

Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України

Dnipropetrovsk regional institute of
public administration of National
academy for public administration under
the President of Ukraine



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 6-7 (32-33) ЧЕРВЕНЬ-ЛИПЕНЬ 2016

№ 6-7 (32-33) JUNE-JULY 2016

Дніпро
Dnipro
2016

АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Свідоцтво КВ № 20424-10224 Р від 28.11.13
ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)
Видається з вересня 2013 року

Періодичність: 12 разів на рік
Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління.

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (Протокол № 07/195 від 12.07.16).

Індексується у пошуковій системі Google Scholar

Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр і прізвищ несуть автори матеріалів. Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення, а також літературне виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора).

Редакційна колегія може не поділяти світоглядних переконань авторів і не несе відповідальності за надану ними інформацію.

Передрук - тільки з дозволу редакції.

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

Видавництво «Грані»
вул. С.Хороброго (вул. Чкалова), 25, оф. 21,
Дніпро, Україна, 49000
+38(056) 744-38-35

aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

© «ГРАНІ»

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Баштанник В.В.	д. держ. упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ. упр., проф.
Бородін Є.І.	д. і. н., проф.
Гугнін О.М.	д. філос. н., проф. (Польща)
Дрешпак В.М.	д. держ. упр., доц.
Квітка С.А.	к. філос. н., доц.
Кринична І.П.	д. держ. упр., проф.
Крушельницька Т.А.	д. держ. упр., проф.
Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Маматова Т.В.	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Л.Л.	д. держ. упр., проф.
Рудік О.М.	к. політ. н., доц.
Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Чубара Томаш	д. держ. упр., доц.
Шаров Ю.П.	д. держ. упр., проф.

РЕДАКЦІЯ

Головний редактор - Квітка С.А.
Випусковий редактор - Яценко Н.Ю.
Комп'ютерне макетування - Анастасова А.О.

PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Certificate KB № 20424 - 10224 P from 28.11.13
ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)
Published from september 2013

Periodicity: 12 times on a year
The journal «Public Administration Aspects» was given the status of specialized publication on Public Administration by the Ministry of Education and Science of Ukraine Decision № 642 of 26 May 2014.

Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine Protocol № 07/195 dated 12.07.16.

Indexed in the search engine Google Scholar

The authors are responsible for the content, the accuracy of the facts, quotes, numbers and names. The editors reserve the right for a little change and reduction, as well as literary fix articles (with preservation of the main conclusions and style of the author).

Editorial Board can not share the world views of the authors and are not responsible for the information provided.

Reprinting - with the editorial's permission strictly.

ADDRESS OF THE EDITORIAL:

Publishing house «Grani»
25, S.Khorobroho (Chkalov) Street, office 21,
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056) 744-38-35

aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

© «GRANI»

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.
Krynychna I.P.	Full Prof. Dr.
Krushel'nyts'ka T.A.	Full Prof. Dr.
Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Czubara Tomasz	Full Prof. Dr. (Poland)
Sharov Yu.P.	Full Prof. Dr.

EDITORIAL

Editor in Chief - Kvitka S.A.
Managing Editor - Yatsenko N. Yu.
Computer modeling - Anastasova A.O.



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- Поліщук І.В.** Сутність поняття «професійний потенціал» у контексті наукової галузі державного управління 5

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- Шведун В.О.** Механізм реінжинірингу процесу державного регулювання інноваційної реклами 14
- Кобець А.С., Пугач А.М.** Сучасний стан освітніх послуг у сфері вищої аграрної освіти в Україні 24
- Гуненкова О.В.** Експертне опитування як інструмент для дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг 32
- Мізіна І.В.** Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України 41

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

- Хаїтов П.О.** Концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі 49
- Кізілов Ю.Ю.** Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи 57
- Прудіус Л.В.** Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС 66

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

- Тарасенко Т.М.** Дискреційні повноваження: загрози та можливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні 77
- Красівський О. Я., Янишевський М. М.** Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект 85
- Шаров Ю.П., Безуглий Д.Г.** Типологія проектів місцевого самоврядування та її використання для методичної підтримки обґрунтування проектів 95
- Чикаренко О.О., Чикаренко І.А.** Формування професійних компетентностей персоналу органів державної фіскальної служби 103

**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

- Polishchuk I.V.** The essence of the notion of «professional potential» within the framework of academic field of public administration 5

MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

- Shvedun V.O.** Process reengineering mechanism of state regulation of innovative advertising 14
- Cobets' A.S., Puhach A.M.** Current status of educational services in higher agricultural education in Ukraine 24
- Gunenkova O.V.** Expert survey as an instrument of investigation of the issues in the field of public administration service 32
- Mizina I.V.** Financial decentralization and its impact on local finance system of Ukraine 41

PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE

- Haitov P.O.** Conceptual framework for leadership in public service 49
- Kizilov Y.Y.** International experience of the civil service performance and possible ways of its application in Ukraine in terms of administration reform 57
- Prudyus L.V.** Harmonization of the Ukrainian civil service with international and EU standards 66

REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT

- Tarasenko T.M.** Discretionary powers: threats and opportunities for the development of local government in Ukraine 77
- Krasivskyy O.Ya., Yanyshkevskyy M.M.** The evolution of local governments' system in Germany (based on the example of Brandenburg): historical and administrative aspects 85
- Sharov Y.P., Bezugiy D.H.** Typology of local government's projects and its using for methodological support of the project's ground 95
- Chykarenko O.O., Chykarenko I.A.** Formation of professional competence of the state fiscal service bodies personnel 103

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.08:005.336

doi:10.15421/151623

Сутність поняття «професійний потенціал» у контексті наукової галузі державного управління

І.В. ПОЛІЩУК

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Авторське резюме

На основі аналізу наукових підходів з державного управління уточнено сутність понять «професійний потенціал особистості» та її «професійна компетентність», здійснено їх порівняння, визначено спільні та відмінні характеристики. Обґрунтовано актуальність дослідження цих понять для розвитку державної служби України на засадах чинного законодавства. Виявлено, що при призначенні на посади в органи державної влади важливим є оцінювання суб'єктивних (особистих) складових, таких як професійні якості, схильності та здібності до ефективної праці, до лідерства, а не лише об'єктивних (ресурсних), таких як професія, кваліфікація, освіта тощо). З'ясовано, що професійна компетентність є сталою характеристикою на певному відрізку часу, до неї можна встановити критерії та вимоги, в той час як професійний потенціал є невичерпним та передбачає необхідність постійного розвитку. Встановлено, що професійний потенціал державних службовців є багатогранною характеристикою особистості, яка включає об'єктивні та суб'єктивні чинники, латентні можливості, теоретичні знання, емпіричні вміння, практичний досвід, психофізіологічні якості, професійну компетентність.

Ключові слова: потенціал особистості; професійна компетентність; державний службовець; професійний потенціал державних службовців

The essence of the notion of «professional potential» within the framework of academic field of public administration

I.V. POLISHCHUK

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

The contemporary model of global development, which calls for innovations and dynamics, challenges the sphere of public administration not only to adjust to it, but also to be at the head of this process as public administration uses mechanisms that determine the vector of development of the country and its place in the world. Taking into account the fact that recent global studies and practice of the world leading companies in the private sector indicate the importance of human factor, of potential of a person, the definition of the essence of the notion of «professional potential» within the framework of public administration is absolutely essential in order to shape the national development strategy.

Recent research and publications analysis. Such scientists as L. R. Bila, M. F. Holovaty, S. V. Kivalov, V. R. Milyaieva, I. I. Nyniuk, L. A. Pashko, V. M. Soroko, V. A. Spivak, I. H. Surai, V. V. Vasyliiev referred to the notion of «professional potential» in their scientific works. The peculiar features of professional competence are mentioned in the exploratory studies of such national and foreign researchers, as L. I. Danylenko, V. A. Hoshovska, T. Ye. Isaieva, L. H. Karpova, V. R. Miliaieva, J. Raven, M. K. Smith as well as in the documents developed by the experts of «DeSeCo» program of the Council of Europe.

Paper objective is to determine the essence of the notion of «professional potential of

© I.V. Поліщук, 2016

an individual» within the framework of academic field of public administration and its comparison with professional competence.

Paper main body. In order to specify the essence of the notion of «professional potential» within the framework of academic field of public administration the author carried out the respective theoretical and comparative analysis. Namely the author considers scientific views on the essence of the notion of «professional potential» and «professional competence», defines common and distinctive features; substantiates the meaning of using professional potential of the an individual during the assignment to positions in state bodies and the meaning of professional competence – for shaping the content of professionals' training in the subject area of «Public management and administration».

The notions of «professional potential» and «professional competence» are distinguished by the following feature: professional competence is fixed during a particular period of time, certain criteria and requirements can be set with regard to it, while professional potential is inexhaustible and requires the need to develop it constantly. By means of the development of professional potential an individual becomes more competent, and therefore there is an interconnection between these two notions.

