країнами. Три різновиди торгівлі на основі принципів солідарності отримали розвиток після ІІ світової війни: благодійність релігійних організацій, надання допомоги біженцям та іншим жертвам війни, державне сприяння з боку розвинутих країн (декади розвитку ООН, Ломські (Ломейські) конвенції ЄС-АКТ та ін.) [16, с. 35]. Актуальними й нині залишаються положення щодо справедливої торгівлі, еквівалентного обміну, поліпшення умов торгівлі між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються тощо.

Однак у сучасних умовах головна увага світової громадськості у контексті принципів солідарності прикута до проблем розвитку, зокрема реалізації принципів сталого економічного розвитку, когерентного (взаємопов'язаного) розвитку у напрямі збереження світової економічної і політичної рівноваги. Яскравим та переконливим прикладом використання принципів солідарності є економічні та політичні результати в Польщі, яка стала повноправним членом ЄС, успішно подолала останню світову фінансову кризу та ін.

Наріжним каменем альтернативної моделі економіки має стати демократизація та соціалізація відносин власності у напрямі забезпечення реальної участі в її управлінні трудовими колективами, міноритарними інвесторами, формування трудової кооперативної власності, наповнення реальним змістом муніципальної власності, власності територіальних громад усіх рівнів для ефективного вирішення місцевих проблем на принципах субсидіарності, передачі в управління громадян житлових будинків на основі кооперації зі спеціалізованими установами житлово-комунального господарства, запровадження сучасних форм ринкових земельних відносин. У кінцевому підсумку йдеться про органічну взаємодію державної, акціонерної та кооперативної (народної) власності, у межах яких реалізуються інтереси працівників-співвласників (народні підприємства), працівників-акціонерів (акціонерні підприємства) та робітників найманої праці на державних підприємствах на основі законодавчого забезпечення твердих соціально-економічних гарантій. Демократизація та соціалізація форм власності створює реальне підґрунтя для децентралізації влади і управління, широкого залучення населення до вирішення їхніх власних проблем, формування дієвого громадянського суспільства. На основі трансформації власності формується нова система міжбюджетних відносин між центром і регіонами, між регіонами та місцевими громадами.

Головними вимогами щодо діяльності усіх типів підприємств, фінансових і банківських установ, державних інституцій усіх рівнів має стати прозорість, підзвітність, доступність інформації для акціонерів, широкої громадськості. Важливими складовими народної, солідарної економіки є створення механізмів демонополізації та дебюрократизації економічного життя, мінімізації корупції, формування розвинутого конкурентного середовища, розвиток соціальної мобільності громадян, створення передумов для поступового наближення за основними показниками до групи розвинутих країн світу. Ключовим питанням формування нової економічної моделі є цінності в контексті яких вона здійснюється та на які спрямовуються її головні цілі. У широкому цивілізаційному вимірі в розвинутих капіталістичних країнах, в діяльності провідних міжнародних фінансових організацій домінуючими залишаються ліберальні цінності, що сповідують свободу, демократію, ринковий економічний устрій, громадянське суспільство, забезпечення прав людини і громадянина тощо. Чи мають бути відкинутими в процесі модернізації нинішньої економічної системи цінності, задекларовані на знаменах буржуазних революцій кілька століть тому? Вочевидь ні. Але вони самі потребують модернізації згідно з викликами сучасної епохи. Пріоритетного значення в даний час набувають такі універсальні цінності, як розвиток, соціальна справедливість, економічна рівність, людська гідність, доступ до освіти, безпека. Крім того, кожна нація, кожен народ успадкували власні цінності, що становлять їхній своєрідний генетичний код. Важливо також врахувати сакральні цінності, насамперед християнської етики.

Отже, суть ідеї народності та солідарності в новій економічній системі полягає, ***по-перше,*** у розкріпаченні соціальної, творчої енергії широких мас населення шляхом наближення їх до власності, до влади та управління. ***По-друге,*** кожен напрям економічної політики своїм кінцевим результатом повинен неодмінно передбачати, хоч незначне на початку, але обов'язкове покращання добробуту людей. ***По-третє,*** нова економічна і політична філософія має надати тверді гарантії кожному громадянину України достойного, сучасного способу життя шляхом забезпечення якісної освіти і виховання, охорони здоров'я, високооплачуваної роботи, особистої безпеки, соціального захисту за умов свободи і демократії.

Список використаних джерел

1. *Грамші А.* В'язничі зошити : пер. з італ. / А. Грамші // Вибрані записи. – К., 2014.

2. *Гриценко А.* Методологічні основи модернізації України / А. Гриценко // Економіка України. – 2011. – № 2.

3. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда : пер. с франц. / Э. Дюркгейм. – М., 1996.

4. *Ковалевский М. М.* Социология / М. М. Ковалевский. – СПб., 1997.

5. *Райнерт Е. С.* Як багаті країни збагатіли… і чому бідні країни лишаються бідними : пер. з англ. / Е. С. Райнерт. – К., 2014.

6. Суспільна солідарність в Україні: проблеми і політичні засоби їх вирішення. Аналітична доповідь. – К., 2012.

7. *Франко І.* Найновіші напрямки в народознавстві / І. Франко // Зібр. тв. : [у 50-ти т.]. – Т. 45. – К., 1986.

8. *Чижевський Д.* Філософські твори : у 4 т. / Д. Чижевський. – К., 2005. – Том І.

9. *Шевченко Т.* Кобзар / Т. Шевченко. – К., 1982.

10. *Clark G.* A Farewell to Alms. A Brief Economic History of the World / G. Clark. – Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2007.

11. *Klosinski K. A.* Wprowadzenie do ekonomii w epoce globalizacji. in: Europa Wschodnia. Pod redakcja Huberta Laszkiewicza, Ireny Wodzianowskiej / K. A. Klosinski. – Lublin, 2012.

12. *Maddison A.* The World Economy: Historical Statistics / A. Maddison. – Paris, 2003.

13. *Nolz G.* Theorien alternativen Wirtschaften. Fenster in eine andere Welt / G. Nolz. – Stuttgart, 2012.

14. Social and Solidarity Economy. Beyond the Fringe. – London, 2015.

15. Solidarity Economy. Building Alternatives for People and Planet Papers and Reports from the U.S. Social Forum 2007. – Chicago, 2008.

16. *Sylla N. S.* The Fair Trade Scandal. Marketing Poverty to Benefit the Rich / N. S. Sylla. – London, 2014.

17. *Yunus M.* Building Social Business. The New Kind of Capitalism that Serves Humanity's Most Pressing Needs / M. Yunus & K. Weber. – New York : Public Affairs, 2010.

В.В.Юрчишин,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри управління національним господарством та економічної політики,
Директор економічних програм Центру економічних та політичних досліджень імені Олександра Разумкова

Виклики нових напрямів і складових зростання світової економіки

Світова економічна динаміка характеризується неоднозначними проявами, зумовленими необхідністю забезпечення стійкого економічного зростання в умовах суперечливих глобальних тенденцій. Так, окрім "традиційних" завдань зростання і розвитку, сьогодні перед урядами та міжнародними фінансовими інститутами дедалі частіше постають проблеми, стосовно яких у попередні два десятиліття практично не велися дискусії. За таких умов, світова економіка, з одного боку, не має "імунітету" від поточних і перспективних (у короткостроковому аспекті) шоків, з іншого – вимагає суттєвих змін у впроваджуваних механізмах стабільності, зростання та розвитку.

Відбувається формування нової структури макроекономічного і конкурентного середовища, що проявляється через зростання значимості економік висхідних країн, а з тим – посилення впливу висхідних економік на динаміку глобальних економічних процесів. Так, за попереднє десятиріччя номінальний ВВП, створюваний у висхідних економіках, зріс майже втричі і його частка досягла 42% обсягу глобального ВВП. Проте вказане економічне зростання поки не підтримане належним інституційним і фінансовим забезпеченням – висхідні країни залишаються значною мірою залежними від технологічних, інноваційних, фінансових ресурсів розвинутих країн, що може посилити глобальні суперечності.

Останніми роками, споживання в США та ЄС, які залишаються основними поглинаючими ринками, а також інвестиції в Китаї виступали головними "драйверами" формування глобального попиту (табл. 1). Продовження економічного гальмування в ЄС і слабке зростання споживання в Китаї можуть погіршити динаміку глобального попиту.

Таблиця 1

Структура глобального попиту на товари, % загального

	США	ЄС	Японія	Китай	Решта світу
Споживання	14	13	5	7	17
Інвестиції	10	6	5	13	10

Між тим, конкурентне середовище світової економіки вимагає постійного оновлення і зміцнення міжнародних економічних зв'язків загалом і стійкого інвестиційного розширення зокрема. Так, частка інвестицій в основний капітал у структурі глобального ВВП протягом останніх десятиріч неухильно зростає – якщо у 1980-х роках вона ледь перевищувала 20%, то останніми роками наблизилась до 24%. Водночас, з інвестиційними потоками загалом і, насамперед, прямими іноземними інвестиціями нерозривно пов'язується зміцнення експортного потенціалу. Загалом, країни, яким вдалося підтримати інвестиційну привабливість і не допустити інвестиційного обвалу (значного зниження частки інвестицій у структурі ВВП країни) в період глобальної кризи (2008–2009 рр.), досягли значно кращих результатів посткризового відновлення – вищих темпів економічного зростання (порівняно з рештою країн).

Складнощі для вироблення політики стійкого зростання пов'язані не лише з глобальними макроекономічними змінами, але і з тим, що сьогодні у країнах світу, по суті, відбувається зміна наголосів і "парадигми" економічної політики, що означає утворення нових викликів і ризиків як для окремих країн, так і світової системи господарювання загалом. У табл. 2 подано окремі порівняння докризових та поточних особливостей напрямів і заходів економічної політики.

Таблиця 2

Порівняння "результативних" напрямів економічної політики

Докризовий період і "правильні" антикризові заходи	Поточні та перспективні напрямки політики
антиінфляційна політика	мінімізація дефляційних проявів
фіскальне стимулювання	"бюджетна консолідація", суттєве (і різке) скорочення видатків
активна політика процентної ставки для запобігання інфляції і стимулювання зростання	обмеженість процентної політики у зв'язку із ставками, близькими до нульового рівня (*zero interest rate policy*)
низькі економічні та фінансові ризики в розвинутих країнах і значно вищі – у висхідних країнах	зближення фінансової ризиковості розвинутих і висхідних країн
широке фінансування розвинутими країнами та МФІ економік висхідних країн	спрямування фінансових потоків МФІ у розвинуті країни для стабілізації їх фінансів (ресурси успішних висхідних країн не достатні для посилення розвинутих)
експортна ("низькотехнологічна") експансія, а з тим і зростання висхідних країн (що підтримувалося "нескінченним" поглинання в розвинутих країнах, насамперед, США)	зменшення результативності експорто-орієнтованої стратегії розвитку, посилення (протекціоністських) вимог антикризового захисту внутрішніх ринків
кредитна експансія на висхідних ринках (завдяки доступу до дешевих ресурсів розвинутих країн)	кредитне звуження, монетарне "кількісне послаблення"
зосередженість боргових проблем і дефолтних ризиків у висхідних країнах	концентрація основних боргових ризиків і переддефолтного стану у розвинутих, насамперед, європейських, країнах
практична недоторканність і неконтрольованість великих фінансових транснаціональних корпорацій ("*занадто великі, щоб збанкрутувати*" – "*to bif to fail*")	пошук нового рівня регулювання та оцінок ризиків для так званих *системних* установ, недопущення "ефекту доміно" для фінансових установ
Європейська "специфіка"	
фіскальна слабкість і фінансова недостатність у пост-соціалістичних країнах	фіскальні дисбаланси у відносно "старих" членах ЄС (Іспанія, Італія, Португалія, Греція та ін.).
фінансова незалежність і достатність ресурсів для самофінансування розвинутих країн, їх фінансова підтримка "нових" країн-членів ЄС	збереження залежності висхідних країн ЄС від розвинутих "старих"-членів, недостатність ресурсів успішних "малих" членів ЄС для підтримки "великих"
утвердження єдиної валюти в Європі як складової мінімізації ризиків і ліквідації економічних бар'єрів	використання незалежної валютної політики країн НЕ членів єврозони для стабілізації, збереження власної валюти як чинник зниження кризових ризиків
відпрацювання механізмів входження в регіональні економічні союзи, євро-зону	пошук механізмів виходу з єдиного економічного простору, зони єдиної валюти

Складено з врахуванням: IMF World Economic Outlook, Credit Suisse Fixed Income Research

Вказані і подібні невизначеності виявляються особливо болючими для "слабких" трансформаційних країн, зокрема України. Сьогодні країні в умовах зовнішньої агресії необхідно одночасно вирішувати складні та суперечливі завдання макроекономічної стабілізації (що ви-

магає жорсткості фіскальної та монетарної політики) і економічного прискорення (що означає пом'якшення фіскальної і монетарної політики).

Серед короткотермінових завдань влади виокремлюється запровадження моніторингу для упереджуючого виявлення ризиків та результативності їх (ризиків) локалізації та нейтралізації. Нинішнім суттєвим обмежуючим фактором для політики розвитку України є наднизький рівень інвестицій – 15-18% в структурі ВВП. Тому першочерговим (коротко- і середньотерміновим) завданням є запровадження політики інвестиційного розширення і залучення прямих іноземних інвестицій, що зможе сприяти формуванню в країні нової інвестиційної моделі зростання, а з тим – і економічного відновлення у середньо- та довгостроковій перспективі.

В.В.Ильин,
доктор философских наук, профессор
кафедры экономической теории Киевского национального
университета имени Тараса Шевченко

Параметры философско-экономического мышления: современность и перспективы

Экономика, основанная на разделении труда, представляет собой, помимо прочих определений, организованную в масштабах общества, деятельность на удовлетворение человеческой потребности в обеспечении и качестве жизни. Соответственно, в центре экономической логики должны находиться люди. Но на практике, а также и в теории современной экономической теории то, что мы называем специальной экономической логикой, все чаще предстает перед нами как странная принудительная логика анонимно действующих правил, которая порой вступает в вопиющее противоречие с нашими интуитивными представлениями о справедливой организации совместной жизни людей: одних она делает безработными, других, которые еще остаются на рынке, держит в постоянно растущем напряжении. Она так безудержно нагнетает рост "производительности", или того, что мы принимаем за "производительность", и при этом не делает ничего, чтобы обеспечить людей необходимым для достойной жизни даже на национальном уровне, не говоря уже о глобальной перспективе. И она же поощряет необратимый экономический рост, который обеспечил части людей высочайший уровень потребления, уже давно превратившийся из социально-политической в глобальную экологическую проблему. Видимо, современная экономическая логика, то есть теория, с точки зрения жизненной целесообразности, не так уж совершенна. Чего ей не достает, так это философского измерения.

Сомнение в жизненной целесообразности динамично развивающегося независимо от человека процесса рационализации экономики обусловливает потребность в новых основополагающих ориентирах для экономического прогресса, в этико-философском осмыслении рыночной экономики. Ведь ее реальное развитие идет в направлении все более радикального обособления "выпущенных" сил "свободного" рынка, которые охватили уже весь мир. Поэтому так востребована сегодня новая интердисциплинарная область знаний – философия экономики. В определенном смысле философия экономики призвана стать ответом на эпохальный вызов времени. Речь идет о том, чтобы уточнить и даже дать новое определение, жизнеспособное и перспективное, действительно спорным отношениям между экономической логикой и этическим здравым смыслом, между экономизмом и антропологизмом, между прагматизмом и ценностным отношением к миру.

Можно было бы удивиться, почему для этого нужна новая дисциплина, гибрид философии и экономики. Разве мы говорим не об исконных, коренных вопросах той обладающей богатой традицией дисциплины, которая когда-то не случайно выделилась из моральной философии и вплоть до последнего столетия абсолютно верно обозначалась как политическая экономия? В принципе, конечно. Только эта дисциплина со временем возомнила себя свободной от всяких "ценностей", "чистой" экономической теорией, в аксиоматике которой нет места для этических, философских категорий. Представители этой дисциплины, почти со всех точек зрения "враждебной конкретной жизненной целесообразности, в качестве граждан, разумеется, не

расположены заботиться о развитии реально существующей рыночной экономики, точно так же, как и другие мыслящие современники; однако в качестве "компетентных" специалистов они по парадигмальным причинам едва ли уже в состоянии сказать что-либо внятное по поводу той пропасти между анонимной, но зачастую странным образом партийной, экономической логикой, с одной стороны, и этической логикой человечности с другой, которая становится все более очевидной" [3, с. 10]. Более того: сегодняшняя мэйнстримовская economics, в известном смысле является скорее частью проблемы, чем действенным средством ее разрешения. Ведь она выстраивает лишь односторонние функции смоделированной в кабинетной тиши рыночной системы и, как правило, пытается нивелировать философско-экономические, этико-практические проблемы общественного хозяйства, полностью растворяя их именно в "логике системы". Там, где "гуманитарные потребности или общественные стремления не могут найти соответствующего применения в рамках абстрактной функциональной логики рыночной системы, или даже принципиально ей противоречат, "чистая" экономическая теория часто приводит аргументы – не особо рефлексируя по поводу собственных нормативных положений – против столь недвусмысленных притязаний общества в его хозяйственной практике на человечность и жизненную целесообразность" [3, с. 11].

Поэтому "задача конкретизации" [5, с. 134] постепенно оказывается в центре общественно-политических и экономико-теоретических дискуссий. В традиционной экономической мысли многое подлежит уточнению. Прежде всего, необходимо точно разъяснить и обосновать основополагающее различие между горизонтом мышления обладающей реальной властью экономики, с одной стороны, и философско-экономическими резонами с другой. Совершенно очевидно, что для этого требуется интенсивная полемика с современной философской и экономической мыслью. "Чистой" экономической науке, как уже сказано, не достает безусловных этико-философских категорий, в силу ее парадигмальной ограниченности (научно вполне легитимной) категориями экономической рациональности. Со своей стороны, современная философия экономики после заметных успехов, достигнутых в последнее время на пути "конкретизации" ее общих положений, к счастью, намерена, наконец, на правах "прикладной", "практической философии" вмешаться в актуальные общественно-политические дебаты, имеющие жизненное практическое значение. И все же одного желания "применить" философию к хозяйственной, экономической сфере как что-то внешнее по отношению к экономической логике или даже как поправку к ней, недостаточно: эта логика обладает собственными нормами – задача в том, чтобы обнаруживать их внутри экономического мышления и осмысливать в свете философских принципов.

Актуальность данной проблемы обусловлена тем, что человеку, как говорит Л. фон Мизес, "доступны только два принципа мысленного понимания реальности, а именно принципы телеологии и причинности. То, что нельзя подчинить ни одной из этих категорий, является совершенно недоступным для разума человека. Для человека событие, не поддающееся объяснению с помощью одного из этих принципов, таинственно и непостижимо. Изменение можно объяснить только как результат либо действия механической причинности, либо целеустремленности поведения; третьего пути для человеческого разума не существует" [2, с. 28]. Исходя из этого следует точно понимать, где, сообразно экономической логике, могут скрываться эти нормативные моменты, как они влияют на формирование практических программ в экономической политике и как при этом в имплицитной форме происходит обращение к философским вопросам хозяйствования. За этой общей задачей фундаментального переосмысления экономической логики с точки зрения критики ее нормативной основы необходимо разглядеть также специфическую задачу философии экономики, которая выходит за пределы "практической философии", с одной стороны, и "нормативной" экономической теории, с другой [3, с. 12].

Данные рассуждения служат отправной точкой для концепции философско-экономического мышления. Введение этого специального обозначения вполне оправдано и даже напрашивается, учитывая, что предлагаемый подход существенно отличается от уже представленных в философско-экономическом дискурсе. Методологически генеральную цель новой концепции философии экономики можно определить, в соответствии с упомянутым требованием критического переосмысления нормативной основы экономической теории, как философски осмысленную ориентацию в политэкономическом мышлении, которая не игнорировала бы нормативы, имплицитно выраженные в реальных хозяйственных условиях. "Ориентироваться в мыш-

лении” [1, с. 386] – это выражение И. Канта подразумевает методически строгие действия, направленные на непредвзятое и логичное обоснование любой идеи, ее соответствия действительности. При этом речь идет о “способности думать за самого себя, принимать независимые решения” [6, с. 51]. Именно эту независимость собственных философско-моральных суждений, ориентирующихся на самостоятельно избранные принципы, И. Кант обозначил как автономию и определил как основополагающую способность “мыслящего существа” [1, с. 374]. В этом смысле тот, чьи слова продуманы и взвешены, кто “говорит за себя сам, потому что сам за себя подумал, а не повторил за кем-то” [4, с. 10], является зрелой личностью. Зрелость подтверждает лишь тот, кто не позволяет себе скороспелых суждений. Путь рефлексии, ведущий к овладению навыком самостоятельно ориентироваться в процессе мышления, И. Кант называет “просвещением”, или “выходом человека из состояния собственной незрелости” [1, с. 377]. Автономное, просвещенное мышление и соответственные слова могут быть названы критическими в том смысле, что они безоговорочно выносят свои позиции на суд взыскательного анализа их аргументации. На философию экономики сегодня возлагается задача обеспечить возможность не просто некритично принимать заданные в реальности обстоятельства, а поставить вопрос об их этической обоснованности: реализовать на практике свободу самоопределения человека.

Ниже этого основополагающего уровня требований современной философии не может опускаться и философия экономики – и именно ввиду сложившегося положения вещей, при котором в области экономики речь зашла о критической рефлексии в рамках довольно влиятельных и властных мировоззрений и комплексов интересов. В этом отношении философия экономики всегда выступает еще и как безоговорочная и всесторонняя критика идеологии. Именно потому, что она, как минимум согласно ее философским концепциям и интенциям, не останавливается ни перед какими мнимыми или реальными законами мышления, она является лучшим противовесом от всякого рода идеологий. Поэтому она рассчитывает систематически содействовать формированию зрелого, ответственного, экономически мыслящего человека.

Само собой разумеется, что философия экономики не предлагает в готовом виде непосредственных практических решений конкретных проблем хозяйственного поведения или экономико-политического устройства. Она в большей степени нацелена на объяснение рациональной формы мышления в основных экономических, хозяйственно-этических вопросах. Задача систематической разработки и передачи философско-экономических знаний в общем и целом сводится к главным идеям, основополагающим для интегративного принципа. Во-первых, последовательное проведение философско-экономической “мыслительной линии”; во-вторых, критика “чистого” экономического разума; аналитический подход к основным вопросам жизненно-практического рационального хозяйствования; в-четвертых, включение в философско-экономическое мышление экономико-этической типологии, то есть учение о “месте” морали хозяйствования в современном обществе.

Философия экономики, таким образом, стремится обосновать разумную ориентацию в экономической теории и практике, даже если это идет наперекор определенным привычкам мышления. Соответственно, новая предметность обращения к основополагающим проблемам экономики предполагает, что весь привычный круг идей экономистов тщательно изучен и именно философско-экономический подход является критерием жизнеспособной, рационально целесообразной экономической деятельности в корреляции с другими сферами общественной жизни.

Список использованных источников

1. *Кант И.* Критика чистого разума / И. Кант. – М. : Эксмо, 2006. – 736 с.

2. *Мизес Людвиг фон.* Человеческая деятельность: трактат по экономической теории / Л. фон Мизес. – Челябинск : Социум, 2005. – 878 с.

3. *Ульрих П.* Критика экономизма / П. Ульрих. – М. : Вузовская книга, 2005. – 120 с.

4. *Adorno Th. Kritik* / Adorno Th. Kleine Schriften zur Gesellschaft. – Frankfurt, 1971.

5. *Mьller-Armack A.* Genealogie der Sozialen Markt wirtshaft. Frьhschriften und weiterfuhren de Konzepte. – Bern – Stuttgart, 1974.

6. *Oser F.* Moralische Selbs bestimmung. Modell der Entwicklung und Erziehung im Wertebereich / F. Oser , W. Althof. – Stuttgard, 1994.

М.В.Гаман,
доктор наук з державного управління, професор кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ, перший заступник Керуючого справами Верховної Ради України

Напрями та умови розвитку інноваційного процесу в Україні

Формування інноваційної моделі розвитку економіки України є пріоритетним стратегічним напрямом і невід'ємною умовою входження на рівних у світову економічну систему. Значення інноваційного підприємництва для розвитку діяльності підприємства та його функціонування в умовах ринкових відносин у сфері господарювання зростає, посилюючи відповідальність суб'єктів управління підприємством щодо здійснення інноваційної діяльності.

Водночас ефективність інноваційної діяльності знижуються за наявності комплексу проблем як в сфері економічної теорії й державного управління, так і в практиці створення, освоєння та впровадження у виробництво інноваційних продуктів. Зацікавленість суб'єктів господарювання у здійсненні інноваційної діяльності, що забезпечуватиме технічний і соціально-економічний ефект, знижується існуванням недоліків у чинному законодавстві України щодо інноваційної діяльності.

Відповідно до Стратегії розвитку України "Україна 2020: Стратегія національної модернізації", розробленої Міністерством економіки України в 2009 р., прогнозується, що обсяг світового ринку виробництва, експорту та імпорту інноваційної продукції сектора високих технологій до 2020 р. зросте в 1,6 раза, а обсяг експорту та імпорту – вдвічі. Тенденція щодо активності інноваційного інвестування наукових розробок та результативності інноваційного процесу активно зміщується в бік посилення економічної ролі країн Азії, Південно-Східної Європи та СНД – їх сумарна частка в глобальних витратах і поданих патентних заявках зросла за останні 10–15 років майже вдвічі і наближається до рівня 10 та 20% відповідно. Однак такі риси нехарактерні українському ринку.

Комплекс існуючих проблем в сфері стимулювання та здійснення інноваційної діяльності обумовлює необхідність посилення загального рівня фінансово-економічних вимог до супроводу реалізації проектів наукових досліджень і розробок, передусім щодо удосконалення обліково-аналітичного забезпечення управління інноваційною діяльністю на рівні суб'єктів господарювання.

З урахуванням передбаченої Стратегією розвитку України "Україна 2020: Стратегія національної модернізації" ролі інноваційної діяльності суб'єктів господарювання як фактора інноваційної моделі розвитку економіки виявлено проблеми теоретичного, методологічного та практичного напрямів щодо інформаційного забезпечення управління інноваційною діяльністю.

Необхідність впровадження інновацій у вітчизняне виробництво постійно зростає. До найбільш помітних негативних наслідків екстенсивного розвитку економіки в Україні слід віднести переважання застарілих основних засобів з високим ступенем зносу і високим рівнем ресурсомісткості продукції, що випускається.

Недостатнє завантаження частини виробничих потужностей, використання старих технологій виробництва зумовлюють невідповідність діяльності переважної кількості вітчизняних підприємств за рівнем продуктивності праці і та якісних характеристик продукції жорстким конкурентним вимогам світових ринків товарів і послуг.

Існує два підходи розкриття економічної сутності інновацій: за першим вивчаються об'єктивні закони розвитку теорії інновацій; за другим – враховуються суб'єктивні фактори, що впливають на процеси створення інновацій. Вважаємо, що найбільш комплексним є визначення інновацій від зародження ідеї до реалізації на ринку, що враховує як об'єктивні закони економічної теорії, так і суб'єктивні фактори впливу на інновації зовнішнього середовища. Розуміння економічної сутності інноваційної діяльності дає можливість ефективно використовувати економічні важелі для управління розвитком вітчизняних підприємств і підвищенням рівня прибутковості їх діяльності.

Відповідно до Закону України "Про інноваційну діяльність" інноваціями є знову створені (побудовані) або вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншо-

го характеру, які істотно покращують структуру та якість виробництва й соціальної сфери [2]. Таким чином, законодавче визначення інновацій охоплює сфери виробництва, торгівлі, будівництва та всіх видів послуг, зокрема соціальну сферу.

Отже, інновація визначається як кінцевий результат інноваційного процесу, що отримав втілення у вигляді нової або вдосконаленої продукції (технології).

Сформований комплексний підхід дозволив виділити три фактори, що визначають застосування в підприємницькій практиці того або іншого варіанту форми організації інноваційних процесів:

– стан зовнішнього середовища (політична й економічна ситуація, тип ринку, характер конкурентної боротьби, практика державно-монополістичного регулювання тощо);

– стан внутрішнього середовища досліджуваної господарської системи (наявність лідера-підприємця і команди підтримки, фінансові та матеріально-технічні ресурси, технології, сформована організаційна структура, корпоративна культура підприємства, зв'язки із зовнішнім середовищем тощо);

– специфіка інноваційного процесу як об'єкта управління.

Найважливішою умовою успіху інновації є наявність інноватора з новою ідеєю, здатного вжити максимум зусиль для її втілення в життя, та підприємця, готового розпочати реалізацію проекту, здійснити інвестиції, організувати виробництво, просунути новий товар на ринок, взяти на себе основний ризик і реалізувати власні комерційні інтереси.

Останніми роками багато підприємств в умовах розвинутої ринкової економіки вимушені зайнятися пошуком шляхів і можливостей заохочення нового покоління винахідників і новаторів – високоефективних внутрішньо-фірмових підприємців, які знаходять можливості для розвитку ініціативи, розробки нової продукції, технології освоєння нових сфер діяльності з використанням внутрішніх ресурсів. Таке внутрішнє підприємництво в рамках великих корпорацій отримало назву "інтрапренерство".

На думку Р. Нельсона, одним із методів, який може допомогти підприємству в усуненні внутрішніх конфліктів між інтеграцією та потребою в гнучкості і інноваціях, є інтрапренерство – розвиток на великому підприємстві внутрішніх ринків і відносно невеликих і незалежних підрозділів. Такі підрозділи призначені для створення і випробовування продуктів на внутрішніх ринках, налагодження усередині підприємства роботи з вдосконалення продуктів, впровадження інновацій, нових технологій і методів [6, с. 89].