Conclusions of the research. Therefore professional potential of civil servants is a multifaceted characteristic of an individual that includes objective and subjective factors, latent capabilities, theoretical knowledge, empirical skills, practical experience, psychophysiological qualities, professional competence.

Key words: potential of individual; professional competence; civil servant; professional potential of civil servants

Суть понятия «профессиональный потенциал» в контексте научной отрасли государственного управления

И.В. ПОЛИЩУК

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
Киев, Украина

Авторское резюме

На основе анализа научных подходов государственного управления уточнена сущность понятий «профессиональный потенциал личности» и ее «профессиональная компетентность», осуществлено их сравнение, определены общие и отличительные характеристики. Обоснована актуальность исследования этих понятий для развития государственной службы Украины в рамках действующего законодательства. Выявлено, что при назначении на должности в органы государственной власти важным является оценка субъективных (личных) составляющих, таких как профессиональные качества, склонности и способности к эффективному труду, к лидерству, а не только объективных (ресурсных, как профессия, квалификация, образование и т.д.). Выяснено, что профессиональная компетентность является устойчивой характеристикой на определенном отрезке времени, к ней можно установить критерии и требования, в то время как профессиональный потенциал неисчерпаем и предполагает необходимость постоянного развития. Установлено, что профессиональный потенциал государственных служащих является многогранной характеристикой личности, которая включает объективные и субъективные факторы, латентные возможности, теоретические знания, эмпирические умения, практический опыт, психофизиологические качества, профессиональную компетентность.

Ключевые слова: потенциал личности; профессиональная компетентность; государственный служащий; профессиональный потенциал государственных служащих

Постановка проблеми. Сучасна модель світового розвитку, яка передбачає інноваційність та динамічність, вимагає від сфери державного управління не тільки пристосування до неї, а й необхідність очолити цей процес, адже державне управління використовує механізми, які визначають вектор розвитку держави та її місце в світі. З огляду на те, що останні світові дослідження, а також практика світових компаній-лідерів у недержавній сфері вказують на важливість людського чинника, потенціалу особистості, визначення сутності поняття «професійний потенціал» у контексті державного управління є вкрай важливим для формування стратегії розвитку держави та ефективного використання людського ресурсу з максимальною користю як для людства загалом, так і для самої особистості. Сфера державного управління має свої особливості, які впливають на розуміння та значення поняття «професійного потенціалу», тому важливо їх дослідити в контексті формування ефективної кадрової політики та ефективного державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. До поняття «професійний потенціал» у своїх наукових роботах зверталися такі вчені, як Л. Р. Біла, В. В. Васильєв, М. Ф. Головатий, С. В. Ківалов, В. Р. Міляєва, І. І. Нинюк, Л. А. Пашко, В. М. Сороко, В. А. Співак, І. Г. Сурай та ін.; до поняття «професійна компетентність» – В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Т. Є. Ісаєва, Л. Г. Карпова, В. Р. Міляєва, Дж. Равен, М. К. Сміт та ін. Ці поняття були у полі зору експертів програми «DeSeCo» Ради Європи та країн Європейського Союзу. Вони є базовими також у вітчизняній Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та основних документах пакета реформ в Україні, які визначали професійну компетентність у рамках проектів, які вони запроваджували.

Мета дослідження полягає в уточненні сутності поняття «професійний потенціал особистості» у контексті наукової галузі державного управління та його порівнянні з професійною компетентністю.

Виклад основного матеріалу. Для уточнення сутності поняття «професійний потенціал» у контексті наукової галузі державного управління нами здійснено відповідний теоретичний та порівняльний аналіз. А саме: розглянуто наукові погляди на сутність поняття «професійний потенціал» та «професійна компетентність», визначено спільні та відмінні характеристики; обґрунтовано значення використання професійного потенціалу особистості при призначенні на посади в органи державної влади та значення професійної компетентності – для формування змісту навчання професіоналів для галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

За допомогою таблиці 1 (див. Таб. 1) розглянемо наукові підходи галузі державного управління до визначення сутності поняття «професійний потенціал особистості» та виокремимо його особливості.

Як видно з таблиці 1, більшість науковців акцентують увагу на професій-

Таблиця 1

Розкриття сутності поняття «професійний потенціал особистості»

Науковці	Визначення поняття «потенціал особистості»
М. Ф. Головатий [5, С. 213]	Професійний потенціал визначається рівнем морально-психологічного потенціалу, розвиток якого є каталізатором ефективного виконання професійних функцій працівниками.
В. Р. Міляєва [13]	Професійний потенціал – це «відповідність орієнтації, схильностей, професійних уподобань обраній професії, наявність відповідного типу особистості, рівень професійної мотивації».