Таким чином, інтрапренерство або внутрішнє підприємництво – це форма інноваційного підприємництва, що забезпечує впровадження інновацій в рамках великих компаній і транснаціональних корпорацій.

Отже, для входження України на рівних до світової економічної системи необхідним є формування інноваційної моделі розвитку економіки. Досягнення технічного та соціально-економічного ефекту інновацій передбачає необхідність поглиблення процесу конвергенції напрямів технологічних, економічних досліджень, досліджень у сфері державного управління.

Список використаних джерел

1. Про інноваційну діяльність : Закон України // Верховна Рада України.– [Чинний від 2002-07-04]. – Офіц. вид. - К. – 2002. – № 36. – С. 266.

2. *Haustein H.* Innovation Glossary / H. Haustein, H. Maier– Oxford, N.Y., Toronto, Sydney, Frankfurt, 1986. – 878 p.

А.В.Дяченко,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії
державного управління НАДУ

Шляхи удосконалення взаємодії влади і бізнесу в умовах модернізації економіки України

Досягнення цілей розвитку, успішна модернізація економіки і соціальної сфери передбачає вибудовування ефективних механізмів взаємодії між бізнесом і державою, спрямованих на

координацію зусиль усіх сторін, забезпечення врахування інтересів бізнесу і різних соціальних груп суспільства при виробленні та проведенні соціально-економічної політики.

Інноваційний тип розвитку вимагає створення максимально сприятливих умов для підприємницької ініціативи, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості українських компаній, розширення їх здатності до роботи на відкритих глобальних ринках в умовах жорсткої конкуренції – оскільки саме бізнес є основною рушійною силою економічного розвитку. Бізнес завжди зацікавлений в передбачуваності і максимально далекому обрії власного розвитку. Цього можна досягти, тільки беручи участь у безпосередньому щоденному будівництві корпоративного майбутнього, а отже – майбутнього суспільства, в якому бізнес працює.

Під взаємодією влади і бізнесу слід розуміти систему партнерства органів державної влади та місцевого самоврядування, профспілок, організацій роботодавців та бізнес-структур у регулюванні соціально-економічних проблем. Це сукупність форм середньо- і довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах [2].

Для успішного розвитку бізнесу в цілому по країні і в регіонах необхідно прийняття комплексу радикальних заходів з урахуванням сучасного стану розвитку бізнесу в країні та особливостей його розвитку на регіональному і місцевому рівні. З метою створення інноваційної системи та модернізації української економіки зусилля держави в сфері бізнесу мають бути спрямовані на підтримку, насамперед, тих підприємств бізнесу, які здатні виробляти інноваційний продукт, конкуруючи з визнаними великими виробниками, і виступати в якості реального фактора інноваційного розвитку. Ефективні державні заходи з підтримки бізнесу сприятимуть розвитку підприємницької активності, приведуть до поліпшення соціально-економічного становища України, можуть стати каталізаторами інноваційної модернізації української економіки.

З метою переходу до інноваційного соціально-орієнтованого розвитку економіки органам влади у відносинах з суб'єктами підприємницької діяльності необхідно керуватися такими принципами:

– створення нового уявлення про підприємництво як про гідну, суспільно-корисну і престижну діяльність. Підняття авторитету підприємництва через сприяння самоорганізації суб'єктів бізнесу, формування прозорих партнерських відносин влади та бізнес-спільноти, співпраця у вирішенні пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку регіону;

– вдосконалення нормативно-правової бази з метою створення сприятливих умов для становлення, функціонування та розвитку підприємництва, зниження адміністративних бар'єрів в економіці, перетворення України в країну з низьким рівнем корупції;

– формування умов для створення нових приватних компаній у всіх галузях економіки, спільна з бізнесом робота з підвищення суспільного статусу і значимості підприємництва та власності;

– розвиток приватно-державного партнерства, спрямованого на зниження підприємницьких і інвестиційних ризиків, насамперед, у сферах досліджень і розробок, поширення нових технологій, розвитку транспортної, енергетичної та комунальної інфраструктури;

– підтримка ініціатив бізнесу щодо участі у розвитку соціальної сфери та людського капіталу;

– розширення участі підприємницького співтовариства у підготовці рішень органів державної і муніципальної влади, пов'язаних з регулюванням української економіки.

Крім того, для ефективної роботи інфраструктурного забезпечення підприємництва доцільно, на нашу думку, створити на регіональному рівні інноваційні центри, які б підтримували вже сформовані, зміцнілі малі інноваційні підприємства, що пройшли найбільш важкий етап свого становлення і виживання в початковий період своєї діяльності, коли гине до 90% малих інноваційних підприємств.

Система взаємодії влади і бізнесу є важливим індикатором стану розвитку суспільства в цілому. Аналіз механізму взаємодії влади та бізнесу дозволяє не тільки визначити комплекс існуючих проблем, а й можливі напрями вдосконалення комунікації між владою і бізнесом.

Для того щоб забезпечити стратегічний альянс бізнесу і держав, необхідно, щоб кожен підприємець відчував зв'язок між загальнонаціональними і власними інтересами. Для цього держава повинна проголосити загальні ціннісні орієнтири, з якими погодиться суспільство. Ефективність взаємодії досягається тоді, коли сторони готові слухати і взаємно враховувати інтереси і потреби один одного. А поки що непоодинокими є випадки, коли бізнес стверджує,

що влада його не чує. Але при цьому бізнес не бере до уваги, наприклад, ті соціальні цілі і завдання, які стоять в цілому перед країною чи окремим регіоном, на чиїй території планується реалізація проекту. Адже соціальне партнерство є стратегією створення стійкої і позитивної взаємодії бізнесу з суспільством і владою з метою розуміння потреб, створення взаємовигідного діалогу та розвитку самого суспільства.

Список використаних джерел

1. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404/2010. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua

2. *Куршиева Н. М.* Взаимодействие власти и бизнеса как фактор инновационного развития экономики региона / Н. М. Куршиева // Роль бизнеса в трансформации российского общества : материалы VI Междунар. науч. конгресса, 18–22 апр. 2011 г. – М. : МФПА, 2011. – С. 45.

О.І.Кілієвич,
доцент, доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Еволюція концепцій неспроможності ринку і неспроможності держави в неокласичному та неоінституціональному аналізі

Розвиток будь-якої соціально-економічної системи, особливо у періоди швидких інституціональних змін, потребує від влади складного компромісного вибору між саморегульованим ринковим механізмом і державним втручанням у суспільні процеси у будь-яких сферах державної політики. Необхідність присутності держави на ринках в якості одного з економічних агентів із специфічними регуляторними функціями ґрунтується на декількох до певної міри суперечливих постулатах, що мають корені в неокласичних та інституціональних економічних теоріях.

У рамках неокласичної теорії сформована концепція неспроможності ринку, що означає неспроможність саморегульованого ринкового механізму у певних ситуаціях функціонувати ефективно; традиційно виділяється п'ять таких ситуацій: 1) практично всі ринки є недосконало конкурентними (а деякі з них в силу різних причин є монополізованими), що означає наявність у окремих учасників ринкової влади – здатності впливати на ціни і порушувати тим самим баланс інтересів; 2) деякі з ринків є природними монополіями, де конкуренція неефективна з технологічних причин, адже збільшення кількості виробників призводить до зростання собівартості продукції і марнотратного використання ресурсів через ефект економії на масштабі; 3) багато які з ринків породжують позитивні і/або негативні зовнішні ефекти (екстерналії) у вигляді невідшкодованих вигід чи витрат для третіх сторін, які не є безпосередніми учасниками ринку; у випадку негативних екстерналій (напр., шкідливі викиди) це означає надмірні обсяги виробництва за заниженими цінами порівняно з ефективним ринком без зовнішніх ефектів, що рано чи пізно призводить до екологічних та соціальних катаклізмів; 4) існує значна група так званих суспільних благ – товарів і послуг, потребу в яких окремий індивід не може забезпечити собі самостійно через колективне (спільне) споживання (національна безпека, вуличне освітлення); у випадках суспільних благ традиційний індивідуалістичний ринок взагалі не здатний сформувати ціни, адже потрібне попереднє колективне рішення щодо обсягів виробництва і способів фінансування цього виробництва; 5) на всіх ринках має місце асиметрія інформації – нерівний доступ до інформації про суттєві характеристики благ у виробників (продавців) та споживачів (покупців): друга сторона є гірше поінформованою, причому на риках продукції кінцевого споживання це домогосподарства, а на ресурсних ринках – фірми; через асиметрію інформації окремі учасники приймають неефективні рішення, а якщо взяти до уваги загальні фактори ризиків і невизначеностей, що зачіпають усіх учасників, то проблема стосується всіх економічних агентів.

У рамках нормативних підходів, що ґрунтуються на інституціональній і неоінституціональній теоріях і визначають інші, окрім економічних, функції держави, формулюється ще три групи ситуацій неспроможності ринку: 1) соціальні чинники – ринок не здатний забезпечити

справедливий розподіл благ і доходів у суспільстві, хоча розуміння справедливості не є універсальним для всіх країн і змінюється з плином часу; 2) "моральні" чинники – умовна назва ситуацій, що ґрунтується на інституціональному аналізі формальних і неформальних норм у визначені бажаності або небажаності (аж до повної заборони) споживання окремих благ з погляду на визнані в країні суспільні цінності й інтереси на відміну від індивідуального ставлення споживачів до таких благ; 3) політичні чинники – досить суперечлива група, що об'єднує потребу в інституційному облаштуванні ринків правилами гри (які можуть закріплюватись джентльменськими угодами або законодавчими нормами, що визначається в рамках політичного процесу), та наявність різних цілей державної політики, що включаються до порядку денного чинної влади також в рамках політичного процесу. Ще одним проявом політичної неспроможності є нездатність саморегульованого ринку забезпечити інтереси різних політичних груп, проте ця проблема виглядає неоднозначно з огляду на ефективність і справедливість – адже може йтися як про політичні інтереси меншин (напр., національних), так і про політичні апетити олігархічних груп, які в недемократичних країнах здатні "облаштувати" ринки правилами гри під себе. Усі економічні і неекономічні ситуації неспроможності ринків мають не лише національний, але й місцевий (на рівні окремих громад) і глобальний (на рівні окремих регіонів чи світу в цілому) виміри.

Аналіз світової практики реалізації державної політики сприяв розвитку в рамках теорії суспільного вибору (ТСВ – вона суміщає інструментарій аналізу економічних і політичних наук), концепції неспроможності влади: це нездатність органів влади ефективно і результативно вирішувати ті суспільні проблеми, що породжуються ситуаціями неспроможності ринку. Один із центральних постулатів ТСВ – це поширення мотиву раціональної поведінки (як намагання максимізувати власну вигоду в будь-якій ситуації) на індивідів, що працюють у владі.

Традиційно виділяється чотири основні причини систематичної неспроможності державної влади досягти декларовані цілі державного втручання: 1) недостатня поінформованість (асиметрична інформація) – уряд ніколи не має вчасно всієї інформації, яка необхідна для прийняття найкращих (оптимальних чи, швидше, компромісних) рішень; усю бажану інформацію за обмежений час неможливо отримати навіть технічно, до того ж існують групи інтересів, які не зацікавлені у постачанні повної і достовірної інформації; 2) обмежений контроль над реакцією приватного сектора, нездатність державних структур повністю передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень (хоча аналіз рішень за методом витрат-вигод може зменшити кількість помилкових рішень); 3) обмеженість можливостей суспільства щодо контролю над владними структурами; завжди існує загроза у надмірному зростанні державного апарату, всього суспільного сектора, отже, зростання видатків на його утримання і втрат в ефективності; 4) недосконалість політичних процесів, зокрема, при підготовці політичних рішень, адже безпосередньо їхньою розробкою і ухваленням займається досить обмежене коло осіб; рентоорієнтована поведінка політиків і підприємців, лобіювання політичних рішень з боку груп особливих інтересів, практика взаємної підтримки політиками один одного (хоча ці недосконалості є природними наслідками функціонування політичних інститутів у демократичному суспільстві). Для країн, де відбуваються (за Дагласом Нортом) швидкі інституціональні зміни, актуальною є концепція *потенціалу держави* – здатність влади вирішувати суспільні проблеми різної складності; чим більш складні проблеми здатна вирішувати влада, тим вищий потенціал держави [1]. При аналізі потенціалу держави слід класифікувати функції держави за рівнем їх складності для виконання: 1) мінімальні функції, які будь-яка влада будь-якої країни повинна безумовно виконувати (в іншому разі говорять про "крах держави", про держави, що не відбулися (напр., коли уряд не здатний контролювати законність і безпеку на території країни або захищати права власності); 2) функції середньої складності; 3) функції активного державного втручання (зокрема, регулювання фінансових ринків). Очевидним є те, потенціал молодих держав з невисоким фаховим рівнем державних службовців є нижчим, ніж у держав з тривалими традиціями інститутів державної служби та громадянського суспільства.

На початку XXI сторіччя Френсіс Фукуяма у книзі про розбудову сучасних держав [2] до певною міри узагальнив підходи до визначення масштабів державного втручання у соціально-економічні процеси; він виділив два виміри державності: *охоплення* функцій – сфери, питання, які держава бере на себе або під свій контроль, і *сила* – настійливість, успішність, з якою ці

функції виконуються; влада в кожній країні бере на себе певні функції і виконує їх із різним ступенем успішності. Розвиток концепції неспроможності влади сприяв формуванню наприкінці минулого тисячоріччя традицій належного врядування (good governance), що передбачає посилення підзвітності влади перед суспільством, а також активного залучення громадськості до процесів підготовки і ухвалення суспільно-важливих рішень.

До певної міри належне врядування мало б послабити конфліктність вибору між двома неспроможностями, проте світова фінансово-економічна криза 2008–2010 рр. знову активізувала дискусію щодо взаємовідносин між державою і ринком, між неспроможностями ринку і влади: за одним оцінками, криза була спричинена недостатнім державним втручанням, зокрема, на фінансових ринках (недооцінка загроз асиметрії інформації); за іншими оцінками, криза виникла внаслідок невмілого втручання і має швидше політичні, а не економічні корені. Однією з визначальних причин розбіжності оцінок причин і наслідків світової кризи є суперечності у системах цінностей, в основі яких знаходиться конфлікт між ліберальними та консервативними поглядами на державну політику.

Список використаних джерел

1. World Development Report 1997: The State in a Changing World. – N.Y. : Oxford University Press, World Bank, 1997.

2. *Fukuyama Francis*. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century / Francis Fukuyama; Series: Messenger Lectures. – N.Y. : Cornell University Press, 2004.

Т.І.Артьомова,
доктор економічних наук,
головний науковий співробітник відділу економічної теорії
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"

Оцінка ефективності державного управління як складова моделі ефективної держави

Глобалізація суспільного життя та поширення інформаційних технологій сприяли розширенню прав і можливостей громадян вимагати підзвітності від своїх урядів. Для того, щоб ця підзвітність стала ефективним інструментом налагодження "зворотних" зв'язків у системі державного управління, сприяла поліпшенню якості життя, а, отже, зміцненню відносин довіри в суспільстві потрібні адекватні системи вимірювання результативності роботи управлінських структур. Важливою світовою ініціативою останнього часу в цьому розумінні можна вважати становлення інституту оцінки ефективності державного управління в контексті розбудови моделі ефективної держави. Для України пошук нових шляхів зміцнення державності є запорукою поступальної відновлювальної динаміки національної економіки, а, отже, її успішного інтегрування в систему європейського та загальносвітового господарського простору. Отже, з'ясування сутності зазначеного інституту та передумов його запровадження є актуальною дослідницькою програмою та підґрунтям для успішного втілення концепцій суспільного реформування в Україні.

Незалежно від існуючих національних особливостей, рушійними мотивами для запровадження систем моніторингу результатів державної діяльності є:

• Досягнення консенсусу про стратегічні пріоритети національного розвитку всередині уряду і суспільства.

• Виявлення неефективності певних управлінських функцій і дій у контексті оптимізації бюджетних витрат і налагодження систем "зворотних" зв'язків.

• Підвищення ступеня довіри населення до влади.

На реалізацію цих цілей, як правило, було спрямовано адміністративно-управлінські реформи в багатьох країнах світу протягом останніх десятиліть. Намагаючись впоратися з проблемами внутрішньої і зовнішньої заборгованості, макроекономічних дисбалансів, соціальної нерівності, уряди реструктурували державний сектор в економіці, впроваджували нові моделі державного управління і бюджетування. У країнах з ринками, що розвиваються також започат-

кувалася практика моніторингу ефективності державного управління в різних його сферах, в тому числі, з використанням механізмів електронного управління. Проте така практика до сьогодні не набула системної якості, належного інституційного оформлення. Становлення інституту оцінки ефективності системи державного управління покликане довершити розпочаті адміністративно-управлінські реформи. Основними завданнями такого інституту є:

– Кількісно-якісна диверсифікація державних послуг, що надаються з урахуванням запитів господарюючих суб'єктів,

– Розумне управління бюджетними фінансовими ресурсами,

– Створення передумов для інклюзивного економічного зростання,

– Щадна суспільна трансформація від моделі держави загального добробуту до моделі ефективної держави.

Системи контролю, моніторингу, експертизи досить поширені в державних структурах розвинених країн. Механізми заохочень і санкцій, ув'язані з досягненням кінцевих результатів і закладені в системи звітності, сприяють покращенню мотивації державних службовців, зміцненню відносин соціальної справедливості, зокрема, через урахування інтересів незаможного населення і господарських суб'єктів з особливими потребами, а отже, зумовлюють пожвавлення динаміки хід економічного розвитку. Країни з перехідною економікою і ринками, що розвиваються до цих пір розглядали досвід функціонування органів державної влади в розвинених країнах як взірець реалізації принципів правової держави в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки. Проте на рубежі XX–XXI ст. модель соціальної держави вичерпала свої можливості і стала заміщуватися моделлю ефективної держави. Закономірності становлення цієї моделі належить виявляти і апробувати всім країнам світу спільними зусиллями, хоча пріоритети в подоланні вад управлінської дисфункції державного апарату, пов'язаної з поширенням елементів корупції, слабким контролем за механізмами наповнення бюджету, нецільовим використанням ресурсів, неефективним і неякісним наданням державних послуг, визначають сьогодні розвинені країни.

Суспільство, що націлене на ефективне державне управління, має поставити наступні ключові питання:

1) Чи надаються державні послуги відповідно потребам і уподобанням громадян?

2) Чи надаються послуги якісно і за найнижчою податковою вартістю для громадян?

Адекватно відповісти на ці питання допомагає акцентування уваги і концентрація зусиль структур державного управління на таких орієнтирах діяльності:

• Ефективність. Визначається мірою відповідності державних програм національним цілям і пріоритетам.

• Економічність. Відбиває оптимізацію надання державних послуг в системі кількість – якість – вартість.

• Альтернативність поставки державних послуг. Оптимізація розподілу видів діяльності або програм між приватним та громадським секторами.

• Адекватність бюджетних витрат. Випромінює відповідність витрачання бюджетних коштів найбільш адекватним цілям.

Постійний моніторинг зазначених орієнтирів дозволяє ефективно оцінювати результативність роботи державних службовців, сприяє різноманітності і поліпшенню якості наданих державних послуг, полегшенню доступу до них, закріпленню механізмів "зворотних" зв'язків. Все це, в свою чергу, слугує системою відліку для оцінки роботи уряду в цілому.

Модель ефективної держави, що отримує нині все більш широке визнання, ґрунтується на квазіринкових відносинах між державою, яка надає публічні послуги, та громадянами, які виступають у ролі клієнтів. Матеріальною основою практичного втілення зазначеної моделі є ***нове державне управління*** (New Public Management), що запозичує принципи своєї діяльності від систем менеджменту бізнес-організацій, зокрема, менеджменту всезагального управління якістю. Тенденція комерціалізації сектора державних послуг стала відзнакою докорінних політико-соціально-економічних перетворень в англосаксонських країнах (Нова Зеландія, Великобританія, США), а потім, більш помірковано, – у країнах континентальної Європи. *Нове державне управління* є комплексом якісних змін у системі розподілу та використання суспільних фінансових коштів, організації державної (громадської) служби, надання послуг населенню,

що побудований на цілісній ідейній платформі. Його підґрунтям є націленість на сервісні принципи діяльності держави, що передбачають пріоритетність задоволення державою вимог клієнтів-громадян, якісне і конкурентоспроможне надання послуг споживачам за їх запитами. Клієнт-громадянин, таким чином, виступає в ролі принципала, який визначає політичний курс країни через електоральні механізми, політики ж відіграють похідну роль агентів.

Нове державне управління сьогодні стає важелем кардинального перетворення принципів організації та функціонування самої держави. Державні структури, які еволюціонували від моделей "Левіафана", "нічного сторожа", до соціально відповідального опікуна нації, поступально набувають якості "активного ринкового суб'єкта"; причому в новому своєму обличчі вони трансформують відносини з громадянами, переглядають пріоритети соціально-економічної відповідальності, відмовляються від функцій зайвого патерналізму, принципів етатизму і мотивують економічних суб'єктів та суспільство в цілому дотримуватися активної життєвої позиції, керуючись принципами економічності та ефективності. Як зазначають фахівці, держава в своїй поведінці сьогодні все частіше надає перевагу ролі комерсанта, запозичує методи управління, характерні для корпоративного сектора, що передбачають:

– орієнтацію на споживача,

– відповідальність за результати,

– ефективність,

– результативність,

– безперервний аналіз співвідношення витрат і доходів [1].

Вважається, що витоки нового державного управління криються в програмно-цільовому підході господарювання, започаткованому в 1950-х – 1970-х рр. в США (PPBS – Planning, Programing and Budgeting System) та в СРСР (план Захарова – Келдиша). Суть підходу полягала в переході від кошторисного принципу "освоєння" ресурсів до планування результатів та формування фінансових джерел і механізмів для реалізації визначених цілей. Сучасні перетворення системи державного управління в руслі підвищення її ефективності та відповідальності за результатами припускають вдосконалення управління суспільними фінансами і кадровим складом управлінських структур. Зокрема, у державному секторі впроваджуються механізми:

– бюджетування, орієнтованого на результат;

– ув'язування заробітної плати державних службовців з кінцевими ефектами їх діяльності.

Найважливішими елементами системи нового державного управління є:

• Децентралізація сфер державного управління (як "відгук" на диверсифікацію видів економічної діяльності та напрямів економічного розвитку), яка передбачає:

– утворення багатьох альтернативних постачальників суспільних благ і послуг, діючих на конкурентних засадах в руслі єдиних цілей державної політики та норм інституційних обмежень (квазіавтономні недержавні організації, неміністерські публічні органи управління та ін.);

– розвиток конкуренції в приватному секторі за державні контракти (через розвиток аутсорсингу, контрактінг-ауту та інших форм).

• Реструктурування системи органів виконавчої влади за допомогою*:*

– жорсткого розмежування виконуваних функцій,

– підвищення відкритості для суспільства,

– поліпшення системи контролю.

• Поєднання практики жорсткого поділу управлінських функцій із заходами щодо уніфікації, стандартизації послуг і регламентів діяльності відомств.

Що стосується змісту понять результативності та ефективності, то результативність (efficiency) у системі нового державного управління розуміється, насамперед, як економічна ефективність, продуктивність. У цьому сенсі результативність якісно відрізняється від ефективності (effectiveness), під якою розуміється соціальна ефективність. Результативність як економічна ефективність становить основу спеціального напряму державного менеджменту – управління за результатами. Як правило, результативність характеризує, насамперед, ефективність витрачання державних (бюджетних) коштів. Її важливими складовими є також ефективність діяльності лідера-управлінця; професіоналізм загального персоналу; дієві механізми забезпечення бюджетних надходжень та видатків, а також контролю над фінансовими потоками.

Водночас основними кінцевими показниками ефективності державного управління є якісне задоволення і ступінь задоволеності запитів клієнта-громадянина. Вони сполучені не тільки з безпосередньо понесеними витратами (часовими, грошовими, психологічними та ін.) при отриманні державних послуг, а й з більш масштабними соціально-значущими ефектами: відсутністю корупції, скороченням рівня бідності, нормалізацією міграційної ситуації, підвищенням престижу держави на міжнародній арені та ін. У цьому розумінні соціальна ефективність державного управління має власну самостійну цінність, хоча в сучасних умовах вона нерозривно пов'язана з ефективністю економічною. Соціальна ефективність може розглядатися і в більш вузькому аспекті – як здатність державних управлінських структур задовольняти вимоги певних соціальних верств і груп. У цьому розумінні ефективність правомірно визначати з урахуванням факторів, що впливають на загальний баланс взаємовідносин держави і суспільства, його підтримку та збереження.

Адекватною формою вимірювання ефективності державного управління сьогодні все більше стає оцінювання (оцінка). Фахівці відмічають, що підґрунтя інституту оцінки результативності програм і концепцій соціально-економічної політики як атрибуту нової моделі державного менеджменту сформувалися в системі публічного адміністрування в останній третині XX століття [1]. З успішною діяльністю зазначеного інституту пов'язувалися надії поліпшення стану сфери публічних фінансів і подолання збитковості більшості соціальних програм в межах моделі держави загального добробуту. Оцінка ефективності є ключовим елементом системи нового державного управління. Проте, незважаючи на те, що дослідження механізмів становлення і функціонування інституту оцінки почалося ще наприкінці 1960-х рр., до цих пір в науковому розумінні, а також у практиці політичного та економіко-правового управління зберігаються складні проблеми його чіткої системної ідентифікації.

У загальному визначенні оцінювання є систематичним збором інформації про зміст діяльності і результатів в межах певної програми (проекту, стратегії, політики) з метою неупередженого визначення доцільності її реалізації, способів підвищення ефективності та/або перспективах подальшої трансформації. Практика оцінювання була запозичена структурами державного управління у бізнес-сектора, де вона розвивалася у формі концепції менеджменту, заснованого на загальній оцінці якості (total quality management), і включала, крім суто економічних, інші якісні (соціально-професійні, психологічні та ін.) компоненти. У зв'язку з цим чітка кількісна оцінка об'єкта навіть на мікрорівні господарювання, в умовах використання прийнятних для цього грошових показників ефективності, є дуже утрудненою. На макрорівні проблема вимірювання істотно ускладнюється внаслідок неординарності обчислюваних продуктів та ефектів за відсутності (розмитості) такого універсального показника результатів діяльності, яким в комерційній сфері є прибуток.

Сьогодні проведення оціночних процедур такого роду здійснюється, як правило, за допомогою механізмів зовнішнього та внутрішнього аудиту. Однак, на думку фахівців, найбільш об'єктивною є оцінка громадською думкою і суспільством в цілому, хоча очевидно, що можливості такої оцінки є також обмеженими [1]. Незважаючи на наявні труднощі вимірювання, інститут оцінки ефективності державного управління в розвинених країнах є невід'ємним елементом політико-управлінського (а разом з тим і загальноекономічного) циклу. Він дозволяє оцінити ефективність роботи державних органів з позицій її адекватності існуючої ситуації, відповідності суспільним вимогам, правилам, цілям, з'ясування можливих резервів підвищення ефективності. Для запровадження систем оцінки в різних країнах складалися різні передумови. Так, в Німеччині це було пов'язано з необхідністю прискореного відновлення в післявоєнний період, в Канаді – з нафтовою кризою 1970-х рр., в США і Британії – з вадами внутрішньої системи державного контролю, в Південній Кореї – з потребою впорядкування показників рівня життя і доходів уряду [1, с. 6].

Інтегральні показники оцінки ефективності державного управління розроблені міжнародними організаціями, насамперед, Світовим банком. Найважливіші з них такі:

• Оцінка ефективності державного управління в міжкраїнном порівнянні – GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot).

• Порівняльна оцінка державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом і державою (показники WBES).

• Порівняльна оцінка якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії між бізнесом і державою в країнах з перехідною економікою (показники BEEPS).

• Індекс сприйняття корупції.

• Барометр світової корупції організації "Transparency International".

• Індекс економічної свободи організації "Heritage Foundation".

• Індекс непрозорості.

• Показники оцінки ефективності, вимірювані на основі обстежень думки держслужбовців і населення.

В Україні укорінення інституту оцінки ефективності державного управління має скласти підґрунтя для створення моделі державного управління, що відповідає стандартам демократичної правової держави із ефективно організованою ринковою економікою, а отже, стати запорукою успішної реалізації на новітньому етапі завдань розпочатої у 1990-х рр. адміністративної реформи [2]. За методикою Світового банку (індекс GRICS) якість державного управління в Україні оцінюється нижче за середнього. Особливо великими є проблеми зі стримуванням корупції, ефективністю роботи уряду і верховенством закону. Отже, для України необхідність становлення інституту оцінки ефективності державного управління обумовлюється сьогодні завданнями стримування корупційних механізмів, налагодження ефективних зворотних зв'язків у системі взаємодії державних інститутів і структур громадянського суспільства, зміцнення відносин взаємної довіри.

Початок становленню інституту оцінки ефективності державного управління може покласти підготовка і прийняття відповідного Закону України і супутніх нормативних актів. Оцінка ефективності державного управління має бути всеосяжною (системною), безперервною та здійснюватися в напрямках: державного планування, надання державних послуг, управління бюджетними коштами, правового забезпечення державних органів, управління персоналом, розвитку електронного урядування та електронної демократії, інноваційних перетворень в системі державного управління тощо.

Ідеологія і практика люстрації державних службовців повинна отримати більш широке оформлення в контексті реалізації нової моделі державного управління та впровадження оцінки ефективності управління персоналом. Цілями становлення інституту оцінки в зазначеній сфері мають бути:

• дотримання принципу меритократії;

• підвищення довіри населення до системи органів державної служби;

• забезпечення пріоритетності прозорих конкурсних процедур відбору;

• підвищення ефективності використання кадрового резерву;

• вдосконалення професіоналізму та управлінських навичок державних службовців;

• забезпечення рівномірного навантаження на персонал і своєчасного заміщення вакантних посад;

• забезпечення нейтральності державної служби до політичних змін у суспільстві через набуття високих стандартів професіоналізму та дотримання правил етичної поведінки службовцями.