С. В. Ківалов, Л. Р. Біла [10]	Професійний потенціал виражається за допомогою здатності працівників ефективно виконувати їх професійні обов'язки, для чого потрібно здобути відповідну професійну освіту, практичні навички та досвід. Таким чином, з цього визначення можна зробити висновок, що професійний потенціал актуалізується в процесі професійного розвитку та з набуттям досвіду.
В. М. Сороко [16, С. 65]	Професійний потенціал детермінує готовність до праці.
В. А. Співак [17]	Професійний потенціал передбачає певну кваліфікацію, що забезпечує успішне виконання обов'язків на конкретному робочому місці в конкретній організації. Професійний потенціал включає не тільки загальні вміння та навички, але й специфічні, які набуті в певній організації, і є необхідними саме для неї. Ці вміння та навички, які характерні для певної організації та здобуваються в процесі професійної діяльності працівника, отримали назву контекстуальних навичок. Коли людина переходить із однієї організації в іншу для успішного виконання обов'язків, їй потрібен певний час, так як контекстуальні навички вона губить і має їх набути в новій організації. Чим вища кваліфікація особи, тим швидше вона здобуває контекстуальні навички. У цьому зв'язку професійний потенціал – це висока кваліфікація, що забезпечує стабільність, успіх і розвиток організації на основі поєднання інтересів суспільства, керівників та працівників.
В. В. Васильєв [4, С. 22]	Професійний потенціал розглядається відповідно до рівнів функціонування особистості: - особистісний рівень, який включає набір вмінь та навичок особи, які вона може втілювати для вирішення конкретного професійного завдання в певний момент; - рівень підприємства, де професійний потенціал відноситься до групи людей і включає можливості та здібності працівників, які використовуються в конкретній ситуації; - рівень регіону, в якому професійний потенціал – це ресурс регіонального управління та належить регіону; - рівень держави, де професійний потенціал – це ресурс макроекономічного управління і є елементом економічної стратегії держави.

Таблиця 2

Наукові підходи до розкриття сутності поняття «професійна компетентність особистості»

Дослідники	Визначення поняття
Дж. Равен [15]	Здатність ефективного виконання конкретних дій.
В. А. Гошовська [6, С. 25]	До професійної компетентності входять такі складові: досвід, знання, навички, вміння працювати з людьми.
М. К. Сміт [3]	Можливість особи мобілізувати когнітивні і практичні вміння, знання, мотивації, цінності та етичні характеристики, ставлення, емоції та інші соціальні і поведінкові компоненти для ефективної діяльності.
Л. Г. Карпова [8, с. 14]; [9, с. 10–11]	Теоретичні знання, практичні вміння, особистісні якості та досвід, що дають можливість вести професійну діяльність. Структурні елементи професійної компетентності: мотиваційний; предметно-практичний; елемент, який відповідає за саморегуляцію.
Т. Є. Ісаєва [7, с. 17]	Професійна компетентність визначається через такі її складові: адаптаційно-цивілізаційну; соціально-організаційну; предметно-методичну; комунікативну; ціннісно-змістову.

В. Р. Міляєва [12]	«Специфічно фаховий, системний, практично спрямований комплекс рис, розвиток яких обумовлюється особливостями функціонування стильової, мотиваційної та інструментальної сфер особистості».
Закон «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року [14]	– це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.
Експерти програми «DeSeCo» Ради Європи [1]	Змога людини сприймати та відповідати на індивідуальні й соціальні потреби (певний сформований комплекс цінностей, знань і навичок).
Експерти країн Європейського Союзу [2, с. 6]	Спроможність ефективно застосовувати знання та вміння в соціальному і професійному контекстах.

ній діяльності особистості та її ресурсній базі (наявності специфічних умінь, навичок, кваліфікації, освіти, схильностей та досвіду); меншість – на особисті якості та здібності, які є на даний час особливо важливими і не формуються за короткий час.

На наш погляд, при призначенні на посади в органи державної влади важливим є оцінювання саме цих складових професійного потенціалу особистості, а не лише об’єктивних (ресурсних, таких як професія, кваліфікація, освіта тощо). Важливими є, на наш погляд, суб’єктивні (особисті) складові, такі як професійні якості, схильності та здібності до ефективної праці, до лідерства.