Впровадження системи нового державного управління має також сприяти забезпеченню інноваційного економічного розвитку, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняного виробника, рівня і якості життя (загального добробуту) і тим закласти основи для модернізації національної економіки та її успішної інтеграції у світовий господарський простір. Варто, проте, враховувати, що концепція нового державного управління вимагає уважного осмислення і виваженої реалізації. Особливої уваги заслуговує, зокрема, практика комерціалізації державної діяльності та впровадження нормативів ефективності та результативності управлінської діяльності. Ринкова орієнтація моделі ефективної держави пов'язана не тільки із впровадженням нових технологій, але з привнесенням в суспільство нової системи світоглядних норм і цінностей; проте принципи організації системи державного управління сьогодні повинні в першу чергу визначатися не ідеологією ринку, а вимогами відкритого, демократичного і справедливого суспільного устрою, гармонізації норм державного і громадського управління, впровадження практики добротного (якісного) управління, що відкриває можливості для ефективного за-

хисту прав людини, рівноправної участі чоловіків і жінок у діяльності державних інститутів тощо.

Список використаних джерел

1. *Бочарова А. К.* Развитие института оценки эффективности государственного управления / А. К. Бочарова // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – № 9. – С. 69–75.

2. *Маліновський В. Я.* Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні / В. Я. Маліновський // Наукові праці. Політологія. – 2013. – Вип. 200. – С. 18–22.

3. Оценка эффективности деятельности государственных органов : сб. материалов международной конференции и семинара, 1–2 ноября, 2012. – Астана, 2012. – 150 с.

А.О.Маслов,
доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної теорії,
макро- і мікроекономіки
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки

Еволюція політичної економії у світлі суперечностей цивілізаційного розвитку і глобальних трансформацій

Пройшовши у своєму розвитку тривалий і суперечливий шлях, економічна наука вирішила цілий ряд важливих практичних, науково-теоретичних та ідеологічних проблем. Але поряд з цим, можна вказати на цілий ряд випадків, коли вона була не в змозі адекватно служити потребам розвитку людства, зростанню суспільного добробуту. Навіть навпаки – мали місце значні провали, нерозуміння тих процесів, що відбувалися в реальному господарському житті, а отже – відсутність адекватного їх пояснення та впливу на них. Це свідчить про те, що в економічній науці багато парадоксів.

Прийнято вважати, що економічна думка почала набувати форми наукового знання лише в XVII сторіччі. Зокрема, Й. Шумпетер в роботі "Історія економічного аналізу" пише, що "магістраль розвитку економічного аналізу …круто пішла вгору у другій половині і особливо в останній четверті XVII сторіччя" [3, с. 476]. В основі такої періодизації Й. Шумпетера лежить те, що саме в епоху Нового часу починають формуватись наукові методи аналізу економіки. Якщо в 1615 р. А. де Монкретьєн своєю працею "Трактат про політичну економію" дав назву науці, "хоча ще й не науці", то в працях представників класичної політекономії, вона стає наукою.

За свою 400-х річну історію, економічні теорія, яка зародилася як політична економія, зазнала значних змін у своїй проблематиці, змісті і методології, розширюючи предметне поле свого дослідження при одночасному зростанні його складності. Все це постійно висувало вимогу відповідності економічної теорії нагальним потребам господарської практики і адекватного теоретичного осмислення і економічних проблем.

Здатність піддавати критичному аналізу факти і знання (верифікація) є важливою властивістю сучасного наукового методу. Саме такий метод аналізу і почав формуватись в XVII сторіччі в межах економічної думки. Науковий метод мислення може бути ототожнений з позитивним методом, з приводу чого Й.Шумпетер в "Історії економічного аналізу" вказує, що такий підхід характерний саме для західноєвропейської традиції і обумовлений ходом розвитку європейського мислення, яке прийняло позитивний метод за стандарт наукового методу. Взаємозв'язок між економічною теорією (нормативний аспект) та господарством (позитивний аспект) проявляється не тільки завдяки впливу економічної теорії на господарську практику засобами економічної політики, а й тим, що *економічна теорія розвивається під безпосереднім впливом господарської практики*.

В історії економічної теорії є різні підходи до виявлення логіки і закономірностей розвитку економічної теорії, її періодизації та структурування, серед яких, зокрема, можна вказати на

схеми *"генеалогічного дерева економічної науки"* Пола Самуельсона, до *"генеалогічного дерева Другого канону економічної науки"* Еріка Райнерта [2, с. 63].

На відміну від згаданих схем, ми пропонуємо власний підхід до з'ясування логіки і закономірностей еволюції економічної теорії, що ґрунтується на принципі взаємодії нормативного і позитивного аспектів економічної науки у вигляді графічної моделі (рис. 1) [1, с. 28]. На рисунку цифрами позначено: 1) економічна думка ранніх цивілізацій Стародавнього Сходу (до арістотелівська традиція); 2) арістотелівська традиція: економічна думка античного світу та середньовіччя; 3) меркантилізм: донауковий період, юність економічної науки; 4) класична школа політичної економії: становлення економічної науки як самостійної галузі людської діяльності; 5) теоретичні альтернативи класичній ортодоксії: утопічний соціалізм, критичний напрям політичної економії, німецька історична школа, марксистська політична економія, маржиналізм (кожна з них має своє місце на певному відрізку кривої); 6) неокласика: синтез теоретико методологічних засад класичної політичної економії і маржиналізму; 7) кейнсіанство в його історичні еволюції; 8) сучасна неокласична ортодоксія: основні неоліберальні та неоконсервативні теорії; 9) теоретичні альтернативи сучасній ортодоксії: сучасний інституціоналізм, еволюційна економічна теорія, теорія інформаційної економіки.

Якщо не брати до уваги перший етап зародження економічної науки – до арістотелівську традицію, де економічна думка лише "жевріє" в межах "фрікассе" загальної суспільної думки, то решта хвиль свідчать про досить чітку взаємозалежність позитивного та нормативного аспектів.

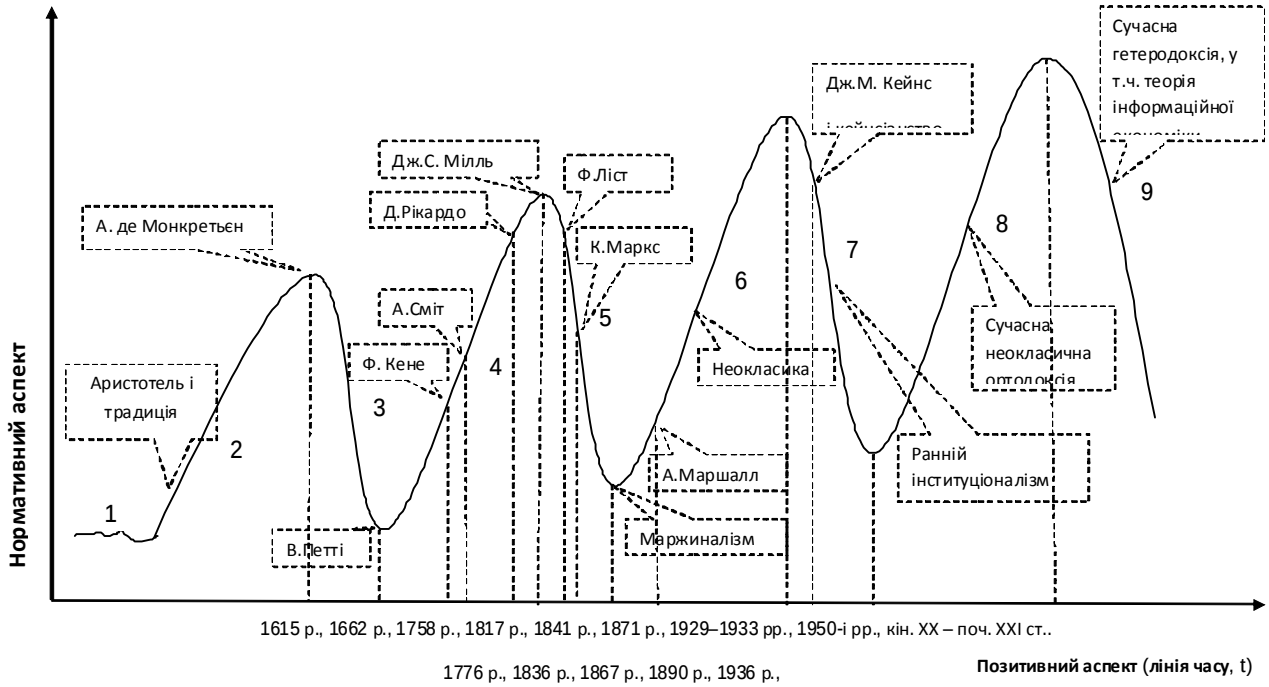
З методологічної точки зору, на кожній хвилі *висхідний відрізок* свідчить про: 1) *домінування нормативного аспекту (теоретизування) над позитивним аспектом (емпіризм)*, тобто теоретизування відбувається при меншому значенні господарської практики, ніж на низхідному відрізку; 2) *домінування принципу "laisse faire, laisser passer"*, тобто безумовного економічного лібералізму при слабій ролі держави в економічних процесах; 3) *переважання політики фритредерства над політикою протекціонізму* в міжнародній торгівлі; 4) *спостерігається методологічна спадковість між попереднім і наступним висхідними відрізками хвилі*.

Також, на кожній хвилі *низхідний відрізок* свідчить про: 1) *домінування позитивного аспекту над нормативним*, тобто на розвиток економічної теорії більший вплив, ніж на висхідному відрізку, відіграє господарська практика; 2) *відхід від домінування принципу "laisse faire, laisser passer"* посилення ролі держави в економічних процесах; 3) *переважання політики протекціонізму над політикою фритредерства* в міжнародній торгівлі; 4) *спостерігається методологічна спадковість між попереднім і наступним низхідними відрізками хвилі*.

Поряд з цим, необхідно зауважити, що при побудові хвилеподібного малюнку для спрощення довелося вдатись до абстрагування деяких моментів. *По-перше*, спрощено перехід від висхідних відрізків хвиль до низхідних (і навпаки), враховуючи те, що на практиці вони, як панівні ортодоксії та їх теоретичні альтернативи (гетеродоксії) впродовж певного часу співіснують, поки не відбудеться зміна парадигм. *По-друге*, парадигмальна зміна, не залежно від того, відбувається вона в верхній чи нижній частині хвилі, супроводжується кризою в реальній економіці. *По-третє*, зрозуміло, що не можна втиснути в один відрізок хвилі (висхідний чи низхідний) навіть методологічно близькі теоретичні системи, і тому, віднесення до того чи іншого відрізку перелічених теоретичних традицій здійснено з певною долею умовності, зокрема, наприклад, сучасної неокласичної ортодоксії, сучасного інституціоналізму.

Господарська практика кінця XX – початку XXI сторіч свідчить про те, що сучасна економічна ортодоксія вже давно терпить кризу, а глибина і часта повторюваність економічних криз є яскравим прикладом певної неспроможності панівної теоретичної системи належним чином оцінити реальні економічні процеси, а отже, дати адекватні рекомендації для розробки і реалізації економічної політики. Саме це і зумовлює значні проміжки часу при переході від однієї парадигми до іншої, кризу, що затягнулась в економічній теорії, а отже, впливає на час подолання кризи в реальній економіці.

Сьогодні, коли панівна неокласична ортодоксія (відрізок 8) впродовж тривалого часу не виконує покладену на неї функцію теоретико-методологічної основи для розробки і реалізації господарської практики, то обґрунтування необхідності розробки нової (чи нових) економічної теорії повинні виконати економісти-теоретики за допомогою нової, альтернативної (гетеродоксальної) економічної теорії (відрізок 9).



Графічна розверстка позитивного та нормативного аспектів економічної науки

Джерело: Розроблено автором самостійно [1, с. 28].

Отже, методологічно, до сучасної гетеродоксії, яка вже давно переросла себе як таку, і повинна зайняти місце ортодоксії, поряд з сучасним інституціоналізмом, зокрема – новою політичною економією вірджинської школи (теорія суспільного вибору), та еволюційною економічною теорією, також з повним правом можна віднести і *теорію інформаційної економіки* (у тому числі і нове кейнсіанство). Низхідний відрізок останньої, четвертої, хвилі (відрізок 9) свідчить, що в сучасних умовах розвитку світового господарства при розробці економічної політики необхідно опиратись, зокрема, на теоретико-методологічні засади *теорії інформаційної економіки* як інформаційної парадигми, яка також передбачає посилення ролі держави в економічних процесах і явищах.

Насамкінець, необхідно зазначити, що в процесі розвитку економічної теорії та історико-економічних знань впродовж багатьох століть поступово розширювались їх функції, ускладнювалися та поглиблювалися дослідження, практичні та міждисциплінарні зв'язки. І сьогодні економічна теорія та історико-економічна наука стоять на порозі значних змін, насамперед, у зв'язку із необхідністю подальшого вдосконалення змісту, проблематики та методології дослідження процесу еволюції господарських форм та економічних систем, ширшого використання міждисциплінарних зв'язків, системного аналізу господарських процесів та явищ в межах пошуку, обґрунтування, побудови та використання нової парадигми як основи для розробки і реалізації адекватної економічної політики.

Список використаних джерел

1. *Маслов А. О.* Місце теорії інформаційної економіки в історії економічної думки / А. О. Маслов // Економіка ринкових відносин : наук. журн. Київського ун-ту ринкових відносин. – 2012. – № 9. – С. 22–29.

2. *Райнерт Э. С.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / пер. с англ. Н. Автономовой ; под ред. В. Автономова ; Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики". – 2-е изд. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 384 с. – (Экономическая теория).

3. *Шумпетер Й.* История экономического анализа : в 3 т. / Й. Шумпетер ; [пер. с англ. под ред. В. С. Автономова]. Т. 1. – СПб. : Экономическая школа, 2004. –LVI + 496 с.

І.Ф.Радіонова,
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри макроекономіки
та державного управління, ВНЗ "КНЕУ імені Вадима Гетьмана"

Еволюція пояснення феномену рівноваги в історії економічної науки

Фундаментальна ідея економічної рівноваги вже майже 250 років використовується в економічній науці в якості інструменту аналізу економічних систем. Рівновагу стала тією центральною категорію, навколо якої розбудовується економічна теорія. Різноманітні модельні конструкції рівноваги (нерівноваги), авторами яких є представники різних теоретичних шкіл, дають підстави для припущення, що саме завдяки поясненню феномену рівноваги економічна теорія набуває статусу науки з достатньо розвиненим інструментарієм аналізу.

Змістовна близькість понять (явищ) загальної рівноваги й макроекономічної стабільності та поглиблення макроекономічних дисбалансів й нестабільності на глобальному та національному рівнях зробили проблему рівноваги актуальною для сучасної науки.

На відміну від інших категорій, категорія рівноваги охоплює декілька сенсів. Без їх уточнення використання поняття "рівновага" у науковій комунікації економістів значно ускладнюється. Основні сенси категорії економічної рівноваги подано на схемі (рис. 1).

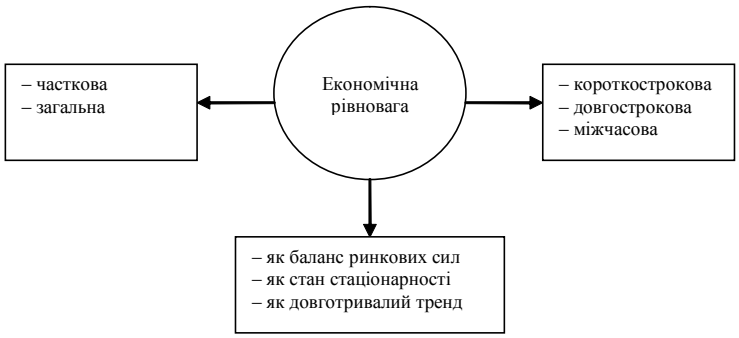


Рис. 1. ***Підходи до економічної рівноваги***

Існують підстави для виокремлення, принаймні, трьох сенсів у поясненні економічної рівноваги з застосуванням різних критеріїв, а саме: 1) за критерієм масштабу охоплення економічних процесів – часткової та загальної, 2) за критерієм тривалості формування – короткострокової, довгострокової та міжчасової, 3) за критерієм умов формування – рівноваги як балансу попиту та пропозиції, як стану стаціонарності без ендогенних причин до подальших змін, як рівноваги тяжіння економічних процесів до детермінованих результатів (показників) внаслідок формування довготривалого тренду.

Ідея *часткової* рівновага стала інструментом аналізу функціонування окремих ринків з використанням "мови кривих попиту та пропозиції" та "за інших рівних умов" вільної конкуренції. Основи теорії часткової рівноваги закладено А.Курно ще в першій половині XIX ст. та розвинуто А.Маршалом. Оригінальна деталізація умов рівноваги окремого ринку на засадах закону пропорційності граничних корисностей відносним цінам запропонована В.Джевонсом.

Основи теорії *загальної* рівноваги закладено Л.Вальрасом завдяки його видатній ідеї пояснення економіки через систему рівнянь взаємопов'язаних ринків. Є підстави стверджувати, що до розробки основ теорії загальної рівноваги долучився й Ж.-Б. Се, сформулювавши закон неможливості тривалої нерівноваги грошового ринку у формі надлишкового попиту на гроші в товарно-грошовій економіці.

Ідея Л.Вальраса тривалий час була об'єктом критики, у першу чергу, з причин можливої множинності, а, отже, невизначеності рівноважних значень цін, співвідношення яких мають забезпечувати загальну рівновагу. Проблема множинності рівноважних значень у системі рівнянь Вальраса була частково розв'язана К.Ерроу та Ж.Дебре. Ними сформульовано обмеження для її

(системи) однозначного й економічно змістовного (невід'ємного) вирішення, а саме: наявність постійної або спадної віддачі від масштабу, відсутність спільно вироблених продуктів і зовнішніх ефектів у виробництві та споживанні, взаємозамінність усіх товарів та відповідний вплив зміни цін одних товарів на попит щодо інших

До розробки теорії загальної рівноваги причетна більшість видатних макроекономістів XX ст., починаючи з Дж.М.Кейнса. Їх внесок визначається не лише сформульованими висновками щодо умов такої рівноваги, а й вихідними припущеннями та логічними побудовами, які використовувались.

Ідея розмежування *короткострокової* та *довгострокової* рівноваги попиту та пропозиції належить А. Маршалу. Він визначав короткострокову рівновагу як таку, що знаходиться під впливом непостійних (тимчасових) подій і фактів. Натомість, довгострокова рівновага формується, так званими "природними умовами".

До розробки поняття "*міжчасова рівновага*" були причетними спочатку Дж.Хікс та Ф. фон Хайєк, а пізніше – К.Ерроу та Ж.Дебре. Під міжчасовою рівновагою зазвичай розуміють формування, так званих "n×t – цін" – цін для n-товарів, t-періодів. А з самої ідеї міжчасової рівноваги випливають важливі висновки про неоднаковість рівноважних цін одного й того ж товару у різні періоди часу, про існування *точок послідовного руху до рівноваги*, про необхідність врахування в аналізі рівноваги очікувань економічних суб'єктів.

Економічна рівновага у сенсі досягнення *балансування*, *стаціонарності* та *тяжіння* економічних процесів до певних детермінованих результатів робить центральною в методології науки проблему власне визначеності цих умов.

Видатні економісти минулого характеризували умови та відповідні їм параметри економічних систем в рівноважному стані по-різному: як "природні" (А.Сміт), як "такі, що відповідають сталому положенню речей" (Д.Рікардо), як "довготривалі нормальні" (А.Маршал), як "природні, або нормальні" (Дж.Кларк), як "потенційні" (М.Фрідмен), як "ефективні" (Дж.М.Кейнс).

З огляду на загрози цілісності глобальної та національної економік, які виникли на початку XXI ст. і пов'язані з макрофінансовими дисбалансами, у якості визначальної риси умов рівноваги можна було б називати й їх "здатність забезпечувати цілісність економічної системи"

Уведенням категорії "економічна рівновага" в науковий обіг економічна наука завдячує Дж.Ст. Мілу. Але його висловлювання про те, що "ми доповнимо нашу теорію рівноваги теорією руху…" спричинило тлумачення рівноваги як статичного стану та дало підстави для "звинувачення" теорії рівноваги у нездатності пояснювати динамічні процеси. Ця уявна "суперечність" між рівновагою та динамікою вирішувалась в економічній науці, зокрема, завдяки розробці моделей порівняльної статики, ітераційних моделей. Останні пояснювали саме покроковий рух в бік рівноважних станів. Відомими розробниками таких моделей стали Р.Мандел, Дж.Мід, Я.Тінберген.

Макроекономічні моделі економічних коливань, розроблені у другій половині XX ст., також у особливий спосіб "вирішують суперечність" між економічною рівновагою та рухом. Зокрема, кейнсіанські моделі коливань спираються на вихідне припущення про відхилення фактичних параметрів економіки від тих, які є природними й відповідають довготривалому тренду. Навіть у неокласичних моделях економічних коливань, які спираються на припущення про коливання самого тренду, визнається існування тимчасових шоків, за яких реальна пропозиція відхиляється від власного довготривалого тренду. Показово, що результатом розробки найвідомішої моделі RBC – моделі Прескота – Кідленда стало виведення рівнянь *динамічної рівноваги* з урахуванням очікувань економічних суб'єктів та наявності реальних шоків пропозиції.

Який з розглянутих сенсів економічної рівноваги набуває найбільшої актуальності за сучасних умов? На наш погляд, - це пояснення рівноваги як загальної й такої, що формується внаслідок "тяжіння" економічних процесів до детермінованого тренду у тривалому періоді. Цей сенс економічної рівноваги найбільш тісно пов'язаний з феноменом макроекономічної стабільності та з макроекономічною безпекою національної економіки. Зв'язок згаданих понять (явищ) ілюстровано на схем (рис. 2).

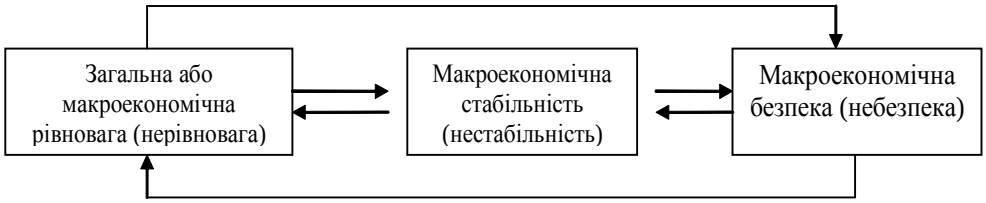


Рис. 2. ***Логіка зв'язків загальної економічної рівноваги***

Загальна економічна рівновага у сенсі детермінованого "тяжіння" (наближення) фактичних значень макроекономічних змінних до трендових створює передумови макроекономічної стабільності. Тимчасові некритичні відхилення від цих значень породжують *нестабільність*. Довготривалі критичні відхилення створюють макроекономічну *небезпеку* – загрозу існуванню економіки як цілого. Економічний тренд може оцінюватись з позицій оптимальних та порогових значень макроекономічних змінних. Тоді некритичні відхилення асоціюються з *оптимальними* значеннями макроекономічних змінних, а критичні – з *пороговими*.

Внаслідок відхилень фактичних значень макроекономічних змінних від трендових формуються макроекономічні дисбаланси. У сучасній економічній науці розрізняють глобальні дисбаланси та дисбаланси окремих економік, відтак, необхідно розрізняти тренди світового та національного розвитку.

У якості актуальних *глобальних дисбалансів* сучасного етапу розвитку *світової економіки* визначають такі: нерівномірний розподіл світового боргу та світових валютних резервів між країнами (групами країн), суперечливі зміни валютних курсів, непропорційні торгівельні потоки та потоки руху капіталів, відмінні за кількісними значеннями схильності до заощаджень в окремих країнах (групах країн), що спричиняє відносне перенасичення окремих економік заощадженнями тощо.

Уявлення про актуальні *дисбаланси національних економік* суттєво змінювались упродовж останніх 20 років. Такий висновок можна зробити на основі порівняння ключових індикаторів ЄС за Маастрихтськими критеріями 1993 р. та за Процедурою макроекономічних дисбалансів для країн ЄС 2012 р. Основні зміни у визначенні актуальних для національних економік балансів (дисбалансів), пов'язані з усвідомленням причин та оцінюванням наслідків фінансової кризи 2008-2010 рр. Ці зміни втілились у тому, що:

– зросла *кількість* ключових показників, за якими оцінюється стан національної економіки з метою подолання дисбалансів та забезпечення макроекономічної стабільності, – відбувся перехід від п'яти до десяти ключових показників,

– у переліку показників з'явились ті, що стосуються *конкурентної спроможності* національної економіки й віддзеркалюють її стосунки з зовнішнім світом (п'ять з десяти показників)

– розширено коло показників, які безпосередньо стосуються *фінансової сфери* та фінансових диспропорцій (сім з десяти),

– у якості індикаторів почали застосовувати *середні за період* (за три, п'ять років) значення показників та використовуватись "коридори" допустимих коливань змінних

Аналіз еволюції підходів до феномену економічної рівноваги дає підстави для деяких **висновків**, стосуються реформування механізмів прийняття управлінських рішень і взаємодії органів української державної влади та української економічної науки:

– Особливої актуальності набувають теоретичні розробки, спрямовані на обґрунтування "нормальності" та "природності" перебігу економічних процесів з огляду на кардинальні технологічні зміни, які відбуваються у реальному секторі економіки, фінансовій сфері та сфері комунікацій.

– Основою прийняття управлінських рішень в царині забезпечення макроекономічної стабільності мають ставати не стільки поточні дисбаланси, скільки обґрунтовані уявлення про довготривалі економічні тренди.

– У якості інструментів оцінювання та запобігання поточним макроекономічним дисбалансам мають поступово використовуватись індикатори та процедури, максимально наближені до практики ЄС. При цьому доцільно застосовувати коригування оптимальних та порогових значень макроекономічних індикаторів у зв'язку з національними особливостями розвитку.

Список використаних джерел

1. *Блауг М.* Економічна теорія в ретроспективі : пер. з англ. / М. Блауг. – К. : Основи, 2001. – 670 с.

2. ***Blaug M.*** Great Economists before Keynes; An introduction to the lives and works of one handred great economists of the past / M. Blaug // Edward Elgar Publishing. –1997. – P. 416.

3. ***Hahn F.*** On the notion of equilibrium in Economics / F. Hahn // Cambridge University Press, 1973 – P. 350.

4. *Маршалл А.* Принципы экономической науки : в 3 т. / А Маршалл. – М. : Прогресс, 1993. – Т. 3. – 351 с.

5. *Милль Дж. Ст.* Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии : в 3 т. / Дж. Ст. Миль. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 3. – 447 с.

6. Stability and Growth Pacts (SGP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.consilium.europa.eu/uedocs/ cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

7. Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/

Józef Antoni Haber

Looking for a new sense of european integration

"You always know where your way begins.
but you never know where it will end".

The European integration is still a big economic as well as political and social experiment. The years have gone and we still and still have a lot of problems to be solved, and new ones challenge bigger and bigger European community. It is so because at the early beginning it was not an idea for the whole Europe. It was an intention to unite people in Western Europe, because Europe and the World were divided into two different political and economic blocks. This ideological iron courtine designated clear borders between East and West. Europe has been an area of competitive influence of the United States of America and the Soviet Union. The West of Europe had a large access to financial aid given by the USA in Frome of Marshall Plan. The East was ruled by the Soviet Union. Even independent states but with very limited sovereignty. Within that geometry new concept of integration was developed and European integration began its development. At the early beginning six Member Sates and today it is the European Union of 28 countries and some are waiting for possibile accession without an exact date of this final act. What is going on with the European Union? Why we have so many problems what years ago was not a problem having significant impact on the process of interation? An answer to such a question is not easy, but it is necessary to put this question on a table because we have to be honest to all people living within the EU and to people dreaming to be full Member States of European integration. I would like to Express my personal point of of view on that vital question of all of us in Europe as a continent.

First of all there is completely new political geometry of Europe. The traditional divisi on the East and the West does not exist. The political doctrine of the Western Germany to achieve a reunification of Germany, what was treated by many many as an utopian idea, was realised and the reunification of Germany was done. For European integration it was for the first time enlargement without any accession process. It was done Simple just because one of the Members of this integration was enlarged. Nobody asked what will be the consequences of such an international act for the community and the World. The Berlin Wall LED down and it was a symbol of the end of the Soviet Union control over the part of Germany. The new German state became as a more populated and with new problem how to unite both parts ruled by the different economic principles and to establish new cohesion policy for the new territory. Never before in European, after World War II history we had such a situation. The European integration has been confronted with new challenge, and had to respond for many aspects of this enlargement. There is no doubt, that for Germany as a Member State of the European integration it was

an advantage as well. Germany reached quite new position within all institutions of the European integration. Such a chance has been used and German state achieved dominant position within European community. Without Germany there is no possibility to provide any improvements or changes of many different common policies. German impact on the external relations of the European Union is evident. It is no my intention to say, that we have to limit today's position of Germany within the European Union and Europe at a whole, but we have to take into account such a fact, otherwise we will make mistakes and it is not my expectation. We have to use German influence for a mutual interests of all European countries.

Secondly, the European Union since the Lisbon Treaty entered into force on 1st December 2009, is an international organization. So it is not a super-state but an organization of independent countries, what transfered many of their sovereign rights to the European Union. What more, there is a dominant position of European law over domestic law of the Member States. It means necessity to recognize European law (so called *acqis communautaire*) in every legislative process undertaken by the local governments to be in accordance with the EU's legislation. It demands resonable legislative activity and a large number of highly skilled professionals. Any candidate country should be aware what must be done before it will sign an accession treaty to be a full Member State of the European Union. Hard work and decision but there is no way to achieve a membership of the EU. It is observed a tendency to transform the EU as an international organization into federation or super-state with the European Commission as a government. It is not new concept but in fact when it is forced stronger there are more opponnents against such a vision of European integration. My opinion is, that nobody ask people if they want such a superstate? What will be the authorities of the Member States governments and Parliaments if the European Parliament will have the highest position within legislative process? We have to reflect this question, because I am sure, that people could recognize such a situation as a threat to freedom of a country.

Another problem is that we have too many institutions and agencies what requires more bureacracy and such institutional structure is going to be uneffective in a public sense because it works more for itself defending its own interests to exist. Being not too much sophisticated I would like to share opinions of Professional from many branches, that numerous directives are completely unnecessary. Many proposals were like unrealistic concepts, but administration spent so much time to develop a text of a new legal act just for nothing. Next, so called regional products. The definition of such a product, from any region of the European Union, developed within the European Commission requires people from any region to prepare special application to the Commission for recognizing specific product as a product of a region. Why it should be done? Every region has its originality and it is a feature of regional culture. It is example of a national and European culture. There is no necessity to provide so many bureacratic procedur es. Such a process leads us to nowhere instead to maintain national and regional cultural heritage, which makes European culture rich and divides it from others. It is only one example of unexpected effects of European integration. We need more public control over European bureaucracy and to have new instruments of such a control.

When European integration began it was clear that people wanted to be sure, that such a conflict like the World War II will never come back. A will to be more aware, that our neighbours should never be our enemies, and that co-operation is better than conflict, a public agrement for a start of the integration process was something obvious. An idea of a mutual understanding through common interests for development and security was so strong, that European integration has been real success. When a concept of a Single Market presented by the politicians to people of the Member States brought more economic and social security for individuals and groups, obviously public opinion supported the idea of such an integration. Single Market became as an example of reasonable economic policy not only in Europe, but outsider the continent as well. I guess, that realisation of a Single Market concept is a greatest success of the European integration. Single Market is based on four freedoms which are fundamental for the development of European integration, strengthened it, and made possibile enlargement. But is not a *perpetum mobile.* Single Market has a lot of requirements, what should be realised by the Member States and each next decision to transform European integration on another stage of integration, I have in mind economic and monetary integration, should be justified by economic analysis. But not only economic analysis but must be an effect of a holistic vision of European integration in a World. Of course, that success provide hopes for growth and higher health. It brings wishes of

other countries to join successful community looking for a new possibilities to give a boost for national economy as it was earlier in consecutive enlargements not as big as of 2004. However Single Market was a factor of all enlargements.

It is obvious that reunification of Germany was a long process not only one event in 1989. Round Table in Poland in June 1989 started *domino process* to kollaps of socialist countries block and finalny of the Soviet Union. The application for membership of European integration structure was a political decision supported by people. Ten countries followed later by Bulgaria and Romania, applicated for mambership of the European Union. It was quite different international situation and different European integration structure. The acceptation of those applications where more of political nature than economic, however the "old" countries of European integration have had a hope for new markets as dem and for many goods was enormous. Especially countries export oriented, like Germany, were looking for new markets. Waiting for a new enlargement it was necessary to prepare European integration structure to be effective as it was, at that time, completely not ready, to open doors for new members. The next problem has been of financial nature. The GDP of newcomers was significantly Lower than of thos old ones. So every averages declined, and significant changes were expected within Structural Funds and Cohesion Fund. Agricultural Common Policy with all subventions has been not prepared to subsidies agriculture of newcomers (especially of Polish agriculture). The negotiations were very hard with a lot of controversies and sides had to be very patient to reach consensus. The problem was because the European administration wanted to introduce new common currency Euro and to develop the European Constitution. First overall strategy, known as *Lisbon Strategy,* adopted in 2000, unfortunately had to be amended and in fact collapsed. The reasons were numerous and of great importance. The wars in Iraq and Afghanistan as well as global financial and monetary crisis had a great impact on the realization of main goals of Lisbon Strategy. Nevertheless rejecting the project of the "European Constitution" in France and the Netherlands brought troubles to the European Union. That's why German Presidency was under the political pressure to revive this project. It was not possibile to maintain the old one and it was amended and the European Union transformer, as it was mentioned above, into international organization. The new strategy *Europe 2020* is adopted, but I am afraid, that new political and economic obstacles are bringing threat for final success of this strategy.

Now, I would like to come into the core of the question where we are going to?, or looking for a new sense of European integration. There are different aspects of that problem, that have more or less impact on the future of European integration and Europe at all. It means, that not only the Member States of the European Union will be faced with new trends but each country of Europe and neighbouring territories.

First of all a weakness of the European Union is, that developer and implemented strategies have no alternatives. It is impossible to believe, that such organization as the European Union, aspiring to a hegemonic position on the World, has no strategic, holistic vision, what about own future within at least ten years, if other hegemons like the U.S.A. and China, do not forgetting the Russian Federation, are building their position on long-run strategies. First, and very important, strategy is Security Strategy. The last one was adopted, however in some parts already amended, in 2003. It was the first Security Strategy since European integration was born. Bearing in mind, that since the Maastricht Treaty to the Lisbon Treaty there is adopted Common Foreign and Security Policy, with established High Representative of that Policy, in fact there is no such policy. Looking for a conflict between Ukraine and the Russian Federation it is clear that we have a lack of such a common policy, which could be strong factor of international security policy. There is as well impossible to believe, that two Member States of the European Union are permanent members of the Security Council of the United Nations (I mean France and the United Kingdom). Another permanent member of that Council is the Russian Federation. How we can trust and have a confidence to the international institutions and international treaties, when guarantees do not protect international obligations? Looking for a new sense of European integration we are looking for a more trust and confidence because only peaceful co-existance could be a strong fundament for mutually convenient development and growth. It is true, that the Member States have own interests and officially presented to own public opinion. In my opinion there is an urgent need to review the position of the European Union on effectiveness of activity of responsible representatives for security within the European Union and associated countries. All Member States of the EU are the Member States of the United Nations so there is an obligation of all States to cooperate to solve conflicts in Europe and on the European Union's borders.

The European Union established its European Neighbourhood Policy. As a follow-up and integral part of it is the idea of the Eastern Partnership. Ukraine is important part of it. It is impossible to conduct effective Eastern Partnership and Neighbourhood Policy without comprehensive and consistent foreign policy.

The European Neighbourhood Policy should take into account not only the needs of the European Union but as well as needs of its partners covered by Neighbourhood Policy. It is very important from geostrategic point of view. Such a point of view should forecast possibilities of a full membership or only to stay as a partnet or associated member. It is strategic importance of both sides. Building political and economic relations what obviously has impact on social relations such a clear vision of future position of a country will be decisive for a strategy of national development. Bearing in mind a lot of problems waiting for a solution within the European Union I put a hypothesis, that the European Union is unable to undertake new enlargement, especially offered to a new big country like Ukraine. The Association Agreement is at the moment all what the EU is able to sign. It is more convenient for the EU as for associated country. Looking at the domestic problems of Ukraine and the relations with Russian Federation I do not think it will be any decision precisly giving a date of possibile accession. It is not only the matter of economic or political importance, but external borders of the European Union. At the moment it is a problem of Ukrainian forces not of the European Union. The last proposal of the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, to establish common European forces is unrealistic, as the Member States belongs to NATO and from military point of view it is impossible to have separate forces within one country. Such a proposal was already earlier it does not work. Also financial aspect of this proposal is not precised. What more, I am afraid, that no one big Memeber State of the EU would like to have longer border with the Russian Federation i sit is now. The best example how sensitive matter it is, is Turkey. So long association with the EU and no clear vision when the negotiations will start. In any case many Member States benefit of this situation. Ukraine has more difficult situation as its geostrategic situation is really different as of the Central European countries or Baltic States. No doubt without change of the EU's policy will be very hard to establish peaceful co-existance with the Russian Federation. Another problem of the EU's Neigbourhood Policy is the Mediterranean. The problem of illegal immigration is a real threat for security of the Member States as there is no effective control who is really emigrant and what are the reasons for an emmigration. The EU has no common policy versus Middle East and what more we have to take into account, that on the sea there are at the moment navy forces of all four pretendents to a hegemonic position in the World as lately joined them Chinese Navy realising common Russian-Chinese Sea Exercises.

Very important is economic aspect of European integration. As I mentioned already Single Market I recognize as a greatest success of European integration. Looking for a new sense of European integration I guess that it is necessary to reject present al most centrally planned management provided by the European Commission and its bureaucracy. Within last years it was unprecedented number of limits provided into national economies of the Member States. It was only lack to establish minimal proces for goods and services. A sense of new integration is to replace such indicators of limits of production (what is very simple way to control and govern national economies) and remind us the old centrally planned economies in Central and Eastern Europe, by development of directions of European Union and to indicato financial resources being in disposal of the European Commission. To develop areas where the EU needs improvement to be more competitive versus the USA bearing in mind that may be it will be signed a treaty TTIP, and only Germany and Finland are more competitive and other Member States of the EU are definitely not. The next question is to what extent will be grown number of Free Trade Agreements as it is ambition of the EU to have the same position as the USA and China. Export Orientem countries of the EU, not only Germany but others as well, should take into account rapidly growing production potential of China, India, Brasil and ASEAN countries. In that context it is difficult to say whether the EU would be ready to indicato a possibile date of accession talks with Ukraine. What to do with that problem? Just to undertake as soon as possible talks with Small and Medium Size Enterprizes Sector for instance in Poland, as this sector will be one of the Loosem after signing TTIP and it is reasonably to undertake cooperation with Ukraine to achieve synergy effect. Very good circumstances should bring establishing visa-free regime between Poland and Ukraine (at least free of payment) and facilities for Foreign Direct Investments. Ukraine and Poland will be the

target of German business as it will soon big gap in labour forces on German market and authorities do not expect more immigrants from outside-Europe countries. There is a lot of complementary sectors of production and plus geographical revenue. Do not forget of close language and culture.

Looking for a new sense of European integration we should think on Europe in different aspects. The European Union is only a half of Europe in geographical scale. Unfortunately European policy has been focussed on the Russian Federation forgetting the rest of the Eastern Europe. The dependence of Russian gas caused that the Russian Federation reached a position of so called "strategic partner". But it is necessary, from methodological point of view, to define a term "strategic partner", what does it mean? If it means political importance, economic position, may be military power, and where are people? The Russian Federation for the European Union is rather the side of a trade relations than strategic partner for cooperation. There are too many contradictions as both sides would like to reach hegemonic position. Both sides have common economic interest. The European Union should to secure energy resources and one of directions is the Russian Federation. Russian economic security indicate, the European Union as a contractor and a source of a new technology. On the other side of a country is China and the Russians used this country as a strategic partner taking into account another hegemon the USA. The USA what do not want to be equal with anyone country. China-Russia strategic partnership is therefore obvious, but how long it will last?

New sense of European integration is not only linked with the West. Central and Eastern Europe is more vital for that concept. New sense has its source in a quite different approach to a human being. Western Europe is slowly loosing its identity, values and culture. In opposite Poland and Ukraine have revival of its identity, however Ukrainian nation is on the beginning of the road to be aware of the own history and significance on the European map. It is a trap when we want simply compare Poland and Ukraine. Poland never been Soviet Republic however hardy touched by the Kremlin's policy. Poland never nationalised own agriculture sector (only 12 % of the agriculture was nationalised) so it is great awareness of personal ownership of the soil. In Poland we have not such a number of people of Russian nationality as it is on Ukraine. But we still have the problem of too quickly sold our production sector colloquially called privatisation and now hardly rebuilt.

A new sense of European integration is needed because there is a threat that the European Union could be devided and some signs of that process are already observed. It is not only side effect of financial and monetary crisis, but disinclination to the transfer more sovereign attributes of national states to the European Union. We need, I underline this, a clear, comprehensive vision of Europe and its place among other continents. Europe is ageing and its futur eis in the hands of young generations.

З.Е.Скринник,
доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри суспільних дисциплін
Львівського інституту банківської справи
Університету банківської справи Національного банку України

Філософські аспекти глобальних економічних трансформацій XXI ст.

Для означення сутності глобальних економічних трансформацій XXI ст. в науковій літературі все частіше вживають поняття "фінансова цивілізація". При цьому мають на увазі, по-перше, проникнення грошового виміру на всі рівні соціокультурного буття людини, зокрема в такі сфери, які дотепер не вимірювалися грошовим еквівалентом. По-друге, сучасний стан економічних механізмів створює ситуацію, в якій гроші діють винятково заради самих грошей, віртуалізуючи не лише економіку, але й соціум в цілому. Криза, яку зазвичай називають фінансовою, яка охопила всі складові світової економічної системи, у повному своєму масштабі набула позафінансової, позаекономічної природи – кризовим є стан сучасної соціальності як такої [2, с. 27]. Сучасні гроші – це субстанція-суб'єкт, цілковито ідеальна, духовна, абстрактна, яка не має потреби в жодній іншій субстанції, окрім самої себе, субстанція, що народжується з економічних відносин і перебуває в економічних параметрах, проте проймає собою весь світ, увівши в дію вже по-справжньому світові гроші, або світові валюти.

Фінансові механізми, починаючи з доби Модерну, поширилися на всі соціальні системи і перебрали на себе функції управління цілим суспільством. Це зумовило своєрідну експансію економічної раціональності. Прагматична діяльність людини звільнилися від традиційних ціннісних критеріїв, їх замінили генералізовані інструментальні цінності – гроші і влада.

Цей процес описав Герберт Маркузе в роботі "Одновимірна людина". Він вказує, що інструментальна раціональність стала основною причиною наростання кризових явищ у життєвому світі людини до такої міри, що перетворилася у власну протилежність – сам Розум стає ірраціональною силою. Наше суспільство підкорює відцентрові соціальні сили не терором, а технологією, подвійною основою приголомшливого зростання ефективності виробництва та рівня життя. Під "одновимірністю думки та поведінки" людини Маркузе мав на увазі підпорядкування потреб і прагнень людини особливій формі виробництва та розподілу, яка своєю продуктивністю та ефективністю, здатністю збільшувати комфортність, перетворювати непотрібне в потребу створює нові, ефективніші та приємніші форми соціального контролю, породжує новий, найбільш небезпечний вид тоталітаризму: тоталітарним стає сам виробничий механізм.

Відомий французький філософ Жан Бодріяр визначив той шлях, яким іде сучасна Західна цивілізація, як "суспільство споживання". Він вважає основною ознакою людського життя у XX ст. "фантастичну очевидність споживання і достатку", засновану на безмежному примноженні багатств, послуг, матеріальних благ, яке являє собою різновид "глибокої мутації в екології людського роду". Власне кажучи, люди в суспільстві достатку оточені не стільки іншими людьми, скільки об'єктами споживання. Їх повсякденне спілкування полягає не в спілкуванні із собі подібними, а в отриманні найрізноманітніших споживчих благ.

Ж.Бодріяр робить висновок: основною проблемою сучасного капіталізму більше не є суперечність між "максимізацією прибутку" і "раціоналізацією виробництва", основна проблема – це суперечність між потенційно безкінечною продуктивністю і необхідністю збуту продуктів. На цій фазі для системи стає життєво необхідним контролювати не тільки апарат виробництва, але і споживчий попит, не тільки ціни, а й те, що буде запотребуване за цими цінами. Загальним підсумком є "вилучення у покупця влади вирішувати", натомість передача цієї влади підприємству, яке нею може маніпулювати. Джон Гелбрейт називає це "перевернутою послідовністю" на противагу "класичній послідовності", де передбачалося, що ініціатива належить споживачу і впливає через ринок на виробництво. Тут, навпаки, саме підприємство контролює поведінку на ринку, управляє соціальними позиціями і потребами і моделює їх. Це веде, принаймні в тенденції, до тотальної диктатури виробничої системи. Істина полягає не в тому, що "потреби є плодом виробництва", а в тому, що система потреб нині становить продукт і елемент системи виробництва. Система потреб означає не те, що потреби виробляються одна за одною у зв'язку з відповідними об'єктами, а те, що вони виробляються як споживча сила, як глобальна наявність в загальних рамках продуктивних сил. Світ речей і потреб, таким чином, подібний до зростаючої істерії. Стає неможливо визначити об'єктивну специфіку потреби, як неможливо об'єктивно визначити при істерії специфіку хвороби в силу того, що такої специфіки не існує.

У цьому новому історичному типові тоталітаризму фінансові механізми постають як чуттєво-наочне вираження "одновимірності", універсальний посередник, що пов'язує людину з усіма формами споживання, які є, по суті, формами соціального контролю над нею, і занурює її у світ відчуженого буття.

Надії на подолання постіндустріальної економічної цілераціональності, яка, руйнуючи ціннісно-нормативні основи людської діяльності, обмежує обрій життєвого світу моделлю "людини економічної", сьогодні все частіше пов'язують з "етикою відповідальності", що її прагне обґрунтувати комунікативна філософія. Комунікативна філософія у певному сенсі являє собою зустрічний рух по відношенню до зусиль економічного знання поєднати постіндустріальну економічну раціональність з етичними імперативами. Найбільший вплив на формування філософських засад нової етики відповідальності вчинили ідеї Макса Вебера, завдяки якому в схему економічного розвитку був введений широкий спектр неекономічних змінних величин: культура і вся система цінностей. Сьогдні цей підхід базується на врахуваннні довготривалих історичних чинників соціокультурного розвитку країн, результат якого конституйований як інституційна матриця: стійка, історично сформована система базових інститутів, які регулюють взаємоповязане функціонування основних суспільних сфер – економічної, політичної та ідеологічної.

Свого часу саме ринковий устрій економіки був рушієм створення політичних систем, заснованих на здатності людей домовлятися щодо кардинальних пробем свого життя (так звана "деліберативна демократія"), на активності людей, пройнятих духом громадянської єдності, солідарності й колективного захисту своїх інтересів. Сьогодні ж очевидним є зворотний вплив: передумовами економічної модернізації є не лише система економічних інститутів, але так само й уся система соціальних та політичних відносин, культурних норм та традицій. На нашу думку, цей аспект нагально потребує спільних міждисциплінарних досліджень, з одного боку, представників економічної науки, і, з другого, фахівців соціально-гуманітарного знання. Однією з ідеологічних засад економічної трансформації в Україні є переконання, що закони ринкового господарства скрізь діють однаково і можуть бути успішно застосовані на будь-якому національному ґрунті. При цьому взагалі не є предметом дослідження той реальний факт, що культурні стереотипи у нас не сприяли, а скоріше гальмували ринкові реформи. Невдача економічних реформ в Україні за рецептами класичного "економікс" довела неможливість модернізації пострадянської економіки без врахування її соціо-культурних особливостей.

Імовірно, що перешкодою для вступу України на шлях успішного соціально-економічного розвитку є у першу чергу не несприятливий збіг зовнішніх умов, а саме історично сформовані культурні стереотипи українців. Якщо так, труднощі економічної модернізації на найближчі десятиліття можуть стати для нас не тимчасовою перешкодою, а історичною драмою, на зразок тієї, про яку говорить Гуннар Мюрдаль у праці "Азійська драма. Дослідження бідності народів" [1]: для багатьох країн "пізнього розвитку" характерні нездатність провести докорінні реформи, брак досвіду захисту масами своїх інтересів через демократичні процедури, фактична відстороненість громадян від процесів, що відбуваються в країні. Тому стратегія економічного і соціального розвитку буде неповною і непослідовною, поки у систему її вихідних даних не буде включений ступінь підготовленості різних суспільних інститутів до радикальних реформ в економічній, соціальній і політичній сферах, враховуючи всю множину формальних правил та неформальних обмежень, які регулюють доступ економічних агентів до ресурсів, а також гарантії, які забезпечують виконання цих норм. Необхідне розуміння того, яку систему інститутів потрібно створити, які інструменти проведення реформ можна використовувати в конкретних умовах сучасної України. Потрібне чітке розуміння вітчизняної моделі ринкової економіки, її подібності й відмінностей від моделей інших країн.

Список використаних джерел

1. *Мюрдаль Г.* Современные проблемы "третьего мира" / Г. Мюрдаль. – М., 1972.

2. *Пролєєв С. В.* Криза фінансова чи цивілізаційна? / С. В. Пролєєв // Філософія фінансової цивілізації: людина у світі грошей. Матеріали Міжнародних філософсько-економічних читань / Університет банківської справи Національного банку України; редкол. – Львів, 2009. – 567 с.

Н.В.Москалець,
аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ

Питання оцінювання відповідальності особи у взаємодії Конституційного Суду України з органами державної влади щодо забезпечення прав і свобод людини

Одним з основних напрямів розвитку державного управління в Україні є реальне втілення положення статті 3 Конституції України, згідно з якою утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави. Статтею 19 Конституції України гарантується, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. З метою забезпечення прав і свобод людини діяльність усіх органів держави спрямована на упорядкування, організацію життя, забезпечення стабільності та розвитку суспільства.

Варто зазначити, що Міжнародний рік оцінювання у 2015 році – це глобальний рух з метою зміцнення культури оцінювання на міжнародному, національному та місцевому рівнях. Його метою є посилення запиту на оцінювання для державної політики, яка має надати рівні можливості та бути гендерно-чутливою. Загалом оцінювання, як зазначає В.Тертичка, це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури політичного вибору альтернативи, застосування інструментів утілення державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездіяльності політики тощо [6, с. 215]. Ми можемо також оцінювати варіанти політики, що розуміється, як комплекс офіційно затверджених завдань, пов'язаних з пакетом заходів, спрямованих на досягнення певних цілей в рамках окремого рівня юрисдикції [3, с. 30]. Створення "спроможності проводити оцінювання" є передумовою запровадження оцінювання, яке має на меті реалізацію принципів належного врядування (ефективність, результативність, відкритість, підзвітність) та удосконалення держаного управління [4, с. 296].

Імперативом зовнішньої і внутрішньої політики Україні є стратегічний курс на європейську інтеграцію. Одним із обов'язкових критеріїв для вступу до Європейського Союзу є дотримання принципів правової держави. Тож в Україні забезпечення прав і свобод людини є головним завдання всіх гілок влади, за належне виконання якого вони відповідальні перед людиною. Важливе значення у державному управлінні набуває відповідальність особи, уповноваженої на виконання функцій держави, оскільки багато вчинків та дій породжують глибокі соціальні наслідки, зумовлюють долі мільйонів людей. Необхідно чітко усвідомлювати, що результати управлінських рішень і дій, що відбивають розпорядження великими політичними, матеріальними, фінансовими і духовними цінностями, не можна порівняти з санкціями, які можна реально пред'явити посадовій особі. За управлінські помилки, зловживання, недоліки народам доводиться розраховуватися десятиріччями [2, с. 304]. Однак головним показником роботи управлінців державного апарату залишається не якісне виконання органом чи посадовою особою нормативно визначеної компетенції, функцій та повноважень, а механічне відтворення команд "згори" з наміром догодити вищому начальнику [1, ст. 68]. Сформовані дії влади бувають некоректними, недосяжними, непогодженими, не відповідають сучасності, що дає змогу керівникам країни, які фактично безконтрольно розпоряджаються колосальними ресурсами і мають усі необхідні повноваження, не нести відповідальності за результати і наслідки пропонованої ними державної політики [5, ст. 7–8]. З огляду на це в державному управлінні забезпечення відносин відповідальності становить актуальну проблему.

В Україні можна виокремити такі види відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави за прийняті ними рішення, їх дії чи бездіяльність, закріплені сучасним законодавством: політична, конституційно-правова, дисциплінарна, адміністративна, цивіль-

но-правова та кримінальна. Між тим законодавством не передбачено індивідуальної відповідальності, що її повинен нести посадовець, який вчинив злочин, дисциплінарний проступок або порушив присягу. Цивільним кодексом України передбачено, що шкода, завдана фізичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, його посадовою або службовою особою, органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду, а також у сфері нормотворчої діяльності, відшкодовується державою (статті 1174–1176). Винятки щодо відшкодування шкоди, завданої громадянинові, встановлені лише стосовно органу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду. Коли держава відшкодувала шкоду, вона наділяється правом зворотної вимоги до цієї особи тільки у разі встановлення в її діях складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили (стаття 1191). Зазначаємо, що виплати відшкодування – щорічно визначаються законом про Державний бюджет на поточний рік. Слід мати на увазі, що доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі. Тож кошти для відшкодування шкоди, яка завдана фізичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, його посадовою або службовою особою, сплачує кожен громадянин України.

Отже, реальності сучасного буття вказують на необхідність пошуку найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. На нашу думку, персональна відповідальність особи, уповноваженої на виконання функцій держави дозволить державі фактично виконувати положення Основного Закону щодо захисту прав і свобод людини і покращить результат оцінювання їх ефективного забезпечення.

Список використаних джерел

1. *Авер'янов В. Б.* Забезпечення прав і свобод людини – пріоритетна орієнтація адміністративної реформи в Україні / В. Б. Авер'янов // Юридичний вісник. – 2000. – № 2 – С. 68–72.

2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

3. *Вайс К. Г.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : вид-во Соломії Павличко "Основи", 2000. – 671 с.

4. *Кравчук І.* Визначення "спроможності проводити оцінювання" ("evaluation capacity") у державному управління [Електронний ресурс] / І. Кравчук // Вісн. НАДУ. – 2012. – С. 296–303. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_1_37.pdf.

5. *Рябцев Г.* Программа бездеятельности правительства / Г. Рябцев // Терминал. – 2014. – № 51(741) – С. 6–9.

6. *Тертичка В.* Проблеми оцінювання результативності й ефективності в аналізі державної політики / В. Тертичка // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президи. Укр. – 2002. – № 1. – С. 215–222.

В.В.Сухенко,
аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ

Оцінювання державної політики у сфері взаємодії з інститутами громадянського суспільства: досвід Польщі та України

Сьогодні оцінювання державної політики в різних сферах суспільного розвитку є доволі актуальним. Адже 2015 рік оголошений Міжнародним роком оцінювання, мета якого полягає в збільшенні популяризації використання оцінювання державної політики та програм. Він підтримується ініціативою міжнародних, громадських організацій та урядів.

В процесі оцінювання державної політики використовується моніторинг, звітування, політична оцінка діяльності уряду та державних інституцій. В Україні лише формуються основи для здійснення оцінювання, відсутня необхідна нормативно-правова база та інститути у складі уряду та громадських організацій, які б забезпечили прозорий, ефективний та результативний

процес оцінювання. А також відсутні вимоги до вироблення політичних пропозицій, які повинні передувати розробленню правових актів.

Значних успіхів у цій сфері досягли європейські країни. У практиці ЄС велика увага приділяється аналізу проблем, ризиків, альтернатив, пошуку найкращих варіантів досягнення результату. Так, у Польщі існує Академія оцінювання, національна система моніторингу та оцінювання державної політики та програм, широкий спектр інших потужних інститутів, що забезпечують якісне та результативне оцінювання. Взагалі система оцінювання державної політики в Польщі передбачає, що центральна влада ставить перед профільними міністерствами конкретні завдання і після їх виконання вони зобов'язані прозвітувати про свою діяльність.

Для кращого розуміння особливостей процесу оцінювання розглянемо державну політику в сфері взаємодії з інститутами громадянського суспільства на прикладі Польщі.

Відповідальним органом, який займається оцінюванням державної політики саме в цій сфері, є Департамент суспільно корисної діяльності. Він входить до структури Міністерства праці та соціальної політики.

Як відомо, компонентами оцінювання є стратегічне планування, розробка нормативно-правової бази, оцінювання в бюджетному процесі та аналіз інституцій [1, с. 72].

Основою для оцінювання політики є саме стратегічне планування. Першу Стратегію розвитку громадянського суспільства в Польщі прийняли в 2005 році. В ній ставилися цілі та завдання щодо підтримки державою організацій громадянського суспільства у період з 2007 по 2013 роки. Головним результатом її впровадження було створення умов для заснування Фонду громадянських ініціатив. Це була довготермінова програма уряду щодо підтримки громадських ініціатив. Пізніше Рада міністрів Польщі ухвалила Резолюцію про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009–2015 роки. Разом з тим було затверджено Національну оперативну програму Фонду громадянських ініціатив на 2009–2013 роки.

Ухвалення різними державними інституціями стратегічних документів із питань підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства, а також створення умов для розвитку механізмів їх взаємодії з державою, демонструють позицію влади щодо ролі громадянського суспільства, закладаючи підвалини для конструктивного діалогу з його організаціями [2].

Наступним кроком при оцінюванні політики є аналіз нормативно-правової бази. Діяльність громадських організацій у Польщі регламентується великою кількістю законодавчих і підзаконних актів ("Про доступ до інформації", "Про фонди", "Про лобістську діяльність", "Про громадські об'єднання" та ін.). При цьому важливим є те, що політику уряду у сфері розвитку громадянського суспільства та взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями визначає Закон "Про суспільно корисну діяльність та волонтерство", а не інші документи. Цей закон став основою для Національної стратегії розвитку громадянського суспільства та підтримки Фонду громадянських ініціатив. Він включає чіткий алгоритм дій влади на місцевому рівні і тим самим сприяє модернізації громадянського суспільства Польщі.

Проте, незважаючи на такі позитивні зрушення, навколо нього відбувалося багато дискусій, до нього по-різному відносилися чиновники різних рівнів і його реалізація відбувалася повільніше, ніж очікувалося.

Важливим аспектом функціонування сучасних демократичних систем управління є також надання громадянам можливості впливати на рішення, що ухвалюються владою. Польська Конституція передбачає два методи такого впливу. По-перше, це референдум. Його проведення регулюється Законом, прийнятим сеймом 14 березня 2003 року. На загальнодержавний референдум можуть виноситись питання, які мають особливе значення для держави.

По-друге, це народна ініціатива. Вона передбачає, що громадяни можуть подати до сейму проект закону. Питання, що пов'язані з цим процесом, регулюються Законом від 24 червня 1999 року про порядок здійснення законодавчої ініціативи громадянами. Згідно з його положеннями заява стосовно закону може бути подана до сейму, якщо її підтримають не менше 100 тис. громадян, які мають діюче виборче право. Пропозиції, що подаються в такий спосіб, стосуються питань, які з багатьох причин не можуть розраховувати на підтримку більшості депутатів у парламенті [3, с. 45].

Аналізуючи бюджетну політику в цій сфері варто сказати, що Польща доволі успішно засвоїла досвід провідних європейських економік у підтримці стратегії розвитку громадянського

суспільства та й самих його інститутів. Для прикладу, частка фінансової підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у загальних доходах організацій громадянського суспільства становить близько 24% (в той час як в Україні – лише 8%). При цьому частка доходів від продажу послуг у загальних доходах цих організацій становить 60% (18,7% в Україні) [4, с 10].

Інституційна основа взаємодії громадянського суспільства і влади в Польщі також добре розвинена. Головним органом, уповноваженим контролювати реалізацію Закону "Про суспільно корисну діяльність та волонтерство", є Польська рада з питань суспільно корисної діяльності. Вона є консультативним органом при міністрі економіки праці та соціального забезпечення і працює з 2004 року. Рада є дієвим механізмом співпраці між державною владою та неурядовими організаціями на національному рівні. Також вона разом з Соціально-економічною тристоронньою комісією і Об'єднаним комітетом центрального та місцевих урядів виступає формою певного інституціоналізованого громадянського діалогу.

Законодавча влада в Польщі також має свої механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Існує парламентський підкомітет та парламентська група, які розробляють важливі для організацій громадянського суспільства законопроекти.

Отже, оцінювання політики Польщі в сфері взаємовідносин влади та суспільства дає підстави говорити про високий рівень розвитку їх організації. Звичайно, як і кожна держава, Польща стикалася з проблемами та перешкодами на шляху розвитку громадянського суспільства. Та все ж віднайшла оптимальну модель його побудови.

Розглядаючи державну політику України у цій сфері, варто зазначити, що попри існуючу стратегію розвитку громадянського суспільства і деяких позитивних зрушень, процес його інституалізації відбувається досить повільно, спостерігається низький рівень відкритості державних органів для суспільства, недостатній якісний рівень кадрового забезпечення та фінансування. Через це суттєво обмежується співпраця громадського і владних секторів та зростає недовіра громадян до держави.

Проаналізувавши досвід Польщі у сфері підтримки та співпраці з громадським сектором можна сказати, що ефективне співробітництво є необхідною передумовою успішного втілення політики. Оцінювання державної політики у цій сфері дає можливість розробити концепцію розвитку громадянського суспільства в нашій державі, визначити нову стратегію його розвитку та віднайти нові інструменти у забезпеченні взаємодії держави і суспільства.

Список використаних джерел

1. *Кравчук І.* Оцінювання державної політики в Україні / І. Кравчук // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 72–79. – Режим доступу : http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-11.pdf

2. *Калінічева Г.* Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ [Електронний ресурс] / Г. Калінічева. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/3898/

3. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство "Україна"], 2010. – 148 с.

4. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні / В. Кулик, В. Яблонський, М. Розумний та ін. // Нац. ін-т стратег. дослідж. – К., 2012. – 56 с.

О.І.Кілієвич,
доцент, доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Інституційне забезпечення процедур оцінювання державної політики в Україні

Розглядаються питання методології, підходів до проведення процедур моніторингу і оцінювання заходів державної політики і програм в Україні, їх законодавчого та кадрового забезпечення, а також перешкоди, що стоять на шляху успішного впровадження процедур оцінювання.

Оцінювання і моніторинг програм в Україні здійснюється в рамках виконання вимог законодавства щодо державних цільових програм (базовий Закон України "Про державні цільові програми") і бюджетних програм (Бюджетний кодекс України). Дотична сфера – оцінка регуляторних впливів заходів державної політики згідно до вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Також оцінюється виконання програм, що реалізуються в Україні в рамках міжнародних проектів – як правило, згідно до вимог відповідних міжнародних організацій (напр., у випадку проектів Світового банку чи ПРООН).

Методологічною основою для оцінювання програм є концепції програмно-цільового управління/менеджменту (у випадку бюджетних програм), менеджменту, зорієнтованому на результати (***result-based/oriented management***) і вимірювання успішності виконання програм (***performance measurement***).

Щодо оцінювання виконання державної політики в цілому чи окремих їх напрямів, то це питання в Україні недостатньо опрацьовано в теорії, погано забезпечено методологічно, а законодавчо окреслено лише на рівні загальних вимог до проведення такого оцінювання. На відміну від конкретних програм, у випадку державної політики йдеться про оцінювання виконання програм діяльності Кабміну, діяльності окремих центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування і/або реалізацію окремих напрямів державної політики, чи їх керівників (хоча й Регламент Кабміну (§ 89) передбачає, що "Кабінет Міністрів… визначає критерії оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади". Фактично практикується лише політична оцінка діяльності, яка значною мірою є кон'юнктурною і не ґрунтується на об'єктивному аналізі результативності і ефективності діяльності відповідних інституційних одиниць.

Можливості успішного впровадження існуючих підходів погіршуються через термінологічні розбіжності в нормативних актах і методичних матеріалах, що призводить до різного розуміння одних і тих же понять (названих по-різному в різних документах) у сфері моніторингу і оцінювання розробниками, виконавцями і зацікавленими сторонами. Ця проблема існує не тільки в українській мові, але й в англійській, яка є джерелом термінології стосовно процедур, які впроваджуються в Україні в рамках імплементації кращого світового досвідуспільними зусиллями українських фахівців з органів влади, науково-експертної спільноти та експертів ООН, ОЕСР, Світового банку, ЄС та ін. Наслідком термінологічної плутанини є неоднозначне розуміння серед залучених до оцінювання осіб того, яку систему показників треба проектувати для потреб моніторингу, що саме треба оцінювати, контролювати, перевіряти.

Взагалі процес виконання програм включає такі основні компоненти: затрати ресурсів (***inputs***) → діяльність, заходи (***activities***) → результати. У логічних моделях, на яких ґрунтується методологія оцінювання державної політики і програм результати включають такі складові: ***outputs*** (продукти програми – безпосередні результати виконання програм) → ***outcomes*** (ті прямі результати, задля отримання яких, власне, і виконується програма) → ***impacts*** (впливи або наслідки – більш віддалені в часі побічні результати виконання програм). Тобто, ***results = outputs + outcomes + impacts***. У свою чергу, ***outcomes*** поділяється у часі на безпосередні (миттєві), середньострокові і довгострокові (фінальні, остаточні) результати. Впливи – ***impacts*** – можуть бути очікувані й неочікувані (непередбачені), бажані й небажані (цей поділ відрізняється для різних груп стейкхолдерів). На подібному підході ґрунтується методологія оцінювання програм, що використовується, зокрема, Світовим банком, ОЕСР [1].

Проте в англомовних джерелах (з аналізу державної політики і з оцінювання програм) не існує однозначного тлумачення співвідношення між базовими поняттями, що пов'язані з виконанням програм і проектів у державному секторі: ***results*** (результати), ***effects*** (ефекти), ***outputs*** (продукти, випуск, безпосередні результати, результати дій), ***outcomes*** (результати, остаточні результати, результати політики, наслідки), ***impacts*** (впливи, наслідки). Певні відмінності у підходах до класифікації результатів при оцінюванні виконання програм також існують у літературі з менеджменту у державному секторі, в унормованих методиках, що використовуються в ЄС, Канаді (зокрема, в Канадській агенції з міжнародного розвитку CIDA).

Ці розбіжності породили значні ускладнення при формуванні вітчизняного законодавства з моніторингу і оцінювання виконання державних цільових і бюджетних програм, адже при запозиченні кращих світових практик у різних нормативних документах використовува-

лись різні варіанти перекладу базових термінів з англійської мови; додаткову плутанину внесло використання різних підходів у першоджерельній (англійській) мові. Це підтверджує аналіз використання базових термінів у "Порядку розроблення та виконання державних цільових програм", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 742 (очікувані кінцеві результати), в "Методичних рекомендаціях щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм", затверджених наказом Мінекономіки України від 24 червня 2010 р. № 742 (оцінка ступеня досягнення проміжних та кінцевих цілей реалізації програми, показники продукту). у Бюджетному кодексі України (результативні показники), в Законі України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (показники результативності).

Наша пропозиція полягає у впровадженні термінології, яка ґрунтується на широко використовуваній в різних країнах світу і в практиці діяльності багатьох міжнародних організацій: *продукти політики* – безпосередній результат дій (те, що асоціюється із завданнями політики; на виконання завдань затверджуються заходи політики; дії щодо політики полягають у реалізації заходів політики); *результати політики* (або прямий результат чи наслідок політики) – те, що асоціюється з цілями політики, зокрема, зміни в поведінці цільової групи; в залежності від специфіки політики можуть поділятися на короткострокові (інколи ще – миттєві), середньострокові, довгострокові (або кінцеві); *наслідки політики* – побічні, непрямі результати політики; у часі побічні результати можуть поділятися так само, як і прямі результати; окрім того, вони можуть поділятися на очікував й неочікувані; бажані й небажані (для творців політики; цей поділ буде відрізнятися для різних стейкхолдерів).

Список використаних джерел

1. *Kusek Jody Zall.* Ten steps to a results-Based monitoring and evaluation system / J. Z. Kusek, Ray C. Rist. – Washington, D.C.: IBRD/WB, 2004.

М.С.Орлів,
кандидат економічних наук,
докторант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Нормативно-правові аспекти розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Успіх модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських принципів, запровадження нових підходів до державного кадрового менеджменту у великій мірі залежать від ефективності функціонування системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – система підвищення кваліфікації). Для забезпечення її розвитку впродовж 2011–2012 років в Україні було прийнято необхідні нормативно-правові акти, зокрема: Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, План заходів на період до 2014 року щодо її реалізації, накази Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), що регламентують порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції, вимоги до змісту професійних програм та інші. На жаль, позитивні зміни відбулись в основному в осучасненні змісту підвищення кваліфікації, посиленні його зв'язку з нагальними проблемами політичного, соціально-економічного розвитку країни, а також запровадженні інноваційних освітніх технологій та інтерактивних методів навчання. Не відбулось запланованого упорядкування мережі навчальних закладів системи підвищення кваліфікації (більше того, у новому Законі України "Про вищу освіту" [1] регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій взагалі не включено до переліку суб'єктів, які мають право на здійснення післядипломної освіти), не створено умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання ними освітніх послуг, не запроваджено ефективні механізми державного моніторингу якості підвищення кваліфікації, оцінювання його результатів та ін. Очевидно, що вирішення цих питань повинно бути врегульоване на підставі нового законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

У Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленій Кабінетом Міністрів України у березні 2015 року [2], до основних завдань, які потребують вирішення, включено формування ефективної системи управління людськими ресурсами, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також оптимізацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри.

Проектом нового Закону України "Про державну службу" [3] передбачено удосконалення механізмів конкурсного відбору на державну службу, запровадження сучасних технологій кадрового менеджменту, нових підходів до щорічного оцінювання службової діяльності та формування індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, організації наставництва та ін. Проте, не визначено чіткого взаємозв'язку між підвищенням рівня професійної компетентності та кар'єрним розвитком кадрів, не запроваджено дієвих механізмів забезпечення безперервності їх особистісного і професійного розвитку, а

встановлена пунктом 5 статті 46 періодичність підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на п'ять років (при цьому не уточнюється його вид – професійна програма, короткостроковий тематичний семінар чи ін.) – не сприяє підготовці державних службовців до реалізації реформ та запровадження належного врядування відповідно до європейських стандартів.

Підходи до підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, визначені проектом нового Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [4], не мають суттєвих відмінностей. Водночас, відповідно до пункту 1 статті 37 умова планування підвищення рівня їх професійної компетентності та складання відповідної індивідуальної програми – у разі виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності за підсумками оцінювання результатів службової діяльності службовця місцевого самоврядування. Якщо врахувати факт, що за результатами щорічного оцінювання оцінки "відмінно" та "добре" отримують більше 90% службовців [5, с. 282], таке формулювання не сприятиме професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування та ефективності виконання ними нових повноважень в умовах децентралізації державного управління.

Отже, у проектах Законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" відсутні механізми розвитку системи підвищення кваліфікації та забезпечення ефективності її функціонування відповідно до визначених у Стратегії [2] завдань. Тому ці питання повинні бути врегульовані нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та наказами Нацдержслужби з урахуванням пропозицій Національної академії державного управління при Президентові України.

Список використаних джерел

1. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та запровадження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-р

3. Про державну службу [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

4. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

5. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – 400 с.

І.Г.Сурай,
доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник, доцент,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Політичні посади та державна служба в Україні: проблеми законодавчого врегулювання

В Україні протягом 2014–2015 років активно напрацьовуються нові підходи до державної служби в Україні, які найшли відображення у проекті Закону України "Про державну службу" (далі – проект Закону), що внесено Кабінетом Міністрів України та зареєстровано у Верховній Раді України за № 2490 від 30 березня 2015 р. [2].

Одним з ключових (базових) елементів модернізація державної служби виступає політична нейтральність державних службовців, що, насамперед, передбачає чітке розмежування політичних посад і посад державної служби.

Пропонується виключити із сфери дії Закону України "Про державну службу" значне коло осіб. Дія проекту Закону, зокрема, не поширюється на: 1) Президента України, членів Кабінету

Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів (крім заступників Міністра Кабінету Міністрів України); 2) народних депутатів України [2, ст. 3]. Пропонується ввести посаду керівника державної служби (найвища посада державної служби в органі влади), повноваження якого здійснюють: у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Міністр Кабінету Міністрів України; у міністерстві – державний секретар міністерства [2, ст. 17].

Водночас, пропонується у ст. 47 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [3] закріпити, що "посади Міністра Кабінету Міністрів України та його першого заступника належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу" [2, р. X]. Явна неузгодженість: Міністр Кабінету Міністрів України – це найвища посада державної служби у Секретаріаті Кабінету Міністрів України чи це політична посада.

Зауважимо, що ні діючий Закон України "Про Кабінет Міністрів України", ні поданий проект Закону не розкривають поняття "політичні посади", а також не містять правил щодо особливостей проходження служби на політичних посадах. Не існує переліку політичних посад в Україні, до якого, на нашу думку, за функціональною ознакою слід віднести, насамперед Президента України, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України.

Між тим, повне виведення правового статусу вказаних осіб за межі регулювання службово-трудових відносин створює штучну категорію працівників (службовців), правовий статус яких має ознаки дискримінації (відсутність норм щодо режиму робочого часу, відпочинку, охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних з трудовою діяльністю (наприклад, відрядження, заборона звільнення в період тимчасової непрацездатності, тощо), і одночасно – привілеїв порівняно з іншими категоріями службовців (звільнення від загальнослужбових обмежень, передбачених, наприклад, для державних службовців, звільнення від вимог щодо етики державних службовців тощо) [5], що може бути підставою вважати вказані норми такими, які призводитимуть до порушень вимог ст. 24 та ст. 43 Конституції України [1].

Також слід звернути увагу на те, що змінами у ст. 10 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [4] державного секретаря міністерства пропонується наділити окремими повноваженнями міністра (зокрема, приймати рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство; призначати на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільняти їх з посад (крім випадків визначених законом); за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджувати структуру апарату міністерства; погоджувати у передбачених законодавством випадках призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій тощо) [2, р. X]. Надання таких повноважень державному секретареві міністерства, при невизначеності функцій та повноважень міністра може призвести до не ефективності державного управління.

Слід висловити застереження, що пропонована модель розмежування політичних та адміністративних посад є досить умовною [5], а державний секретар міністерства хоча й є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства, проте є цілком залежним від уряду та очільника міністерства. Зазначене випливає зі ст. 30 проекту Закону: "рішення про призначення приймається: на посаду державної служби категорії "А" – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України" [2, ст. 30] . Відповідно до [2, р. X] у ст. 10 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" має бути передбачено, що державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням міністра.

Отже, для модернізації державної служби в Україні у частині забезпечення її політичної нейтральності, у тому числі розмежування політичних посад і посад державної служби необхідно питання змін до законодавства про державну службу розглядати у більш широкому контексті: 1) функціонального аналізу системи державного управління; виокремлення політичних, адміністративних та інших функцій; 2) законодавчого закріплення рамки публічної служби та її видів, типів посад; 3) законодавчого врегулювання державно-службових, службово-трудових відносин кожного окремого виду служб (у рамках публічної служби).

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 30 берез. 2015 р. № 2490. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

3. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18

4. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17

5. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України "Про державну службу" (реєстр. № 2490 від 30 березня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

Л.І.Даниленко,
доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Методика формування лідерства в системі підвищення кваліфікації керівних кадрів

У сучасних умовах розвитку національної системи вищої освіти України [1] важливою є підготовка керівних кадрів, від діяльності яких залежить рівень розвитку нашої країни. Щорічно ООН аналізує два ключові показники людського розвитку – індекс розвитку людського потенціалу та індекс суспільства знань, за якими Україна посідає не привабливі місця.

Зокрема, індекс розвитку людського потенціалу визначає рівень середніх досягнень країни за такими основними напрямами в області розвитку людини, як: довголіття, яке визначається через очікувану тривалість життя; освіта, яка визначається показниками грамотності і часткою учнів серед дітей і молоді у віці від 6 до 23 років; дохід, який визначається показником валового внутрішнього продукту.

За цими показниками упродовж 2004 – 2014 років цей показник аж ніяк не змінився і становить 0,74 (78 місце) [2]. Нині – він ще більше погіршився і його підняття залежатиме від успішного проведення реформ 2020 [5].

Щодо другого індексу – суспільства знань або рівня освіти, який є інтегрованим показником розширення можливостей вибору для громадян суспільства, то відмічаємо, що його зростання розпочалося в Україні з 1995 року. У 2000 році він становив 0,92, у 2004 році – 0,93; на даному етапі (2014 р.) він коливається в діапазоні значень 0,92–0,95, тоді як у країнах Європи він становить 0,99 [3].

Я бачимо і цей індекс в Україні не зростає за роки незалежності. При цьому він залежить від: створення мережевого (інформаційного) суспільства на базі інформаційно-комунікаційних технологій; стимулювання національної інноваційної системи на використання результатів національних досліджень і розробок; інвестування в розвиток інтелектуальних людських ресурсів (національна система освіти і науки, реалізація концепції професійної освіти "протягом життя", розвиток національного культурного різноманіття) [3].

Аналізуючи ці показники розвитку нашої держави та порівнюючи їх з іншими країнами світу, відмічаємо, що однією з причин такого стану в Україні є недостатня підготовка керівних кадрів для системи державного управління, а саме, недостатня їхня підготовка як лідерів, спроможних системно мислити, приймати самостійні управлінські рішення, бути відповідальними й ефективними.

Відмічаємо, що особи, які схильні приписувати відповідальність за наслідки своєї діяльності зовнішнім силам мають екстернальний локус контролю (суб'єктивне сприйняття локалізації причин поведінки чи керівного початку у себе чи інших [6]) і характеризуються такими рисами, як неврівноваженість, невпевненість у своїх силах, тривожність, підозрілість, кон-

формність, агресивність та ін. Якщо ж людина покладає на себе відповідальність за власні дії і причини їх бачить в особливостях своєї уваги, мислення, здібностей, внутрішніх переживань, то вона має внутрішній (інтернальний) локус контролю і характеризується впевненістю у собі, наполегливістю та послідовністю у досягненні поставлених цілей, схильністю до самоаналізу, врівноваженістю, товариськістю, доброзичливістю, незалежністю.

Результати наших досліджень, проведених у 2014 році в Національній академії державного управління при Президентові України, серед її слухачів (державних службовців, осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад – всього 365 респондентів), свідчать про те, що в органах державної влади на державній службі до цього часу переважають особи, які мають екстернальний локус контролю (70%). На відміну від керівників, які працюють в країнах Європейського Союзу і для яких розвиток лідерських якостей особистості є обов'язковою умовою при отриманні вищої освіти і займанні керівної посади на державній службі [7].

Отримані нами експериментальні дані свідчать про необхідність посилення уваги до лідерської підготовки державних службовців та керівних кадрів органів державної влади та застосування для такої підготовки відповідних методів. Серед яких, одним із ефективних методів є метод *"автобіографічної рефлексії"* або *"суб'єктивної концепції лідерства"*. Його сутність полягає в тому, що кожний слухач спільно з викладачем обмірковує власну кар'єрну історію, описує різні факти, аргументує причини їх виникнення; практично створює "суб'єктивну концепцію лідерства", яка характеризується в теорії менеджменту двома показниками – професійним самоаналізом власної управлінської діяльності та системою знань, власним управлінським досвідом і перспективами [4].

Тобто, з одного боку, "суб'єктивна концепція лідерства" містить низку думок керівника про самого себе, яку він/вона, як правило, обговорює у навчальній групі за такою схемою: особистий образ; самооцінка; професійна мотивація;бачення завдання;бачення майбутнього.

З іншого боку, "суб'єктивна концепція лідерства" керівника передбачає зображення його перспектив, що базуються на існуючому управлінському досвіді та знаннях про державне управління.

Як висновок відмічаю, що для покращення власної управлінської діяльності та лідерства керівник повинен досліджувати власну "суб'єктивну концепцію лідерства" в процесі навчання, коригувати та збагачувати її. Важливість такого дослідження і самооцінки визнавав ще давньогрецький філософ Платон, висловлюючись про те, що "недосліджене життя не варто жити".

Список використаних джерел

1. Про вищу освіту : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

2. Індекс людського розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki

3. Індекс суспільства знань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/Monitor/may/9.htm

4. Освітній менеджмент : навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. – К. : Шкільний світ, 2003. – 400 с.

5. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua.

6. Локус контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki

7. *Ельбрехт О. М.* Підготовка менеджерів у вищих навчальних закладах Великобританії, Канади, США (порівняльний аналіз) : монографія / О. М. Ельбрехт. – К. : Основа, 2009. – 256 с.

8. *Клепко С. Ф.* Формування лідерської компетентності в школі : навч. посіб.-довід. / С. Ф. Клепко, Л. В. Литвинюк. – Полтава : ПОІППО, 2012. – С. 208–209.

Л.А.Пашко,
доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Теоретичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

На сучасному етапі функціонування Української держави, реалізації реформ Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», здійснення процесу децентралізації державної влади максимальна активізація потенціалу людських ресурсів державної служби та місцевого самоврядування набуває особливої вагомості як обов'язкова передумова успішності усіх проголошених реформ.

У такому контексті підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути офіційно визнане дієвим засобом:

– безперервного професійно-професіонального удосконалення та розвитку кожного державного службовця та посадової особи як людини адміністративної;

– максимального "розгортання" особистісного потенціалу людини адміністративної з метою її подальшої самореалізації крізь призму якісних показників навчання;

– взаємодії і взаємовпливів професійної продуктивності-результативності та особистісної ефективності людини адміністративної;

– ретроспективно-перспективного оцінювання та самооцінювання результатів професійної діяльності;

– стратегічного управління людськими ресурсами в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– поліпшення якості управлінської діяльності кожного керівника як суб'єкта владних повноважень, відповідального за якісні показники діяльності підлеглих співробітників;

– постійного ділового підтримуючого спілкування та зворотного зв'язку;

– коригування кар'єрної "траєкторії";

– активізації особистості людини адміністративної як професіонала на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;

– розширення форм соціальної взаємодії та партнерства керівника з підлеглим як представників різних ієрархічних рівнів;

– поліпшення індивідуально-командної роботи;

– підвищення кожною людиною адміністративною рівня своєї самооцінки та почуття власної гідності як результату об'єктивного визнання професіонально-професійно-особистісного внеску у діяльність колективу органу державної влади та органу місцевого самоврядування;

– становлення професіонала-лідера, здатного ефективно працювати на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;

– удосконалення ефективності та результативності державного управління та державної служби в цілому.

Саме тому актуальною має бути офіційно визнана проблема "пробудження" творчих сил кожної особистості державного службовця та кожної посадової особи з метою максимального використання людського фактора як головного ресурсу в державному управлінні.

Пріоритетність цього завдання пояснюється, тим, що більшість науковців глибинним недоліком діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування вважає відсутність у державних службовців та посадових осіб здатності й готовності до постійного саморозвитку та самовдосконалення.

Це надзвичайно важлива проблема сьогодення, оскільки невміння державного службовця та посадової особи постійно працювати над підвищенням свого професіонально-професійно-особистісного рівня безпосередньо впливає на ефективність та результативність не лише його діяльності та діяльності усього колективу співробітників, а й системи державної служби й місцевого самоврядування в цілому.

Особливого значення набуває, у зв'язку з цим, підхід до підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як до процесу професіонального удосконалення людини адміністративної, зацікавленої у безперервному саморозвитку, самовдосконаленні, самореалізації, самоактуалізації свого особистісного потенціалу у повсякденній професійній діяльності.

Причому такі компоненти, як: саморозвиток, самовдосконалення, самореалізація мають стати пріоритетами і своєрідним мірилом рівня професійно-професіонально-особистісного розгортання на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Сучасний підхід державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до підвищення кваліфікації надасть необхідної "випереджальності" особистісної складової та актуалізує необхідність урахування розмаїття особистісно-творчих проявів людини адміністративної у соціальному вимірі її професійно-професіонально-особистісної самоактуалізації та самореалізації в системі державної служби та в місцевого самоврядування.

Основним змістом сучасного підвищення кваліфікації має стати навчити державних службовців та посадових осіб вчитися, займатися самоосвітою, саморозвитком, самовдосконаленням, самореалізацією, самоактуалізацією впродовж усього професійного життя на державній службі та в місцевому самоврядуванні. Ці складові мають бути офіційно визнані об'єктивними критеріями їхнього успіху/неуспіху як людини адміністративної.

Сучасна система підвищення кваліфікації людських ресурсів у сфері державного управління має бути офіційно визнана не лише дієвим механізмом активізації їх особистісної відповідальності, ефективності та результативності, а й основною кадровою технологією всієї системи їх безперервної професійної освіти. Причому її осучаснені механізми мають обов'язково узгоджуватися з пріоритетами модернізації Української держави.

Саме тому своєчасним нині постає завдання офіційного визнання підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування своєрідною "дорожньою картою" їх професійно-особистісної актуалізації у щоденній професійній діяльності.

Така "дорожня карта" має формуватися одночасно із вступом на державну службу та на службу в органи місцевого самоврядування та закінчуватися одночасно із закінченням служби в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування.

Така "дорожня карта" має набути обов'язкового статусу офіційного формалізованого документу, скажімо, спеціально розробленого журналу, що ведеться та зберігається впродовж усього періоду перебування на державній службі та на службі в місцевому самоврядуванні.

Така обов'язковість дозволить поєднати етапи проходження підвищення кваліфікації з вирішенням проблем підвищення професіоналізму людини адміністративної як в системі державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має набути статусу безперервного, систематичного й динамічного процесу їх постійного самовдосконалення, саморозвитку, самореалізації. Саме тому своєчасним є:

– перетворення слухача-службовця із пасивного споживача освітніх послуг, що підходить до підвищення кваліфікації з позиції "Здивуйте мене", на активного суб'єкта навчального процесу, зацікавленого в особистісному удосконаленні як передумові кар'єрного зростання;

– надання пріоритетності інтерактивним формам аудиторної роботи з метою активізації особистої участі кожного слухача у навчальному процесі;

– організації постійного зворотного зв'язку із слухачами як у навчальний, так і в позанавчальний період. З цією метою доцільно розробити низку практико-орієнтованих домашніх завдань, виконання яких має обов'язково перевірятися та обговорюватися у форматі "викладач-слухач-навчальна група";

– залучення слухачів до наукової роботи з можливістю написання творчої роботи чи наукової статті за вибраною ними проблематикою;

– розподілення слухачів за професійними проблемами для посилення індивідуалізації навчального процесу та надання йому максимальної практичної спрямованості.

Ю.М.Кисіль,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Проблеми актуалізації навчання в регіональних та галузевих закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів

Істотні зміни у пріоритетах управління людськими ресурсами в органах державної влади всіх рівнів пов'язані з прагненням суспільства до зміни моделі функціонування державного апарату.

В сучасних умовах різко зростають вимоги щодо мінімізації часового проміжку між усвідомленням потреби в нових знаннях, навичках та уміннях державних службовців та часом реалізації відповідних характеристик процесу навчання. В сфері державного управління ефективне навчання передбачає синхронізацію – одночасно з процесами реформування та удосконалення адміністративних справ повинно відбуватись оновлення змісту навчання державних службовців. В умовах активного реформування сфери державного управління зовнішні (по відношенню до навчального закладу) запити до змісту освітнього процесу державних службовців швидко змінюються. Це призводить до необхідності активного розвитку мережевих, горизонтальних зв'язків між носіями (провайдерами) нових знань, компетенцій у галузі державного управління, що зумовлює появу нових вимог до організаційної структури навчальних закладів-підрозділів які надають освітні послуги у галузі державного управління.

Формування індивідуалізованих освітніх траекторий державних службовців, які відображають їх попередній теоретичний та практичний досвід, особливості регіонального контексту їх діяльності потенціює ефективність програм підвищення кваліфікації державних службовців. Результативність впровадження програм визначається тим, наскільки враховані вже накопичені людиною теоретичні знання, практичні навички та вміння, регіональні особливості соціально-економічної системи в цілому та стан регіональної системи державного управління зокрема. Це підкреслює важливість індивідуалізованого підходу до навчання, використання освітніх технологій, у тому числі сучасних технологій дистанційного навчання, які дозволяють формувати й реалізовувати траєкторії навчання державних службовців з максимальним урахуванням їх персонального досвіду та особливостей регіональної системи управління.

При реалізації програм підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів необхідно звернути увагу на доцільність розроблення або модернізації освітніх програм на основі модульного принципу. Модульне навчання передбачає чітке структурування навчальної інформації, змісту навчання й організації роботи слухачів з повними, логічно завершеними навчальними блоками (модулями). В модулі все вимірюється, все оцінюється: завдання, робота, відвідування занять, стартовий, пропроміжний і підсумковий рівні. У модулі чітко визначені цілі навчання, завдання й рівні вивчення даного модуля, вказано навички та вміння. В модульному навчанні визначається не тільки послідовність вивчення навчального матеріалу, але і рівень його засвоєння, і контроль якості засвоєння, що дозволить оптимізувати систему оцінювання результатів навчання.

При реалізації навчальних програм регіональними та галузевими закладами підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів важливо дотримуватись принципу інтеграції процесів консультування регіональних фахівців у галузі державного управління, їх навчання, інформаційно-аналітичної діяльності та пілотної апробації інноваційних управлінських технологій. Цей принцип – один з ключових при реалізації компетентнісно-орієнтованого підходу до навчання державних службовців, модернізації системи державної служби та підвищення ефективності людського капіталу в галузі державного управління. Інтеграція процесів, пов'язаних з розвитком компетенцій державних службовців, дозволяє досягати синергетичних ефектів – результат спільної реалізації процесів навчання, консультування, апробації нових управлінських технологій, їх поєднання, перевищує суму ефектів від їх самостійної реалізації.

Така інтеграція стає можливою, якщо створено освітнє середовище, в рамках якого спільно працюють експерти-практики в галузі державного управління, провідні фахівці з наукового та освітнього співтовариства, державні службовці з різних регіонів, що проходять навчання, в

ході якого вони активно обмінюються накопиченим досвідом, дискутують з приводу нових управлінських технологій і апробуючи їх, ведуть дослідницькі проекти.

В якості однієї з ключових характеристик роботи регіональних та галузевих закладів підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів повинна стати орієнтованість на активний розвиток співпраці з регіональними органами державного управління та установами регіональних систем підготовки державних службовців. Для безперервної актуалізації змісту процесу навчання державних службовців в регіонах повинні враховуватись регіональні особливості і запити державної служби щодо змісту підготовки кадрів середньої та базисної управлінської ланки для державної служби в регіонах. Реалізація на практиці принципу безперервної актуалізації змісту навчання державних службовців означає можливість формування змісту освітніх програм одночасно з процесом розробки відповідних рішень у сфері державного управління. Така синхронізація процесу навчання з процесом реформування і розвитку державної служби, у свою чергу, створює основу для розвитку системи випереджаючої освіти.

Система підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів державної служби при використанні наведених пропозицій підвищить вмотивованість державних службовців до проходження навчання у регіональних та галузевих закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Список використаних джерел

1. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. – С. 28–32.

2. Державне управління і державна служба : навч.-метод. посіб. / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг. ; упор. : Н. М. Мужикова, О. М. Клименок. – Чернігів : ЦППК, 2009. – С. 37–43.

3. Міжкультурна освіта державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / Н. Б. Ларіна, О. Ф. Дульська. – К. : НАДУ, 2010. – С. 20–28.

О.О.Лященко,
аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Світові тенденції розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців в умовах глобалізації

Розвиток сучасного світу декларує нові тенденції суспільного життя, а відповідно до цього і нову модель організації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

У сучасних умовах посилення конкурентної боротьби між державами, загострення глобальних проблем людства, прискорення науково-технічного розвитку та становлення інформаційного суспільства, питання забезпечення професійними кадрами стає невід'ємною складовою освітньої політики будь-якої країни [2].

Процеси глобалізації вимагають встановлення та зміцнення міжнародної співпраці та обміну досвідом для більш ефективного реформування національних системи державного управління [1].

На європейському ринку освітніх послуг на сучасному етапі конкурують кілька моделей підготовки державних службовців: 1) французька (передбачає державно-централізовану систему підготовки нечисленної висококваліфікованої еліти, яку забезпечує Національна школа державного управління); 2) німецька (основою підготовки є юридична освіта, доповнена службовою підготовкою та системою підвищення кваліфікації для державних службовців); 3) англосаксонська (поєднання бізнесу і державного управління) [3].

Міжнародною організацією праці найпрогресивнішою технологією професійного навчання державних службовців визнано MES-концепцію (система навчально-програмних засобів і принципів організації процесу навчання дорослих), яка довела свою ефективність світу через реалізацію трьох найважливіших принципів професійної підготовки: 1) орієнтація на діяльність;

2) провідна роль того, хто навчається; 3) гарантія результату. Виходячи з цих основних положень MES-концепції представимо три головні групи принципів професійної підготовки державних службовців. І група – орієнтація на діяльність: зміст професійної підготовки державних службовців визначається на основі аналізу їхньої професійної діяльності відповідно до посад, категорій, рангів; цілі професійної підготовки формулюються як завдання діяльності державних службовців у сфері державного управління; у навчанні державних службовців застосовуються методи, що відповідають методам їхньої діяльності (рольова гра, мозкова атака, аналіз ситуацій тощо); оцінка результатів навчання відбувається шляхом демонстрації державними службовцями умінь та навичок виконання завдань зі сфери професійної діяльності. ІІ група – провідна роль того, хто навчається: цілі професійної підготовки у галузі державного управління визначаються на основі індивідуальних потреб державних службовців; цілі навчання адресовані безпосередньо державному службовцю; засіб реалізації програми професійної підготовки визначається на основі можливостей державних службовців; пропонується можливість самоосвіти. ІІІ група – гарантований результат: на всіх етапах програми професійної підготовки державних службовців проводиться постійна оцінка навчальних результатів і відповідна корекція навчання; у навчальних засобах фіксується спосіб досягнення цілей навчання [4].

Згідно даних Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), можна визначити головні тенденції розвитку публічного управління, які впливають на сучасний стан і напрями вдосконалення системи освіти державно-управлінських кадрів у розвинених країнах: 1) більшість країн проводять або планують провести політику скорочення і реструктуризації державної служби; 2) громадяни та підприємства все більше віддають перевагу використанню цифрових каналів взаємодії з урядом; 3) країни роблять певні кроки до відновлення довіри, відкриваючи доступ до державної інформації та даних; 4) стратегічне мислення та сильне лідерство в публічному управлінні стають особливо важливими [2].

Висновки. Як ми можемо побачити, що система підготовки державних службовців у провідних країнах Європи має свої національні відмінності, однак в першу чергу вона задовольняє основну потребу ефективного державного управління – підготовку висококваліфікованих керівних кадрів державних органів влади.

Основні тенденції розвитку системи підготовки державних службовців у провідних європейських країнах такі: 1) Запровадження двоциклової системи вищої освіти в галузі державного управління в національних навчальних закладах, що займаються підготовкою державних службовців, зокрема спільних з університетами магістерських програм. 2) Важливим компонентом підготовки державних службовців є стажування не тільки в національних органах державної влади, а й у міжнародних організаціях, зокрема структурах Європейського Союзу. 3) Широке запровадження навчальних дисциплін та курсів з лідерства у державному управлінні. 4) Обов'язковою вимогою під час вступу на державну службу є наявність відповідної професійної базової освіти або профільної підготовки з державного управління [4].

Підвищення ефективності роботи державних службовців нерозривно пов'язане з розвитком міждисциплінарного підходу до формування програм навчання, орієнтованого на розвиток у майбутніх чиновників системного мислення, комунікабельності, уміння працювати в команді, самостійності, ініціативності [1].

Отже, ми можемо зробити висновки, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в західних країнах орієнтується на те, що в органах державної влади повинні працювати такі професійні державні службовці, які здатні на основі і в рамках закону проявляти самостійність, творчість і заповзятливість, бути дисциплінованими і готовими на особистий ризик заради держави, визнавати, дотримувати і захищати свободи людини і громадянина.

Список використаних джерел

1. *Войтович Р. В.* Розвиток державної служби в умовах глобалізації / Р. В. Войтович // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 100–105.

2. Панорама государственного управления 2011 / Резюме, ОЭСР. – 2011. – 5 с.

3. Рекомендації щодо створення внутрішніх передумов для вступу України в ЄС та НАТО в контексті реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції / В. Т. Нанівська, О. Ю. Оболенський, С. В. Сьомін [та ін.] ; НАДУ, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування, Центр з питань європ. та євроатлант. інтегр. – К. : НАДУ, 2009. – 87 с.

4. Системи підготовки державних службовців у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії: звіт / Прогр. ЄС ЄІСП для України, Проект TWINNING "Підтримка розв. та удоскон. системи підготов. держ. Службовців в Україні ; експерти проекту: Р. Піганьоль (Франція), Р. Собієх (Польща), П. Каміно Понс (Іспанія), Б. Петерсоне (Латвія). – К., 2010. – 79 с.

К.Ф.Задоя,
заступник начальника відділу
програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ

Упровадження дистанційного навчання в системі підвищення кваліфікації за сегментною моделлю

Модернізація державного управління, впровадження реформ, децентралізація влади та оптимізація державної служби зумовили збільшення навантаження на керівні кадри та підвищення рівня їх відповідальності. Країна потребує високопрофесійних управлінців, здатних в складних та нестабільних умовах втілювати єдину політику реформ та бути рушійною силою суспільних перетворень. Сучасні виклики виявляють певну невідповідність професіоналізму управлінців різного рівня потребам розвитку держави й суспільства, що породжує дисфункції, знижує результативність роботи державних органів, актуалізує питання щодо необхідності зміни підходів до організації їх професійного розвитку.

Відповідно до Закону України "Про державну службу" одним із основних обов'язків державного службовця є постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах [1]. Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за професійними програмами передбачено здійснювати не рідше ніж один раз на п'ять років [1–3]. Згідно із Вимогами до структури та змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [4] обсяг часу на реалізацію професійної програми підвищення кваліфікації не повинен бути меншим ніж 108 годин (2 тижні).

За сучасних умов відволікати посадовців для підвищення кваліфікації протягом двох тижнів досить складно, саме тому впровадження дистанційного навчання у системі підвищення кваліфікації за сегментною моделлю, тобто поєднуючи очну та дистанційної форм організації навчання, покликане забезпечити максимально зручний формат розвитку професійної компетентності. Такий підхід дозволяє: збільшити тривалість підвищення кваліфікації без відриву від виконання професійних обов'язків, зменшити витрати на нього (відрядження, проживання, збереження заробітної плати на період навчання тощо), підвищити рівень та якість самостійної роботи слухачів, розвинути їх інформаційну культуру.

Переваги дистанційного навчання, як освітньої технології, які і відрізняють її від традиційних занять, полягають у їх доступності незалежно від місця проживання/роботи слухача, врахуванням його освітнього/професійного рівня, можливості обирати зміст, час, форми та методи навчання, структурованості змісту, можливості впливати на організацію навчального процесу, і, що особливо важливо, застосування сучасних освітніх технологій, інформаційних та телекомунікаційних мереж на порядки збільшує не так обсяг освоюваного матеріалу, як оперативне його отримання та впровадження у практику роботи за умов швидкоплинних суспільних змін.

Дистанційний формат навчання дає змогу слухачам отримувати в режимі он-лайн за допомогою інформаційно-технічних засобів (мережі Інтернет, інших інформаційних і телекомунікаційних систем) всі необхідні для підвищення кваліфікації інструменти: методичні та інформаційні матеріали, завдання для самостійного опрацювання, контрольні завдання тощо. Ви-

кладачі/тьютори дистанційних навчальних курсів в процесі навчання виступають у ролі наставників, радників, помічників.

Впровадження дистанційного навчання у систему підвищення кваліфікації за сегментною моделлю дає можливість не тільки підвищити ефективність діяльності керівних управлінських кадрів, а й створити належні умови для формування сучасної, орієнтованої на потреби громадянського суспільства системи професійного розвитку кадрового потенціалу державного управління і місцевого самоврядування. Сучасні професійні програми підвищення кваліфікації розробляються у такому форматі, щоб їх легко було адаптувати, та диференційовано використовувати для різних категорій слухачів в залежності від певних факторів (категорій посад, професійно-фахової компетентності, особистих навчальних потреб тощо).

Вмонтовуючи дистанційні курси в програми підвищення кваліфікації, можна отримати досить гнучку і індивідуалізовану систему навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Комбінація очної та дистанційної форм організації навчання сприяє конструюванню власної лінії професійного розвитку фахівця. Державні службовців та посадові особи місцевого самоврядування отримують можливість підвищувати кваліфікацію за професійними програмами, варіативну складову яких будуть забезпечувати дистанційні курси. При цьому загальна складова професійної програми, що сконцентрована на визначних напрямах, реалізовується очно. Варіативна ж складова, передбачена у вигляді дистанційних курсів та забезпечується високого рівня інформаційно-консультативною підтримкою. Окремі курси пропонуються слухачам на вибір. Такий підхід дозволяє максимально забезпечити розвиток професійних компетентностей та задоволення особистих навчальних потреб слухачів.

Розробка дистанційних курсів передбачає їх адаптацію не лише до очно-дистанційного формату навчання, а й до традиційної очної форми підвищення кваліфікації. Тобто, кожен такий курс може викладатися як дистанційно так і аудиторно. При цьому зберігається цілісність професійної програми та відповідність Вимогам до структури та змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [4].

До кожного дистанційного курсу розробляється відповідне навчально-методичне забезпечення – комплект навчально-методичних матеріалів: електронний навчальний посібник, опорний конспект, робочий зошит, методичні рекомендації, тестові завдання (інструментарій для оцінювання), електронна бібліотека, словник, компакт-диски.

Впровадження дистанційних курсів дозволяє забезпечити безперервність професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Кадрові служби органів влади отримують можливість обирати окремі курси для професійного розвитку своїх працівників в залежності від виробничої необхідності, що істотно підвищує роль зазначених підрозділів у структурі професійного навчання.

Відкритий перелік дистанційних курсів з короткою анотацією до кожного з них передбачає їх доступність для всіх зацікавлених сторін: органів-замовників навчання та їх кадрових служб, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та інших працівників державних органів. Назріла необхідність створення окремого банера на порталі Національної академії державного управління при Президентові України, яка забезпечує основний обсяг роботи у цьому напрямі.

Кадрові служби можуть отримувати електронні ключі доступу для входження в систему. Таким чином, вони зможуть не лише обирати необхідні курси, а й здійснювати моніторинг навчання в процесі підвищення кваліфікації та оцінювати ефективність професійного розвитку конкретного працівника з метою подальшого корегування змісту навчання.

В результаті співпраці Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії з кадровими службами центральних і місцевих органів влади з вивчення кількісних та якісних потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, визначено актуальні питання, розгляду яких потребують слухачі під час його здійснення. Узагальнена інформацію була покладена в основу розроблених Інститутом спільно з кафедрами Національної академії трьох професійних програм, які адаптовані до очно-дистанційної форми навчання голів районних державних адміністрацій; уперше прийнятих на державну службу державних службовців та новообраних посадових осіб місцевого

самоврядування; керівників та організаторів навчання закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Здійснена робота поставила питання про необхідність розробки вичерпної бази дистанційних курсів для всієї системи і доцільності розширення їх тематики відповідно до навчальних потреб слухачів та вимог часу, що істотно вплине на ефективність роботи навчальних закладів та забезпечення безперервності професійного розвитку слухачів – працівників органів державної влади.

Список використаних джерел

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

2. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

3. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2009 р. № 385-р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

4. Про затвердження Вимог до структури та змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30 берез. 2015 р. № 65. – Режим доступу : http://pkr.nads.gov.ua

А.М.Гандзюк,
здобувач кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Фракційна стабільність парламентів у забезпеченні кадрової політики державного управління

Актуальність наукових досліджень щодо фракційної стабільності парламентів зумовлена, в основному, ефективністю та результативністю роботи урядів, їх відповідальністю щодо виконання передвиборчих програм парламентських партій.

В Україні, зокрема, на позачергових парламентських виборах у 2014 році до парламентської коаліції увійшли фракції, які сформувались на базі проукраїнських та проєвропейських політичних партій. Свої зобов'язання вони відобразили в коаліційній угоді парламенту України VIII скликання, якою передбачили розробку та прийняття нових редакцій Стратегій національної безпеки, Військової доктрини з урахуванням змін у військово-політичній обстановці навколо України, оновлення влади та проведення реформ в усіх галузях державного господарювання (охорони здоров'я, освіти і науки, сільського господарства, суду тощо) [1].

Виконання цих зобов'язань гарантується стабільністю уряду, його цілеспрямованим виконанням плану реалізації коаліційної угоди, а це, в свою чергу, залежить від *фракційної стабільності*, під якою науковці розуміють систему загальних принципів організації діяльності парламенту та державних органів влади [2], до яких відносять принципи колегіальності, самостійності, пріоритетності, вибірковості, винятковості, елективності, гнучкості, мотивації та розвитку особистості.

Під фракцією розуміється група членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту або іншої державної організації (установи) чи громадсько-політичної організації, яка організовано проводить установки своєї партії і характеризується "силою, що конкурує з іншими групами за завоювання впливу на головні інституції внутріпартійного керівництва, формування партійної політики і на добір партійних лідерів та партійних кандидатур на державні посади" [3].

Фракції у різноманітних формах існують у політичному житті багатьох країн світу. Так, депутатські фракції іменуються парламентськими партіями у Великобританії; парламентськими групами – в Іспанії; депутатськими клубами – в Польщі; депутатськими групами (фракціями) – в Україні.

Дослідники виділяють декілька різних типів фракційних утворень та їхнього функціонування і класифікують їх на організаційні, ідеологічні та структурні [3]. Останні визнаються найбільш ефективними (див. таблицю).

Типи фракційних утворень

організаційні	*ідеологічні*	*структурні*
окреслює форму організації, згідно з якою фракція створюється й функціонує. Зазвичай, це партійна дисципліна, відданість меті, ставлення до навколишнього світу і т.д.	відображає ідеологічне підґрунтя існування фракції.	характеризує формальну організацію фракції водночас як окрему одиницю, так і в її відношенні до партії, частиною якої вона, як правило, є.
Україна, пострадянські країни	Великобританія, США	Німеччина, Італія, Японія

Як видно з таблиці, в Україні формуються парламентські фракції за організаційним типом утворень; народні депутати можуть добровільно об'єднуватися у депутатські групи (фракції) за умови, що до складу кожної з них входить не менш як 25 депутатів та формуватись не лише на партійній, а і позапартійній основі.; вони не можуть формуватися для захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів та не можуть порушувати імперативного характеру депутатського мандата. Народний депутат України не може входити до складу більш як однієї зареєстрованої депутатської групи (фракції). Голова Верховної Ради України і його заступники не входять до складу жодної депутатської групи (фракції) (ст. 1) [4].

Депутатським фракціям (депутатським групам) відведена значна роль у вітчизняному парламенті, адже згідно ст.16 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" [5] питання про їх формування та реєстрацію розглядається другим у порядку денному першої сесії новообраної Верховної Ради.

Зареєстровані депутатські фракції, об'єднання, групи беруть безпосередню участь в основних напрямах діяльності Верховної Ради України із здійснення її установчої функції. Тому особливого значення набуває підвищення рівня фракційної стабільності у Верховній Раді України у забезпеченні кадрової політики у державному управлінні. Для цього, на наш погляд, необхідно:

– внести зміни до виборчого законодавства та закону України "Про політичні партії" з метою підвищення рівня згуртованості партії (фракції) не на організаційних засадах, а на ідеологічних та структурних;

– зменшити кількість фракцій і груп у парламенті, створивши умови для об'єднання їх не лише навколо політичних платформ парламентських партій, а й навколо конкретних завдань держави і суспільства;

– створити умови для дотримання всіма народними депутатами принципів пропорційного представництва в складі парламентських комітетів депутатських фракцій і груп, розвитку партійної та фракційної дисципліни*;* організації діяльності депутатських фракцій, об'єднань, груп, підготовки керівників депутатських фракцій, об'єднань, груп до парламентської діяльності.

Як позитивне явище відмітимо цілеспрямовану систему підготовки магістрів зі спеціальності "парламентаризм та парламентська діяльність", яка здійснюється в Національній академії державного управління при Президентові України, і вважаємо, що її зміст має доповнитися дисциплінами, спрямованими на формування знань і вмінь слухачів щодо виконання ними функцій керівників депутатських фракцій, об'єднань, груп.

Список використаних джерел

1. Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://obozrevatel.com/politics/83270-koalitsionnoe-soglashenie.htm

2. *Баскакова Ю. В.* Фракційна стабільність парламенту України: інноваційно-інформаційний акспект / Ю. В. Баскакова // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. – 2012. – Т. 202, Вип. 190. – С. 75–79. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2012_202_190_13.pdf.\

3. *Малишко М. І.* Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / М. І. Малишко // Українська наукова асоціація ; Київський ін-т туризму, економіки та права. – К., 2000. – С. 84.

4. Про депутатські групи (фракції) у Верховній раді України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11/94-%D0%B2%D1%80

5. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17

О.Г.Черкас,
заступник начальника відділу організаційного забезпечення та моніторингу якості навчання Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ

Застосування компетентнісного підходу до професійної діяльності депутатів місцевих рад

У процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади змінюються функції та завдання органів місцевого самоврядування [3]. Це призводить до відповідних змін у орієнтованій на задоволення потреб територіальної громади професійній діяльності як посадових осіб місцевого самоврядування, так і депутатів місцевих рад. У свою чергу, реалізація реформ місцевого самоврядування та впровадження нових підходів до регіонального управління потребує професіоналізації корпусу посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, вимагає від них володіння необхідними знаннями, вміннями, розвитку лідерських якостей, актуалізує підвищення ефективності їхньої професійної діяльності, необхідність професійного та компетентного виконання покладених на них обов'язків.

Для дослідження проблеми формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування становлять інтерес праці вітчизняних та зарубіжних науковців щодо професіоналізації кадрів державного управління: В.Авер'янова, В.Атаманчука, В.Бакуменка, А.Деркача, В.Князєва, Ю.Ковбасюка, І.Лопушинського, Т.Мотренка, Л.Нестеренко, О.Оболенського, Л.Пашко, Т.Пахомової, Я.Радиша, А.Рачинського, В.Сороко; підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування: В.Гошовської, Ю.Кальниша, І.Козюри, В.Лугового, Т.Мотренка, Н.Нижник, В.Олуйка, Б.Пономаренка, В.Присяжнюка, І.Сурай та ін.

Водночас питання застосування компетентнісного підходу до професійної діяльності депутатів місцевих рад досліджені не в повному обсязі. Усвідомлення переваг компетентнісного підходу та пошук нових стандартів професійних стандартів і відповідних оцінювальних процедур відбувається переважно для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [4].

Аналіз загальних та спеціальних вимог до кандидатів у депутати місцевих рад, сільських, селищних, міських голів щодо вікових обмежень, права голосу, терміну проживання свідчить про відсутність вимог щодо наявності відповідної освіти та професійної підготовки. За інформацією Центральної виборчої комісії близько 40 відсотків сільських, селищних та міських голів, 40–60 відсотків депутатів місцевих рад обираються вперше [5]. У переважної більшості обраних посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів відсутня спеціальна підготовка для здійснення повноважень та досвід, відчувається потреба в професійному навчанні. Ситуація ускладнюється необхідністю подолання кризових процесів та проведенням антитерористичної операції на Сході України. Вище зазначене вимагає посилення вимог до кандидатів у депутати місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, оскільки зрушення у здійсненні реформ і реалізації державної політики в значній мірі залежить від рівня їх підготовки та кваліфікації.

Не передбачає вимог щодо освіти на виборах будь-якого рівня та не встановлює кваліфікаційних вимог для кандидатів у депутати та кандидатів на виборні посади діюче законодавство України. Відсутність зазначених вимог є особливо актуальною в контексті виборів сільського, селищного, міського голови та обумовлюється наступним: 1) необхідністю забезпечення передбаченого у ч. 1 ст. 38 Конституції України права громадян України вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) кількісний показник населення сіл і селищ з вищою освітою втричі нижчий, ніж міського (за результатами Всеукраїнського перепису населення України 2001 року); 3) обрана особа, насамперед, несе перед своїми виборцями політичну відповідальність за свою діяльність на відповідній посаді. "Оцінювання" професійних та особистісних якостей кандидатів у депутати всіх рівнів та кан-

дидатів на виборні посади міського, сільського, селищного голови здійснюється безпосередньо виборцями під час голосування. Але саме від освітньо-професійного рівня голови громади, депутатів місцевих рад, як правило, залежить результативність управління на місцевому рівні.

У зв'язку з цим виникає потреба в необхідності підвищення кваліфікації обраних посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. На забезпечення організації, функціонування та розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад спрямовані "Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" [1] та "Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" [2]. Проте недостатнє фінансування органів місцевого самоврядування призводять до обмеження можливостей у сфері підвищення кваліфікації кадрів, що не дозволяє в повному обсязі реалізувати завдання зазначених Концепцій.

Потребують вдосконалення і процес навчання та підготовки новообраних депутатів для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності та система надання інформаційно-консультативних послуг для депутатів місцевих рад. Окремі органи місцевого самоврядування, громадські організації та асоціації місцевого самоврядування епізодично проводять навчання та тренінги для депутатів. Однак, їх тематика, як правило, не систематизована. Така ситуація не забезпечує відповідне охоплення депутатів місцевих рад, а якість навчання та тренінгів не завжди відповідає потребам місцевого самоврядування.

Вищезазначене свідчить про необхідність застосування компетентнісного підходу до професійної діяльності депутатів місцевих рад. Розвиток професійної компетентності, регламентація вимог щодо професійності на етапі висування та балотування у представницькі органи місцевого самоврядування, впровадження інституту наставництва депутатів місцевих рад дозволить майбутнім депутатам місцевих рад професійно здійснювати свої повноваження.

Для застосування компетентнісного підходу до професійної діяльності депутатів місцевих рад необхідно: 1) формувати розуміння у виборців необхідності обрання депутатами кандидатів, котрі відповідають визначеним профілям компетентності (соціальний аспект); 2) вирішити питання фінансування Концепцій, особливо на рівні місцевих бюджетів, що сприятиме створенню умов для правового, економічного та організаційного забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації (економічний аспект); 3) удосконалити нормативно-правову базу запровадження компетентністного підходу в діяльності представницьких органів влади (інституційний аспект); 4) запровадити підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад на засадах компетентнісного підходу до професійної діяльності депутатів місцевих рад та партнерства представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування (організаційний аспект).

Тому значно зростає на сучасному етапі актуальність створення профілів професійної компетентності кандидатів у депутати та депутатів місцевих рад. Розгляд можливості запровадження оцінки рівня професійної компетентності обраних осіб дозволить обґрунтувати необхідність та напрямки підвищення їх кваліфікації.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80/conv

2. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2009 р. № 385-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2009-%D1%80/conv

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

4. Сучасна концепція професіоналізму в публічному управлінні та підходи до його оцінювання : наук. розробка / Л. Г. Штика, Л. М. Гогіна, І. І. Нинюк та ін. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.

5. Центральна виборча комісія [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сервер. – Режим доступу : http:// www.cvk.gov.ua/pls/vm2010/wp001

Л.В.Прудиус,
кандидат наук з державного управління, заступник директора – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ

Інноваційний розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в умовах реалізації державної кадрової політики

Суспільно-політичний розвиток України, який розпочався з процесу модернізації системи державного управління та очищення влади, визначення курсу на децентралізацію та демонополізацію влади, реформування інституту державної служби, спрямованих на відновлення довіри до влади, побудову нової системи органів влади відповідно до європейських стандартів, забезпечення захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, вимагає високопрофесійних управлінських кадрів, спроможних реалізувати національні інтереси у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Все це ще раз підтверджує важливе значення існуючої системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, їх безперервного професійного розвитку для забезпечення ефективності державного управління, сталого розвитку територій, підвищення якості надання адміністративних послуг та створення гідних умов життя громадян України [1–8].

Однією із основних цілей реалізації державної кадрової політики, визначених Стратегією державної кадрової політики України, є підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [1].

Ключову роль у процесі формування еліти країни, навчанні управлінців нової генерації відігравала і відіграє Національна академія державного управління при Президентові України та її Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів.

Сьогодні Національна академія є провідним всеукраїнським, освітнім, науковим та методологічним центром державного будівництва, що активно впливає на формування й реалізацію державної кадрової політики у сфері державної служби та наукове забезпечення реформ в Україні, успішно реалізовує амбітні проекти з використанням накопиченого європейського досвіду від менеджменту до лідерства.

Як приклад, на сьогодні Національною академією здійснено підготовку понад 7 тисяч осіб, з яких більше 6000 магістрів, 520 аспірантів, 61 докторант та 196 здобувачів наукового ступеня кандидата наук, а її Інститутом з 2006 р. по нині підвищили кваліфікацію біля 40 тисяч державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Лише з 2014 року по нині в Інституті підвищили кваліфікацію понад 5 тисяч керівників органів державної влади та місцевого самоврядування, з яких біля 150 новопризначених голів районних державних адміністрацій.

Слід зазначити, що з метою реалізації державної кадрової політики щодо забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами Інститутом:

– здійснюється реформа системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління, **запроваджуючи практико-орієнтоване навчання на засадах компетентнісного підходу, а також інноваційні форми, методи та засоби навчання;**

– переорієнтовано систему підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою, **приділяючи особливу увагу** питанням **впровадження пропонованих Президентом України реформ**, за-

кладених в Стратегію сталого розвитку "Україна –2020", **здійснення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях** та **налагодження** ефективної **взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства;**

– формується узгоджена система оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також система оцінювання під час добору фахівців;

– впроваджено дистанційну форму підвищення кваліфікації керівних кадрів, яка сприятиме запровадженню безперервності їх професійного розвитку.

Тобто, навчання в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів є практико-орієнтованим та здійснюється за програмами, які є гнучкими та адаптованими до вимог часу, і в той же час передбачають такі **інноваційні форми** як: тренінги, круглі столи, мозкові штурми, кейс-стаді, тематичні зустрічі з аналізом конкретних ситуацій, консультативні заняття тощо, що сприяє підвищенню рівня професіоналізму та професійної компетентності управлінців для впровадження реформ.

У той же час, в умовах модернізації країни, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади ефективним механізмом реалізації державної кадрової політики є подальший інноваційний розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, який має бути направлений на впровадження державної інноваційної та інвестиційної політики; ведення соціального діалогу; посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність публічних послуг, підвищення їх якості; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; стимулювання соціально-економічного розвитку територій; державно-праватне партнерство тощо [4–8].

Забезпечення інноваційного розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад потребує, на нашу думку, не лише подальшого запровадження дистанційної форми навчання, а й кластерного підходу; розробки та запровадження стандартів підвищення кваліфікації; застосування у професійному навчанні таких методів як коучинг, наставництво, менторство, фасилітація, медіація тощо [9].

Список використаних джерел

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua

2. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

4. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

5. Про добровільне обєднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

6. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203VI. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua

8. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua

9. Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування : довідник / уклад. : Р. Ю. Савонюк, В. М. Сидоров. – Сімферополь, 2011. – 219 с.

Г.В.Федорова,
головний спеціаліст відділу контролю
та аналізу телерадіомовлення
Національної ради України з питань
телебачення і радіомовлення

Суспільна мораль у контексті сучасних вимірів кадрової політики в державному управлінні

В основу розвитку демократичного суспільства в першу чергу покладено культурні засади та соціогуманітарні цінності. Моральна культура відзначається єдністю моральної свідомості, моральних відносин, моральної поведінки, моральної практики, активно впливає на динаміку соціальних позитивних змін. Від рівня моральної культури залежать як аномальні соціальні розлади, так і можливості піднесення, розвитку та надійність функціонування суспільства в цілому. Суспільна мораль посідає особливе становище у виховному процесі особистості, з чого випливає її головне завдання в суспільстві: надавати вихованню правильну орієнтацію, сприяти гармонійному поєднанню особистих і суспільних інтересів.

Ситуацію стосовно впливу на суспільну мораль покликане врегулювати саме державне управління. Маючи відповідну законодавчу базу, яка стосується правових, культурних, політичних аспектів суспільного життя, мораль перетворилася у політико-правову категорію, стала індикатором у політичних змаганнях, наукових дискусіях та громадських слуханнях. Нині у правовому регулюванні суспільних відносин у сфері захисту суспільної моралі в Україні існує ряд проблем, які потребують вирішення, насамперед, необхідність визначення механізмів реалізації державної політики у цій сфері, зокрема, відповідальності за недотримання вимог законодавства.

В умовах формування інформаційного суспільства, коли завдяки засобам масової інформації, кіно-, аудіо- та відеопродукції фактично формується світогляд суспільства, серед суб'єктів інформаційних відносин спостерігається недостатньо високий рівень усвідомлення відповідальності перед суспільством. Вони фактично не готові до саморегулювання, тому обмеження державою обігу певних видів продукції з метою захисту суспільної моралі на законодавчому рівні є вимушеним та необхідним кроком.

На сьогодні завданням надзвичайної державної ваги є удосконалення роботи державних органів у сфері захисту інформаційного простору та суспільної моралі, запровадження їх належної взаємодії на загальнодержавному та регіональному рівнях, виходячи з недостатності здійснюваних заходів щодо зміцнення моральних та етичних засад у суспільстві, розв'язання першочергових завдань щодо захисту суспільної моралі за багатьма напрямами, усіма гілками державної влади та її структурними підрозділами, фундаментальне формування державної політики у сфері захисту суспільної моралі з урахуванням ідеї національного характеру, національної свідомості, захисту загальнолюдських цінностей, потреби консолідації суспільства.

За таких умов необхідні пошук і розробка ефективних механізмів державного управління, спрямованих на захист суспільної моралі.

У демократичному суспільстві держава є основною формою консолідації загальнолюдських, національних, соціально-культурних цінностей та інтересів її громадян. Кожен елемент держави пов'язаний із державною службою, оскільки вона є невід'ємною складовою держави.

У сучасній Україні роль і значення державної служби постійно зростають. Вона вимагає від державних службовців не лише спеціальних знань, професійних навичок, а й глибокої ерудиції, уміння комплексно, зважено вирішувати складні проблеми суспільного розвитку. Державна служба має бути зорієнтована на норми демократичного громадянського суспільства й стати дійовим інструментом побудови такого суспільства. І сьогодні виявляється, щоб виконати ці проблеми необхідно зробити наголос на формуванні високої культури праці державних

службовців. Для того щоб державна служба впливала на формування та розвиток прогресивної культури в суспільстві, вона сама повинна формуватися як етична система, бути носієм прогресивної суспільної моралі та її цінностей.

Реалізація безпекових завдань України залежить не лише від внутрішнього стану та здатності пристосуватися до оновленої системи міжнародних відносин, а й від спроможності гарантів міжнародного миру забезпечити стабільність і партнерство всіх держав світу незалежно від їхнього рівня розвитку та військового потенціалу. У зв'язку із зазначеним, для захисту власних цінностей і протистояння загрозам, необхідно шукати інші важелі, якими нам уявляються зовнішньополітичні механізми захисту. І одним із найважливіших із них може розглядатися поглиблення культурної складової взаємовідносин України з Європейським Союзом, що означає спільне плекання і захист європейських цінностей. Україна є демократичною державою, а в демократичній державі моральні цінності є життєвими орієнтирами людини. З урахуванням того, що саме мораль визначає цілі, методи й характер нашого суспільства, державна політика в Україні і надалі має бути орієнтована на підвищення загального рівня суспільної культури та усунення негативних явищ, які гальмують процеси розвитку духовності нації та її інтеграції в європейську спільноту.

Слід констатувати, що основними шляхами реалізації та розв'язання існуючих проблем у сфері захисту суспільної моралі мають стати наступні стратегічні напрямки діяльності держави та кадрової політики у системі державного управління: відкритий діалог із суспільством; діалог між державними інституціями і суб'єктами медіа-ринку; удосконалення організаційно-правового механізму, спрямованого на захист суспільства від негативного впливу культу насильства, жорстокості, порнографії тощо; організація роботи у регіонах за підтримки місцевих органів влади; участь громадськості в обговоренні актуальних проблем дотримання законодавства України у сфері захисту суспільної моралі.

Список використаних джерел

1. Матеріали Міжвідомчої робочої групи з удосконалення організаційно-правового механізму, спрямованого на захист суспільства від негативного впливу культу насильства, жорстокості, порнографії тощо; 2011 р. – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

2. *Петраков С.* Удосконалення механізму державного регулювання інформаційної сфери / С. Петраков // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 100–106.

Л.Ю.Книжник,
аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

Перспективи кадрового аудиту в Україні

В сучасних умовах головним видом нематеріальних активів, що обумовлює здатність установи, організації до розвитку є людський капітал. Тому оцінка ефективності системи управління кадрами та окремих її процесів все більше починає привертати увагу теоретиків і практиків вітчизняної науки. У будь-якій організації незалежно від її розмірів, форми власності та видів діяльності виникають проблеми в управлінні персоналом. Досить часто керівники і працівники кадрових служб не завжди розуміють і реально можуть оцінити потенціал і здатність персоналу досягти тих чи інших поставлених цілей та результатів. Зважаючи на це, виникає потреба у комплексному підході оцінки системи управління персоналом, аби зрозуміти, чи здатен її кадровий потенціал бути ефективним та результативним. А тому, актуальності набуває проведення кадрового аудиту в Україні.

У даний час в практиці управлінської діяльності широко відомий аудит фінансово-господарських операцій, який проводиться для виявлення відхилень від прийнятого законодавства, встановлених правил ведення бухгалтерського обліку, а також для виявлення внутрішніх ресурсів у підвищенні прибутковості організацій.

З переходом до ринкових відносин господарювання все частіше цілями аудиту стає пошук внутрішніх резервів зростання прибутковості і ефективності діяльності організації, тому

до сфери інтересів керівників і менеджерів по персоналу часто відносяться питання ефективного використання людських ресурсів. Аудиторська діяльність у сфері управління персоналом – явище досить нове для України і є необхідним елементом ринкової економіки. Кадровий аудит дозволяє виявити напрямки підвищення ефективності використання трудових ресурсів, а від цього багато в чому залежать важливі показники – обсяг виробництва продукції, рівень собівартості і якості продукції, фінансовий результат, а в кінцевому підсумку і економічний потенціал господарюючого суб'єкта. Кадровий аудит – це аналіз системи управління персоналом певної установи чи організації. Його кінцевою метою є удосконалення роботи персоналу. Для цього аудитори подають організації звіт, що містить рекомендації за результатами аналізу потреб організації в людських ресурсах, мотивації, заохочень і стягнень. Таким чином, кадровий аудит являє собою сучасний інструмент оцінки результативності діяльності персоналу і соціально-економічних процесів організації.

Організація державного управління з точки зору його ефективності – ключове питання для розвитку будь-якої країни. Державне управління здійснює регулятивний вплив на суспільні процеси і відносини. Держава як організація публічної влади здійснює її, реалізуючи функції управління суспільними процесами за допомогою утворених у встановленому порядку державних органів влади. Кожен державний орган є складовою частиною організаційної структури державного апарату. Державні органи утворюються для здійснення державної влади і реалізації функцій державного управління.Державний кадровий аудит призначений для вирішення ситуативних проблем державного управління. Кадровий аудит державних органів влади має виконувати наступні завдання:

– оцінка результатів діяльності персоналу органу державної влади;

– перевірка цільового використання бюджетних видатків на забезпечення роботи та управління персоналом у державних органах влади.

Кадровий аудит (окремі його напрямки) може також проводитись у ході ревізій фінансово-господарської діяльності державного органу (установи), що здійснюються відповідними органами влади. Ціллю такого аудиту є отримання об'єктивної інформації про реальний стан справ проведення кадрової політики державного органу (установи) для прийняття своєчасних заходів з підвищення ефективності його діяльності.

Кадровий аудит державних органів влади має включати перевірку за такими основними напрямами:

1. Оцінка ефективності системи управління персоналом шляхом аналізу наступних показників:

– стиль, форми і методи управлінської діяльності керівництва органу;

– організація аналізу, планування і прогнозування кадрової політики в установі, (розглядаються плани кадрової служби, плани окремих напрямів роботи з персоналом);

– відображення в документації державного органу основних напрямків роботи з кадрами, розгляд кадрових питань на нарадах, колегіях, семінарах тощо;

– відповідність штатної чисельності нормативно-правовим актам, примірним структурам (структура управління, штатний розпис повинні забезпечувати виконання поставлених завдань);

– ефективність службових відряджень (результат відряджень працівників повинен забезпечувати поліпшення основних показників діяльності);

– повнота і достовірність статистичних даних про стан кадрової роботи (подані статистичні дані повинні відображати достовірну інформацію, не містити відхилень);

– посадові інструкції персоналу (повинні бути сформульовані грамотно і чітко, підготовлені вчасно, відображати конкретні обсяги виконуваної роботи, персональну відповідальність).

2. Оцінка роботи з кадрами, забезпечення правового і соціального захисту персоналу. При цьому оцінюється:

– якісний склад кадрів, їх плинність, підбір, дотримання службової дисципліни;

– робота з кадровим резервом;

– підвищення кваліфікації працівників;

– правовий та соціальний захист персоналу;

– організація кадрового діловодства;

– стан морально-психологічного клімату в колективі.

Отже, перспективи кадрового аудиту в Україні полягають у застосуванні його як системи консультаційної підтримки, аналітичної оцінки і незалежної експертизи структурного та кадрового потенціалу державного органу влади, установи, організації її цілям і стратегії розвитку з метою підготовки і прийняття відповідних рішень в майбутньому.

Список використаних джерел

1. *Жуковська В.* Теоретико-методологічні засади кадрового аудиту / В. Жуковська // Вісн. КНТЕУ. – 2010. – № 4. – С. 48–56.

2. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудові відносини : підручник / О. А. Грішнова. – 2-те вид. – К. : Знання, 2009. – 390 с.

3. *Калашникова Л.* Кадровый аудит в управлении персоналом [Электронный ресурс] / Л. Калашникова, А. Шелягов. – Режим доступа : http://www.botexpert.com.ua/ Art icles

В.Ю.Глеба,
кандидат наук з державного управління,
дійсний член Української академії архітектури

Інноваційний підхід у підготовці конкурентоспроможного кадрового потенціалу для об'єднання громад

Про актуальні проблеми кадрового забезпечення проведення реформи місцевого самоврядування свідчать чисельні меседжі в пресі про зміни системи державного управління на місцях у зв'язку із схваленням Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад (від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII). Для забезпечення реалізації цього закону затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214) згідно з якою, спроможна територіальна громада здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Можливість підвищити якість державного управління полягає в формуванні нових конкурентних переваг суб'єктів новоутворених громад шляхом науково-освітнього зміцнення кадрового потенціалу на рівні з фінансовими, територіальними, соціальними чинниками. Конкурентні переваги, пов'язані не тільки з рухом ресурсів і відображують не статику, а динаміку фундаментальних змін у компетенції управлінських кадрів на державному, регіональному і повітовому (місцевому рівні).

Інноваційні мережі підготовки кадрів підкоряються глобальним мережам і зорієнтовані на національні проекти. В Україні поки не з'явилися інноваційні мережі міжгалузевого навчання у консультантів-практиків світового рівня, вітчизняних лідерів наукової думки, фахових управлінців регіонального рівня. Окремі регіони мають обмежений обмін інноваційним досвідом, більшість наукових колективів працюють у закритому режимі та не зв'язані з місцевим самоврядуванням. До мінімуму зводяться стажування студентів і викладачів у кластерних точках реального сектору економіки, в конкретних органах управління, інженерних центрах (що добре поставлено в Східній Європі, Китаї й Індії).

На відміну від корпорацій, державне управління та місцеве самоврядування в нових умовах реформування не має можливості оперативно реагувати на зміни зовнішніх факторів тому потребує системного інноваційного підходу в навчанні через впровадження нових програм конкурентоспроможності на ринку праці в умовах урбанізації та падіння економіки. Одним з таких методичних підходів є створення Робочих груп навчання персоналу регіональних і місцевих органів влади на робочих місцях управлінців.

Застосування нової моделі управління територіями з консультантами від Робочих груп навчання місцевих органів влади полягає у наближенні фахівців державного і регіонального рівня до територіальних громад та інвестуванні в створення тих чинників, які перш за все розвинуті (освіта, інфраструктура, наука). Міністерства і відомства повинні активізувати стратегічну функ-

цію підтримки і посилення кластерів (у тому числі регіональних), заохочення внутрішньої диверсифікації, при одночасному сприянні зовнішньоекономічній активності підприємств, розташованих на територіях об'єднаних громад. Регіональні установи (державні інститути) науково-практичної освіти мають зосередити увагу на делегуванні в Робочі групи навчання своїх фахівців, забезпечити поліпшення якості внутрішнього попиту на знання, що полегшить інновації (наприклад, безкоштовне тестування, не перешкоджання іноземним конкурентам тощо).

Підвищення рівня обізнаності широких кіл громадськості є першим кроком у інформаційному компоненті підвищення конкурентоспроможності роботи органів управління громади, однак найважливішим є те, що просвіта громадськості стимулює інтерес членів громади до роботи науковців та освітян у галузях, пов'язаних з регіональним та місцевим розвитком. Для успішних зв'язків з громадськістю необхідні двосторонні контакти. Це означає не лише просвіту, а й з'ясування ідей, потреб та поглядів населення. Процес просвіти та опитування громадської думки може надати можливість узгодити напрацьовані науковою школою пріоритети і рішення з прагненнями широкого кола громадськості.

Визначення зацікавлених осіб для залучення в Робочі групи навчання на регіональному та місцевому рівні дасть можливість оптимізувати інформаційний простір навчального процесу підготовки кадрів. Нижче подається перелік установ, організацій та інших груп громадян, яких доцільно залучати до процесу модернізації навчання в Робочих групах:

1. Регіональні державні установи, органи місцевої влади – це найважливіша група. Як зазначалося вище, безпосереднім обов'язком місцевої влади є втілення в життя більшості заходів, що виникають у процесі розроблення інноваційних підходів до кадрової конкурентоспроможності. По можливості, буде дуже корисною присутність у групі представників як міськвиконкому, так і міської ради.

2. Громадські організації, представники місцевих осередків політичних партій, релігійні та етнічні групи, професійні спілки та інші організації працівників, активні місцеві жителі, які представляють власні інтереси або представники широких кіл громадськості. Це можуть бути зареєстровані, або легалізовані організації, або навіть ініціативні групи. Окремо слід наголосити на необхідність навчання представників засобів масової інформації – місцевих газет, радіо та телебачення.

3. Підприємства реального сектору економіки та виробництва, діяльність яких залежить від місцевих ресурсів, комунальні або приватні служби, які працюють на місцевому рівні, місцеві навчальні заклади різних рівнів.

Основою Робочої групи по навчанню персоналу органів влади на всіх рівнях є професійні консультанти, через яких знання і практичний досвід поширюється на тих, хто навчається. Зокрема, досвід та нові знання консультантів мають вплинути на керівні кадри старої формації, щоб змінити бачення управлінських процесів в трансформованому реформами просторі державного, регіонального і місцевого управління. Професійний консультант – це особа, яка надає методичну допомогу і може внести в процес розробки Програм конкурентоспроможності громад, власний широкий досвід, поєднаний зі специфічним відчуттям того, яким чином громада може вплинути на своє майбутнє. Консультант зазвичай, також має досвід розробки заходів розвитку різних кластерів економіки.

Консультант, як особа з допоміжними функціями повинен вміти полегшити пошук консенсусу одночасно без встановлення контролю над ним. Він повинен користуватися повагою лідерів громади, щоб його сприйняли як цінного радника і провідника. Водночас він не повинен надто захоплюватися, бо може втратити свій об'єктивізм і відчуття реальності.

Професійні консультанти залучаються до участі в Робочій групі для того, щоб розробити і втілити в життя Програми розвитку територій, брати участь у формуванні алгоритму розроблення Програми підвищення конкурентоспроможності територій; залучати осіб, які надалі працюватимуть у Робочій групі; допомагати у створенні інформаційної бази аналізу даних, необхідних для визначення найактуальніших проблем, формулюванні місії, формулюванні стратегічних завдань і операційних планів.

Визначальними для глобальної конкуренції та спроможності місцевих громад є не тільки відповідні продукти, але й умови, створені в регіонах. Роль держави змінилася – вона переходить від традиційної ролі наглядача до партнерських стосунків виконавця Програм освіти і навчання для створення умов розвитку виробничих систем на місцевому рівні, підготовці конкурентоспроможного кадрового потенціалу для об'єднання громад.

В.О.Гусєв,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри менеджменту освіти, економіки та маркетингу
ДВНЗ "Університет менеджменту освіти" НАПН України
С.В.Загороднюк,
кандидат наук з державного управління,
начальник управління організації фундаментальних
та прикладних досліджень НАДУ

Інституціональне проектування наукової і освітньої діяльності Національної академії державного управління при Президентові України в контексті суспільних реформ

Україна здійснює динамічний і складний демократичний перехід до нової якості політично організованого відповідального громадянського суспільства, в якому підвищується рівень політичної участі громадян, ступінь забезпечення прав та свобод, утвердження їх гідності. Успішність започаткованих процесів такого переходу, який відбувається у складних умовах соціально-економічної кризи і військових дій на сході України, залежить від ефективності скерованості системою державної влади в країні суспільних трансформацій релевантних кризовим викликам і вимогам суспільного розвитку.

Визначальний вплив на усі види як суспільної, так і особистої діяльності здійснює інституціональне середовище, яке розглядається як упорядкований набір інститутів, під якими розуміється формальні правила (закони, адміністративні акти, правила та інше, які офіційно закріплені у нормативно-правові норми) і неформальні правила (традиції, звичаї, договори, менталітет, суспільна мораль, норми поведінки та інше), а також інституції, що забезпечують дію певних механізмів щодо дотримання цих формальних і неформальних правил.

У процесах суспільних трансформацій саме на інституціональне середовище має спиратися публічна влада, яка представляє цілісну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб публічного права (це юридичні особи, які створені актами законодавства (дивись Стаття 81 "Види юридичних осіб" Цивільного кодексу України) і здійснюють управління суспільно значущими справами, а також постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій та повноважень встановлених законодавством України.

На певному етапі суспільних трансформацій в умовах консервативної інституціональної структури або її нерозвиненості виникає можливість її нерелевантності викликам суспільних змін. Звідси виникає необхідність внесення релевантних змін в структуру інституціонального середовища [6].

У цьому контексті набуває свого розвитку науковий напрям в теоретико-методологічному обґрунтуванні реформ – інституціональне проектування, що спрямовано на пізнання сутності та обґрунтування суспільних перетворень [12].

Як правило, інституціональне проектування реформ спрямоване на розбудову інститутів з визначеними властивостями і у цьому контексті суспільне реформування – це цілеспрямовані зміни певної сукупності інститутів, що передбачає присутність суб'єктів, які розробляють і реалізують план реформ. Звідси формуються імперативи інституціонального проектування (інституціонального середовища) та забезпечення суспільних реформ, зокрема, задіяних в їх реалізації та підтримки інституцій публічної влади.

Застосування інституціонального проектування передбачає виконання певного алгоритму дій : 1. Усвідомлення проблемної ситуації, тобто визначення проблеми; 2. Постановка цілей; 3. Визначення обмежень на множину можливих засобів досягнення цілей; 4. Розробка, аналіз і оцінка варіантів досягнення цілі; 5. Постановка задачі прийняття рішення; 6. Прийняття рішення, тобто вибір оптимального варіанта; 7. Деталізація й оформлення обраного варіанту у плані заходів; 8. Визначення (або проектування) центру координації та моніторингу державно-управлінських реформ [5; 12].

Валідність інституціонального проектування доцільно перевіряти за такими критеріями: забезпечення досягнення цілей проектування; забезпечення мінімальних транзакційних витрат, які забезпечують перехід прав власності із одних рук до інших і охорону цих прав, (відповідно до теореми Коуза, якщо транзакційні витрати мали, то економічний розвиток завжди буде оптимальним незалежно від існуючого набору інститутів); ресурсна здійсненність проекту, виходячи з ресурсних можливостей суб'єкту його ініціалізації та реалізації; своєчасність реалізації проекту.

Крім того, визначальну роль для імплементації інституціонального проектування суспільних реформ має інституціональна спроможність суб'єктів, задіяних у реформуванні (системи органів публічної влади), яка розкривається за такими позиціями :

Інституціональна спроможність органу (організації) або системи органів та організацій щодо впровадження державної політики, державного управління передбачає : повну законодавчу базу, що врегульовує діяльність і правовідносини у визначеній сфері запровадження політики або державного управління; розвинену і достатню структуру повноважних органів, організацій (інституцій), а також підвідомчої або супутньої інфраструктури, що разом через встановлені законодавством механізми здійснюють реалізацію державної політики; сприятливість до впровадження політики (управління) її суб'єктів, а також наявність відповідних умов на об'єктах реалізації політики; компліментарність формальної складової (законодавство) і неформальної складової (культура, поведінка, мотивація людського контингенту, що здійснює діяльність у сфері запровадження політики) [3].

Система публічної влади виступає керуючою системою по відношенню до суспільних реформ. Відповідно до закону різноманітності (кібернетика), сформульованому У.Ешбі, що для створення системи, здатної вирішити проблему з певним рівнем різноманітності, є необхідним, щоб керуюча система мала ще більшу різноманітність. Звідси завдання забезпечення скерованості процесами суспільного реформування системою публічної влади за зворотнім зв'язком формує імперативи проведення релевантного реформування системи публічної влади. Це передбачає, зокрема, реформування системи державного управління і місцевого самоврядування, що визначається як державно-управлінські реформи. Таким чином, система органів публічної влади виступає одночасно об'єктом державно-управлінських реформ та їх суб'єктом в процесі їх запровадження [6].

Це доводить доцільність застосування за теперішніх умов інституціонального проектування до планування і реалізації суспільних реформ в Україні, а також до інституцій, які є суб'єктами або об'єктами цих процесів.

Стратегічний курс суспільних реформ в Україні, який націлений на досягнення європейських стандартів життя та гідного місця України в світі та задекларований у програмному документі Президента України П.О.Порошенка "Стратегія сталого розвитку "Україна 2020" (далі – Стратегія сталого розвитку) передбачає проведення реформ за 62 пріоритетними напрямами, які згруповані у дорожній карті за 4-мя векторами поступу : "Розвиток", "Безпека", "Відповідальність", "Гордість" і виконання 2-х програм [11].

Слід відзначити колінеарність певних пріоритетних напрямів суспільних реформ напрямам наукових досліджень, які проводяться в Національній академії державного управління при Президентові України (далі – Академія) і за якими є значний науковий доробок.

З курсом суспільних реформ має бути пов'язаний і розвиток Академії, коригування змісту основних завдань і уточнення функцій діяльності закладу, що має відбуватися у форматі імперативів інституціональних змін науково-освітнього середовища, зокрема, визначених Законом України "Про вищу освіту", нової редакції Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність", Національною рамкою кваліфікацій, а також іншими нормативно-правовими актами [4; 8].

Співвідношення основних функцій діяльності Академії із інституціональною спроможністю участі закладу в реалізації пріоритетних напрямів Стратегії сталого розвитку "Україна 2020" виокремлює такі першочергові завдання [9] :

1. Теоретико-методологічного обґрунтування та розроблення підходів до наукового супроводу практики впровадження реформ системою органів публічної влади.

2. Забезпечення системи органів публічної влади підготовленими висококваліфікованими професійними кадрами (державних службовців для органів державної влади і посадових осіб місцевого самоврядування для органів місцевого самоврядування), спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику реформ, творчо й ефективно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у предметній сфері їх діяльності з метою досягнення сталого розвитку України.

Зазначені імперативи наукового та кадрового забезпечення реалізації Стратегії сталого розвитку "Україна–2020" формують відповідні проблеми, що мають бути вирішені відповідно в областях наукової і освітньої діяльності Академії.

Модернізація системи державного управління апріорі передбачає модернізацію існуючих галузей науки і освіти "Державне управління", поглиблення їх взаємної інтеграції та інтеграції з практикою державного управління. У цій потрійній спіралі наука, освіта, практика державного управління за теперішніх умов провідну роль має відігравати Академія.

Інституціональне проектування стратегічного розвитку Академії включає проектування розвитку основних предметних сфер діяльності закладу, а саме областей науки і освіти державного управління відповідно до імперативів суспільного реформування.

На виконання вимог Закону України "Про вищу освіту" відбулося правове унормування сполучення наукових галузей і відповідних освітніх галузей в єдині галузі знань, що має забезпечити інтеграцію генерації наукових знань та їх безпосереднього трансферу в освіту у форматі єдиної галузі знань [4].

Особливістю інноваційною перебудови вищої освіти в Україні на нормативно-правовій базі Закону України "Про вищу освіту" це :

1) Доповнення вищої освіти освітньо-науковим і науковим рівнями та ступенями, що мають відповідати певним рівням кваліфікації, визначеними Національною рамкою кваліфікації (далі – НРК).

2) Формування галузей знань на основі поєднання існуючих галузей освіти з галузями науки з обов'язковим включенням до галузі знань дослідницько-інноваційної компоненти, а також рівнево-ступенева структура вищої освіти, зумовили потребу в єдиному освітньо-науковому переліку галузей і спеціальностей, наскрізному для всіх рівнів і ступенів вищої освіти.

З позиції перспектив розвитку наукової і освітньої діяльності Академії як головного державного вищого навчального закладу у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування і провідного закладу в галузі науки державного управління проглядається певна обмеженість інституціональної спроможності закладу у форматі існуючих наукової та освітньої галузей "Державне управління" забезпечити релевантним науковим і кадровим супроводом процеси суспільного реформування на принципах і технологіях європейського публічного управління.

Розв'язання цих проблем пов'язуємо з трансформацією методології наукової складової державного управління разом з її якісним перетворенням до методології публічного управління.

Термін "публічне управління", що достатньо широко обговорюється в наукових публікаціях, знаходить своє застосування у законопроектній практиці внаслідок його більш широкого змістовного методологічного та функціонального наповнення [1; 2].

Публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави через систему публічної влади на суспільну діяльність людей з метою їх впорядкування, збереження чи перетворення, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий контроль суспільства. Публічне управління базується на таких основних положеннях : децентралізація державного управління на базі поєднання ринкових і державних механізмів регулювання соціально-економічних процесів; перехід до поліцентричної системи державного управління, господарювання та ухвалення управлінських рішень; управління державними підприємствами й установами на основі поєднання адміністративних і економічних методів впливу та ринкових механізмів господарської діяльності; самоуправління організаційних формувань недержавного сектору на принципах їх функціонування як відкритих соціально-орієнтованих систем у взаємодії з зовнішнім середовищем; формування організаційної ринково-підприємницької культури, що систематизує в собі ключові особливості організації інноваційного управління соціально-економічними об'єктами і процесами.

За теперішніх умов має відбутися імперативна трансформація існуючої наукової і освітньої галузей “Державне управління” в галузь знань “Управління та адміністрування” (шифр 07) за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” (шифр 074) згідно з Переліком галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [10].

Інституціоналізація утвердження та розвитку освітньо-професійної і науково-освітньої спеціальності “Публічне управління та адміністрування” в Академії має передбачати виконання наступних завдань :

1. Розробити освітньо-професійну програму підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, перелік навчальних дисциплін і логічну послідовність їх вивчення, кількість кредитів ЄКТС, необхідних для виконання цієї програми, а також очікувані результати навчання, – досягнення компетентностей за дескрипторами 7 рівня кваліфікації НРК яким повинен оволодіти магістр з “публічного управління та адміністрування”.

2. Розробити стандарт освітньої діяльності закладу і стандартів вищої (післядипломної) освіти за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” з орієнтацією на 7 рівень кваліфікації Національної рамки кваліфікації.

3. Обгрунтувати перелік і розробити зміст програм спеціалізацій (їх предметної та діяльнісної компонент) як складових освітньо-професійної спеціальності “Публічне управління та адміністрування”, за якими має здійснюватися профільна професійна підготовка, а також доцільно розробити у межах спеціальності “Публічне управління та адміністрування” програму спеціалізації “Управління національними проектами і програмами” для набуття здобувачем післядипломної освіти компетенцій, за якою він підвищує свою затребуваність на роботу в органах публічної влади.

4. Розробити методологію проектно-орієнтовної підготовки магістрів на профільний компетентнісний рівень його запланованої діяльності в органах публічної влади.

7. Розробити освітньо-наукову програму і стандарт підготовки докторів філософії (DrPhD) в галузі знань “Управління та адміністрування” за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, яка має передбачати здобуття здобувачем ступеня DrPhD теоретичних знань, умінь, навичок та інших компетентностей відповідно до 8-го рівня кваліфікаційного рівня Національної рамки кваліфікацій, а також розробити і Стандарт підготовки доктора наук в галузі “Управління та адміністрування” за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” з орієнтацією на 9-й кваліфікаційний рівень НРК за компетентнісним підходом

8. Розробити методологічні підходи до визначення проблемного поля і завдань наукових та дисертаційних досліджень за напрямом “Публічне управління та адміністрування” в умовах суспільних реформ.

9. Розробити методичне та нормативне забезпечення порядку проведення наукових досліджень в галузі знань “Управління та адміністрування” за напрямом “Публічне управління та адміністрування”, що закріпити в документі “Стандарт планування, організації та проведення науково-дослідних робіт в НАДУ при Президентові України”, де зокрема, унормувати питання: тендерного порядку виконання НДР за актуальними проблемами публічного управління та адміністрування, запровадження системи оцінювання актуальності та результатів НДР на основі вивчення практичної потреби в НДР органів публічної влади, наукової експертизи пропозиції НДР та результатів виконання НДР та інші.

10. Трансформація освітньої і наукової галузей державного управління в галузь знань “Управління та адміністрування” за напрямом спеціальності “Публічне управління та адміністрування” формує необхідність загальнодержавної координації фундаментальних та прикладних досліджень за напрямом цієї спеціальності.

Вирішення цих питань пропонується покласти на Координаційну міжвідомчу раду з питань розвитку спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (далі – Координаційна рада), яку доцільно утворити при Національному агентстві з питань державної служби України з метою сприяння розвитку й актуалізації та забезпечення координації тематики наукових досліджень з публічного управління, що виконуються в наукових установах і вищих навчальних закладах України. В Координаційній раді має бути забезпечено представництво провідних на-

уковців Академії, НАН України, НАПН України, фахівців апаратів Адміністрації Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби тощо, які здійснюють дослідження або мають предметною сферою своєї діяльності – публічне управління.

Завдання, які постають у зв'язку з імперативами суспільних трансформацій та державно-управлінських реформ для реалізації стратегічного курсу реформування та системної модернізації країни, націленого на вихід України на траєкторію сталого розвитку і прискорення поступу за вектором інтеграції до Євросоюзу шляхом утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку національної економіки, соціально-орієнтованої, ефективної та конкурентоспроможної держави потребують наукового осмислення з використанням інтелектуального потенціалу усієї новоутвореної галузі знань "Управління та адміністрування".

Це визначає певні вимоги до напрямів, змісту та якісному рівню наукової складової новоутвореної спеціальності "Публічне управління та адміністрування", а також формує відповідні критерії до її оцінювання за критеріями : актуальності наукових, дисертаційних досліджень, що проводяться в закладі та їх наукового якісного рівня; затребуваності наукових результатів для науково-методологічного супроводу державно-управлінських реформ, прогнозування наслідків спричинених ними суспільних трансформацій; застосування результатів наукових та дисертаційних досліджень в практику державного управління та місцевого самоврядування; залучення закладу для експертно-аналітичної діяльності, що спрямована на науково-консультаційний супровід роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування; участі закладу в законопроектній роботі органів державної влади, розробці програмних та аналітичних документів загальнодержавного, галузевого або регіонального рівнів; підготовки аналітичних матеріалів з проблем державної політики, державного управління та місцевого самоврядування для політичного керівництва України; релевантності забезпечення наукової діяльності фінансовими, інформаційними, кадровими ресурсами та їх ефективного використання за встановленими пріоритетними напрямами наукових досліджень.

Наявний науковий та освітній потенціал новоутвореної галузі знань "Управління та адміністрування" за напрямом спеціальності "Публічне управління та адміністрування", сконцентрований в Академії, а також у ВНЗ, які здійснюють підготовку фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування, надає підстави вважати, що в цілому спеціальність "Публічне управління та адміністрування" має перспективи для функціонування і подальшого розвитку.

Окреслені напрями інституціонального проектування наукової і освітньої діяльності Академії пов'язані з її стратегічним розвитком і в разі їх реалізації мають сприяти посиленню провідної ролі закладу в національній системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, забезпеченню лідерських позицій в галузі знань "Управління та адміністрування" за напрямом "Публічне управління та адміністрування", забезпечити модернізацію та випереджувальний розвиток закладу, посилення його впливів на розвиток суспільства та держави.

Список використаних джерел

1. *Базарна О. В.* Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Базарна. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf

2. *Грицяк А. І.* Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / А. І. Грицяк / Вісн. Академії митної служби України. – 2010. – № 2. – С. 5–11. – (Сер. Державне управління)

3. *Гусєв В. О.* Державна інноваційна політика : методологія формування та впровадження : монографія / В. О. Гусєв. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 624 с.

4. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556 – VII. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/

5. *Кравченко С. О.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : [монографія] / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.

6. *Полтерович В. М.* Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. – М. : ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2007. – 447 с.

7. *Мінаєва І. М.* Публічна влада / І. М. Мінаєва / Державне будівництво. – 2008. – № 1. – С. 3–9.

8. Національна рамка кваліфікацій [Електронний ресурс] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/

9. Положення про Національну академію державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 21 верес. 2001 р. № 850/2001 (зі змінами). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/

10. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266. – Режим доступу : http://zakoл1.rada.gov.ua/laws/

11. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : схвалено Указом Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua

12. *Тамбовцев В. Л.* Основы институционального проектирования : учеб. пособие / В. Л. Тамбовцев. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 144 с.

Зміст

ВСТУПНЕ СЛОВО 3

ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ (секція 1) 5

С.Д.Дубенко. До питання впровадження європейських принципів діяльності публічної адміністрації в систему державної служби України 5

Г.Л.Рябцев. Обов'язкова професійна підготовка політиків і державних службовців як запорука розбудови держави європейського рівня 6

І.О.Дегтярьова. Зарубіжний досвід інституційної підтримки інновацій державного та муніципального управління 8

Н.П.Ярош. Державні гарантії безоплатного медичного обслуговування державних службовців 10

Л.О.Воронько. Сутність інституціонального підходу до дослідження проблем побудови успішної кар'єри державного службовця 12

Т.В.Бєльська. Державна служба як "акме" громадянськості 16

Б.П.Колесніков, К.А.Машненков, В.О.Ольмезов. Удосконалення правового забезпечення діяльності кадрових служб України 18

О.М.Сафронова. Інституційне та кадрове забезпечення управління компаніями державного сектору економіки України 19

В.І.Мельниченко. До проблеми нормативного закріплення професійності державної служби 21

А.В.Любченко. Правова освіта народних депутатів в аспекті конституційної реформи в Україні 22

В.Я.Місюра. Кадрове забезпечення сервісної діяльності держави 24

М.Г.Свірін. Інтерпретації принципу обмеження політичної активності державних службовців у правовому дискурсі Української держави 25

К.В.Дубич. Кадрове забезпечення системи надання соціальних послуг: сучасний стан та вектори трансформації 27

В.А.Шахов. Політична культура як базовий чинник управлінської діяльності 29

Н.Г.Морозова. Удосконалення адміністративних та правових інструментів у формуванні дієвого інституту управління адміністрацією праці 31

С.О.Кікіна. Удосконалення механізму формування державного замовлення як елементу кадрової політики держави 33

Г.В.Муравицька. Кадрове забезпечення бібліотечних підрозділів системи освітньо-наукової діяльності Національної академії 35

В.В.Смаглюк. Реформування державної податкової політики в Україні: досвід, реалії та перспективи 37

О.П.Тараненко. Сучасні заходи запобігання корупції у сфері державних закупівель 39

В.Я.Середа. До питання забезпечення кадрової політики окружних виборчих комісій та навчання організаторів виборів народних депутатів України 41

І.В.Пащенко. Деякі питання конфлікту інтересів на державній службі 43

О.Є.Буряченко. Розвиток професійної компетенції фахівців Пенсійного фонду України 44

Т.А.Кусмінська. Проблеми нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики 46

Д.Ю.Юрковський. Формування сучасної кадрової політики України – вимога сьогодення 48

Т.В.Якименко. Проблеми кадрового забезпечення виборчого процесу в Україні 50

В.Г.Бодров. Державна політика кадрового забезпечення економічних реформ в Україні 51

Ю.П.Сурмін. Кадрова революція в Україні: сутність, проблеми, напрями розгортання 55

С.Є.Мокрецов. Кадрове забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку 58

С.О.Кравченко, С.В.Селіванов. До питання доцільності існування кадрового резерву державної служби в Україні 60

Т.П.Авраменко. Державна кадрова політика у сфері охорони здоров'я в умовах системних змін в Україні 62

Н.О.Васюк. Нормативно-правове забезпечення кадрової політики системи охорони здоров'я України: шляхи вдосконалення 63

С.А.Дяченко. Інституалізація професійної підготовки вищих керівних кадрів в умовах реформування кадрової політики 65

О.А.Линдюк. Теоретичні аспекти інституційного забезпечення кадрової політики органів державної влади 66

П.В.Качанова. Перспективи використання зарубіжного досвіду правового регулювання змісту трудових відносин у національному законодавстві 68

Л.Ю.Снісаренко. Деякі питання корупційних ризиків у правовому регулюванні кадрового забезпечення реформи державного управління 71

М.О.Кірова. Кадрове забезпечення системи охорони здоров'я як підґрунтя вдосконалення інституційного механізму реалізації державної політики в галузі 72

О.В.Немировська. Забезпечення міністерствами функції державного управління у сфері поводження з генетично-модифіковними організмами в Україні 74

Ю.М.Руденко. Громадський контроль у системі державно-управлінських відносин 76

С.О.Попов. Щодо проблеми підготовки спеціалістів із паблік рилейшнз (pr) в органах державного управління 78

С.В.Радченко. Аналіз якості та ефективності процесів державного управління 79

О.В.Кукшина. Наставництво як технологія управління кадрами на державній службі 80

М.В.Андріуца. Проблематика вироблення державної політики в Україні 81

Н.А.Василига. Роль кадрового забезпечення державної політики з розвитку домогосподарств в Україні 83

В.В.Сірик. Проблеми нормативно-правового забезпечення кадрової політики щодо державних комерційних підприємств 84

В.В.Шутович. Деякі питання забезпечення гарантій із працевлаштування під час здійснення підготовки кадрів у державному управлінні 86

Т.О.Тимошенко. Кадрове забезпечення реформування туристичної галузі: міжнародний досвід і можливості його реалізації в Україні 87

Н.Г.Плахотнюк. До питання про тенденції дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні 90

І.В.Криворучко. До питання про види принципів адміністративної процедури 91

Р.О.Ясько. Проблеми функціонування механізмів формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери в умовах інституціональних змін 93

Т.П.Ринковий. Забезпечення кадрової політики в державному управлінні та технології в освітньому процесі в контексті інформаційно-аналітичної діяльності 95

ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД У ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ГАЛУЗІ ЗНАНЬ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” (секція 2) 97

А.А.Попок. Професійна підготовка управлінських кадрів як основа ефективного реформування інституту державної служби в Україні 97

В.М.Дрешпак. Удосконалення підходів щодо підготовки фахівців з питань доступу до публічної інформації 98

В.В.Юрченко, В.І.Крижановський, С.М.Свешніков, О.Ю.Лепеха. Інноваційний підхід у підвищенні кваліфікації працівників фіскальної служби України 100

В.М.Купрійчук. Імплементація досвіду кадрових процесів в управлінні вищими навчальними закладами українських урядів 1917–1920 рр. в проектування та моделювання стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України 101

Н.О.Алюшина. Ефективні інструменти управління знаннями і кадровим потенціалом органів державної влади та органів місцевого самоврядування 103

С.В.Щербина. Інноваційний підхід до формування та реалізації державної кадрової політики в аграрному секторі України 106

В.А.Малюська. Новітні методи підготовки державних службовців до прийняття управлінських рішень 108

О.П.Попроцький. Інформаційний супровід стратегічного управління 109

І.А.Семенець-Орлова. Проблеми управління змінами в змісті підготовки фахівців за спеціальністю “Державне управління у сфері освіти” 111

К.М.Гунченко. Інституціоналізація автономії вищих навчальних закладів: американський досвід 112

І.В.Поліщук. Розвиток сильних сторін особистості як передумова ефективної професійної підготовки державних службовців 114

Ю.М.Уздєнова. Кадрова політика в державному управлінні: проблеми та шляхи їх вирішення 115

С.А.Попов. Державно-управлінські нововведення: критерії оцінювання готовності кадрового ресурсу 117

В.В.Голубь. Формування системи державного менеджменту в контексті стратегічних завдань розвитку сучасної держави 119

В.М.Гурієвська. Застосування соціально-психологічних технологій при формуванні кадрової політики у державному управлінні 120

Л.С.Савчук. Медіа-освіта молоді у вимірі інформаційної війни 122

В.В.Діуліна. Освітні інновації у підготовці державних управлінців 123

Д.В.Титаренко. Роль інтерактивних технологій у системі підвищення кваліфікації державних службовців 125

НАУКОВЕ Й МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ (круглий стіл) 129

В.М.Князевич, Л.І.Жаліло. Проблеми кадрового забезпечення реформування охорони здоров'я в Україні 129

Є.І.Бородін, Т.М.Тарасенко. Перспективні напрями розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні 130

В.І.Абрамов, Г.М.Савранська. Управління в системі соціального партнерства України: підготовка фахівців галузі знань "Державне управління" 133

В.М.Козаков, О.В.Рашковська. Інноваційні підходи до формування професіоналізму державно-управлінських кадрів в Україні 135

Л.М.Новак-Каляєва. Професіоналізм та відповідальність державних службовців як імператив децентралізації системи влади в Україні 137

М.М.Стадник. Використання зарубіжного досвіду при формуванні моделі професійних компетенцій у сфері державного управління 138

В.М.Купрійчук. Інституційне та нормативно-правове забезпечення кадрової політики в гуманітарній сфері українськими урядами 1917–1920 рр. 141

О.Л.Євмєшкіна. Компетентність як головна складова професійної діяльності науковців галузі знань "Державне управління" 142

Х.В.Плецан. Теоретичні аспекти інноваційних підходів до формування успішності професійної діяльності державно-управлінських кадрів 143

І.В.Білоус. Досвід міжнародної співпраці у підготовці державних службовців та журналістів з питань соціально небезпечних захворювань 146

О.В.Акіліна. Застосування компетентнісного підходу при підготовці магістрів за спеціальністю "Публічна політика та управління" 148

Л.М.Мельничук. Забезпечення професійного розвитку персоналу в системі державного управління соціальною сферою регіонів 150

Л.М.Шипілова. Вплив політичних ризиків на діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки держави 152

О.П.Воробйова. Зміцнення кадрового потенціалу як структурна складова ефективної модернізації державного управління 154

І.В.Гусак. Концептуальні підходи щодо розвитку кадрової політики в державному управлінні 156

М.М.Войтюк. Проблеми кадрової політики в державному управлінні 158

О.Я.Сатов. Нові напрями в організації навчання: зарубіжний досвід

та вітчизняні досягнення 160

С.П.Завгородня. Кадрове забезпечення системи державного управління економічною безпекою України 162

В.Я.Слободян. Деякі аспекти кадрової політики в консервативних державотворчих практиках 164

С.М.Сітарський. Конфлікти в державно-управлінських відносинах: конструктивна складова 166

О.В.Кергет. Державне регулювання грошово-кредитної системи України в контексті забезпечення національної безпеки 167

Д.В.Джига. Роль геополітики як науки в державному управлінні 169

О.О.Коваленко. Державне управління впровадженням міжнародних стандартів серій ISO 9000 та ISO 10000 у сферу охорони здоров'я України 170

І.П.Динник. Підготовка державно-управлінських кадрів як стратегічна умова розвитку держави 172

В.С.Гошовський. Характер та особливості трудових відносин з народними депутатами України 174

І.Ф.Надольний. Освітні детермінанти формування корпусу управлінських кадрів 176

Р.В.Войтович. Меритократизація як конвергентна методика підготовки державно-управлінських кадрів 177

В.В.Карлова. Підготовка управлінських кадрів у сфері культури до професійної діяльності в умовах ринкових відносин: напрями та перспективи 179

С.О.Кравченко, Л.А.Таірова. Проблеми кадрового забезпечення державної політики у сфері суспільної безпеки 180

Н.Б.Ларіна. Історико-теоретичний аспект дослідження соціальних проблем українського суспільства 182

М.М.Шевченко. Пріоритетні напрями розвитку науково-освітнього забезпечення державного управління національною безпекою України 184

Г.Б.Марушевський. Проблеми інституційного забезпечення підготовки державно-управлінських кадрів з питань збалансованого (сталого) розвитку 187

Л.В.Чорна. До питання всебічного забезпечення кадрової політики в державному управлінні 189

С.Є.Горбатюк. Захист прав інтелектуальної власності як основний напрям інтеграції у світовий науковий простір 191

В.О.Зозуля. Демократичні стандарти підготовки державно-управлінських кадрів 193

А.А.Дідур. Упровадження інноваційних підходів у підготовці державних службовців 194

І.В.Романець. Підготовка державно-управлінських кадрів в Японії 196

С.Є.Опанасенко. Меритократія як засіб створення ефективної держави: теоретико-методологічний аналіз 197

А.О.Пелих. Глобальні трансформації та їх вплив на систему підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки 199

В.А.Соколов. Модернізація парадигми аналітичної компетентності фахівців державного управління у сфері національної безпеки України 201

О.С.Зозуля. Напрями вдосконалення системи підготовки фахівців у сфері забезпечення інформаційно-психологічної безпеки 202

О.Г.Давиденко. Концепція випереджальної освіти як чинник забезпечення безпеки сталого розвитку України 203

В.М.Марковець. Політичні знання у системі підготовки державних службовців 204

А.В.Ковальчук. Теоретико-методологічні основи аналізу владно-партійних відносин 205

Кшижаняк Роберт. Постіндустріальне суспільство як соціально-історична основа європейської інтеграції: теоретико-методологічний аспект 208

О.М.Титаренко. Хрещення Київської Русі як чинник духовно-ціннісної самоідентифікації українського суспільства 209

В.Б.Гройсман. Концептуальні засади дослідження громади як суб'єкта громадянського суспільства 211

МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНО-ОСОБИСТІСНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (круглий стіл) 214

М.І.Пірен. Використання іноземного досвіду з розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою ефективного надання послуг 214

Л.В.Гонюкова, В.В.Атаманчук. Гнучка демократія (Liquid democracy) як виклик сучасному державному управлінню 216

О.М.Петроє. Розвиток демократичної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як умова розбудови демократії в Україні 218

Т.О.Самофалова. Liguid democracy в європейській моделі державного управління 219

Л.М.Костецька. Зарубіжний досвід запровадження пропорційної виборчої системи для України 221

В.Т.Васільєв. Кадрове забезпечення євроінтеграційних завдань державної міграційної політики в умовах децентралізації влади в Україні 223

Г.Г.Жуковська. Розвиток професійно-особистісних компетенцій у протидії торгівлі людьми: міжнародна співпраця 225

О.В.Капустін. Розвиток професійно-особистісних компетенцій державних службовців в умовах формування мережевого суспільства 226

Н.С.Педченко. Освітні технології у формуванні гендерної культури державних службовців: досвід "Всеукраїнської асамблеї молоді" 229

Р.А.Науменко. Понятійний апарат державної кадрової політики як важливий чинник її модернізації та розвитку 231

Ю.В.Євстюніна. Забезпечення готовності представників влади до діалогу з громадськістю на етапі реформ в Україні 233

Н.В.Галицька. Державне управління міжнародною співпрацею України у сфері вищої освіти 235

В.Л.Федоренко. Наукове і методичне забезпечення розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців у сфері антикорупційної політики та запобігання корупції на державній службі: український потенціал і кращі європейські практики 236

В.В.Сичова. Проблеми розвитку професійної компетентності державного службовця в Україні 239

РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД, РЕАЛІЇ, ПЕРСПЕКТИВИ (панельна дискусія) 242

О.І.Васильєва, Н.В.Васильєва. Професійне навчання державних (муніципальних) службовців: зарубіжний досвід 242

Е.В.Мамонтова. Службовий етикет як інструмент забезпечення конструктивного діалогу влади і суспільства 244

Н.П.Кризина. Сучасний стан місцевого самоврядування в Естонії 246

О.І.Пархоменко-Куцевіл. Теоретико-методологічний підхід до формування професійної компетентності кадрового потенціалу державного управління 247

Ю.Ф.Дехтяренко, В.Ю.Сташенко. Моделювання організаційної структури кадрового забезпечення стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні 249

В.С.Колтун, О.М.Коваль, І.Б.Гарькавий. Специфіка функціонування кадрового потенціалу місцевого самоврядування 252

Н.М.Гринчук, М.С.Багінський. Щодо кадрового забезпечення та інформування органів місцевого самоврядування в контексті впровадження реформи децентралізації влади 253

Л.В.Козлова. Проблеми підготовки фахівців неадміністративного сектору місцевого самоврядування з реалізації проектів публічно-приватного партнерства 255

Т.Г.Добрівський. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг 256

О.І.Гриндей. Міжмуніципальне співробітництво як інноваційний інструмент в реалізації державної регіональної політики 257

К.А.Добровіцька. Громадський вплив на формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування 259

І.П.Дубок. Обізнаність сторін про сутність державно-приватного партнерства 261

С.Л.Котенко. Вплив державної фінансової політики на кадровий потенціал в Україні 262

Ю.Ю.Мазна. Формування кадрового ресурсу для реалізації культурної політики на місцевому рівні 264

С.В.Щесюк. Формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування Рівненщини для забезпечення розвитку туристичної індустрії на місцевому рівні 266

Т.М.Ященко. Оперативне планування у реалізації кадрової політики на місцевому рівні 267

В.В.Толкованов. Проведення централізованих конкурсів та вдосконалення відбору кандидатів на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування ... 269

ДЕРЖАВА І РИНКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ (2-й міжнародний науковий симпозіум) 271

В.Г.Бодров. Реактуалізація політекономічної парадими управління сучасним соціогосподарським розвитком 271

В.Р.Сіденко. Політична економія європейської інтеграції: ціни чи цінності? 274

В.А.Вергун. Політекономічна проблематика нобелелогії XXI століття 278

В.Д.Базилевич. Философские аспекты политэкономического переосмысления взаимодействия государства, социума и культуры 281

А.А.Гриценко. Держава і ринок – комплементарні підвалини сучасної економіки 283

В.Н.Тарасевич. Политическая экономия: субстанциональность и судьба 287

Г.Л.Рябцев. Основні підходи до визначення рівня енергетичної безпеки держави 290

С.А.Дяченко, І.С.Костіна. Потенційні джерела залучення інвестицій для модернізації національної економіки 292

Н.С.Криштоф. Проблема вибору моделі економічного розвитку держави в умовах трансформації 295

А.А.Смаглюк. Структурні фактори економічного зростання в умовах глобальних трансформацій 296

О.Л.Євмєшкіна. Цінності держави у виконанні економічних функцій 299

А.О.Василенко, Н.С.Криштоф. Проблеми розвитку фондового ринку України в умовах глобальних трансформацій 300

Я.М.Коваленко. Кадрова політика та контролінг у діяльності центральних органів виконавчої влади 302

І.О.Вишняк. Кадровий аспект запровадження енергетичного менеджменту на національному рівні 303

Т.В.Криворучко. Стан та перспективи інноваційної діяльності в Україні 305

К.Я.Кучерява. Проблеми інституційного забезпечення розвитку малотоварних господарств в умовах глобалізації продовольчих ринків 306

К.О.Петракова. Взаємозв'язок економіки і політики як умова інституційних змін Української держави 308

А.І.Маковей. Принцип вигоди як основа стимулюючої та регулюючої функцій податків 309

С.О.Москаленко. Розвиток людського капіталу як чинник функціонування економіки інноваційного типу 311

М.И.Зверяков. О необходимости изменения политико-экономической модели развития 312

С.А.Романюк. Політекономічні аспекти децентралізації державного управління територіальним розвитком України 315

Richard P. Farkas. Thinking about the challenges faced by ukrainian Public Administrators 318

С.М.Аржевітін. Інституційні передумови стабілізації банківської системи України 321

Я.А.Жаліло. Щодо сучасних чинників ефективності політики економічних реформ 323

А.С.Філіпенко. Передумови і фактори формування в Україні народної, солідарної економіки 326

В.В.Юрчишин. Виклики нових напрямів і складових зростання світової економіки 330

В.В.Ильин. Параметры философско-экономического мышления: современность и перспективы 332

М.В.Гаман. Напрями та умови розвитку інноваційного процесу в Україні 335

А.В.Дяченко. Шляхи удосконалення взаємодії влади і бізнесу в умовах модернізації економіки України 336

О.І.Кілієвич. Еволюція концепцій неспроможності ринку і неспроможності держави в неокласичному та неоінституціональному аналізі 338

Т.І.Артьомова. Оцінка ефективності державного управління як складова моделі ефективної держави 340

А.О.Маслов. Еволюція політичної економії у світлі суперечностей цивілізаційного розвитку і глобальних трансформацій 345

І.Ф.Радіонова. Еволюція пояснення феномену рівноваги в історії економічної науки 348

Józef Antoni Haber. Looking for a new sense of european integration 351

З.Е.Скринник. Філософські аспекти глобальних економічних трансформацій XXI ст. 355

МІЖНАРОДНИЙ РІК ОЦІНЮВАННЯ 2015: ПЕРЕШКОДИ І МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ (вебінар за міжнародною участю) 358

Н.В.Москалець. Питання оцінювання відповідальності особи у взаємодії Конституційного Суду України з органами державної влади щодо забезпечення прав і свобод людини 358

В.В.Сухенко. Оцінювання державної політики у сфері взаємодії з інститутами громадянського суспільства: досвід Польщі та України 359

О.І.Кілієвич. Інституційне забезпечення процедур оцінювання державної політики в Україні 361

КООРДИНАЦІЙНА РАДА З НАДАННЯ МЕТОДИЧНОЇ ДОПОМОГИ РЕГІОНАЛЬНИМ ТА ГАЛУЗЕВИМ ЗАКЛАДАМ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ І ПЕРЕПІДГОТОВКИ КАДРІВ 364

М.С.Орлів. Нормативно-правові аспекти розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 364

І.Г.Сурай. Політичні посади та державна служба в Україні: проблеми законодавчого врегулювання 365

Л.І.Даниленко. Методика формування лідерства в системі підвищення кваліфікації керівних кадрів 367

Л.А.Пашко. Теоретичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 369

Ю.М.Кисіль. Проблеми актуалізації навчання в регіональних та галузевих закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів 371

О.О.Лященко. Світові тенденції розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців в умовах глобалізації 372

К.Ф.Задоя. Упровадження дистанційного навчання в системі підвищення кваліфікації за сегментною моделлю 374

А.М.Гандзюк. Фракційна стабільність парламентів у забезпеченні кадрової політики державного управління 376

О.Г.Черкас. Застосування компетентнісного підходу до професійної діяльності депутатів місцевих рад 378

Л.В.Прудиус. Інноваційний розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в умовах реалізації державної кадрової політики 380

Г.В.Федорова. Суспільна мораль у контексті сучасних вимірів кадрової політики в державному управлінні 382

Л.Ю.Книжник. Перспективи кадрового аудиту в Україні 383

В.Ю.Глеба. Інноваційний підхід у підготовці конкурентоспроможного кадрового потенціалу для об'єднання громад 385

В.О.Гусєв, С.В.Загороднюк. Інституціональне проектування наукової і освітньої діяльності Національної академії державного управління при Президентові України в контексті суспільних реформ 387

Наукове видання

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 29 травня 2015 р.)

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Комп'ютерна верстка *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 28.05.2015.
Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 38,5. Ум.-друк. арк. 44,1.
Тираж 220 пр.

Видавець:
Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-77-95.
E-mail: uvd.nadu@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні:
І-70 становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2015. – 404 с.

У матеріалах щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю “Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток” вміщено тези виступів її учасників, присвячені актуальним проблемам та пріоритетам кадрової політики в державному управлінні, обговоренню місії Національної академії в її формуванні та реалізації, визначенню концептуальних засад і стратегії розвитку Національної академії в підготовці фахівців галузі знань “Управління та адміністрування”.

Значну частину матеріалів становлять виступи учасників ІІ міжнародного наукового симпозіуму “Держави і ринки в умовах глобальних трансформацій” до 400-річчя політичної економії – науки про закони управління господарством, проведеного в рамках конференції.

Призначені для наукових, науково-педагогічних працівників, теоретиків і практиків державного управління.

УДК 35.08