Тому ми розглядаємо поняття «професійний потенціал особистості», зокрема державного службовця, як ресурсний комплекс теоретичних знань, емпіричних навичок, практичних умінь та психофізіологічних якостей, який стимулює особистість до постійного розвитку і реалізації принципів державної служби для ефективного виконання завдань та функцій певного державного органу.

Ґрунтується поняття «професійний потенціал особистості» на теоретичних, емпіричних, практичних, психофізіологічних аспектах розвитку особистості і при цьому принципово відрізняється від поняття «професійна компетентність особистості» (див. Таб. 2).

Як бачимо з аналізу концептуальних підходів до розгляду поняття «професійна компетентність особистості», її ха-

рактерними рисами є:

- необхідність застосування, мобілізації, використання в професійному та соціальному контекстах;
- набір сформованих умінь, знань, навичок, рис, цінностей, емоцій, ставлень, мотивації, якостей, досвіду.

Для нашого дослідження найбільш релевантною є думка В. Р. Міляєвої, яка визначає профіль компетентності через стандартизований набір знанневих, умінневих та поведінкових компетенцій, необхідних для якісного виконання лідерських функцій [11, с. 254].

Порівнюючи сутність понять «професійна компетентність» та «професійний потенціал», відмічаємо такі їхні спільні властивості, як:

- наявність певних можливостей (ресурсів, здібностей, вмінь, навичок, особистісних характеристик) особи;
- використання в професійному та соціальному середовищах;
- готовність до виконання професійних дій.

Відмінність цих понять полягає у тому, що професійна компетентність є сталою характеристикою на певному відрізку часу, до неї можна встановити критерії та вимоги, в той час як професійний потенціал є невичерпним та передбачає необхідність постійного розвитку. З розвитком професійного потенціалу особистості вона стає більш компетентною, а отже, спостерігається взаємозв’язок цих двох понять (характеристик).

Таке розуміння сутності та взаємозв'язку професійної компетентності і професійного потенціалу наводить нас на думку, що професійна компетентність є складовою професійного потенціалу особистості і може бути досить швидко сформована чи розвинута у системі вищої та післядипломної освіти, а професійний потенціал розкривається і розвивається лише за відповідних обставин і залежить не лише від зовнішніх (об'єктивних) факторів, а й від внутрішніх (суб'єктивних, особистих).

Тому при призначені на посади в органи державної влади особливо важливою, на наш погляд, є оцінювання рівня саме професійного потенціалу особистості, її спроможності здобути професійну компетентність різними способами та темпами.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року важливою також є перевірка спроможності державних службовців усіх рівнів державного (публічного) управління та адміністрування до дотримання ними сучасних принципів державної служби [14], серед яких пріоритетними є:

- верховенство права;
- діяльність лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
- відданість та вірне служіння українському народові;
- спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих повноважень;
- раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- заборона всіх форм та проявів дис-

кримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

- недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрування свого ставлення до політичних партій, демонстрування власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

- відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

- незалежність від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Окремої уваги серед цих принципів потребує принцип професіоналізму, яким передбачає забезпечити формування та розвиток певної професійної компетентності на ґрунті професійного потенціалу особистості.

Тобто, особливістю поняття професійна компетентність державних службовців є те, що вона характеризує здатність особистості здійснювати професійну діяльність, але не визначає її інших можливостей, які залишаються не використаними, прихованими (латентними), а професійний потенціал ґрунтується саме на цих латентних можливостях особистості, які можуть бути реалізовані лише за окремих (специфічних) умов праці.

Для державних службовців такими умовами праці є чітко прописані правила і закони, які мають діяти однаково для всіх.

Чинний Закон України «Про державну службу» наближається до такого. Зокрема, в ньому чітко визначені правила підвищення рівня професійної компетентності шляхом постійного професійного навчання через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від

форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном [14]. Важливою складовою підвищення рівня професійної компетентності є саме постійний характер цього процесу.

Крім того, чітко регламентується порядок науково-методичного забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців та визначається конкретний відповідальний за даний вид діяльності орган – Національна академія державного управління при Президентів України [14], що зумовлює єдині рамки професійного навчання для всіх державних службовців. Варто зазначити, що один із дієвих інструментів розвитку професійної компетентності – стажування на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном – також прописується у вищезазначеному Законі. Але механізм стажування не прописаний (включаючи можливість стажування у тому ж державному органі, де працює державний службовець, але на іншій посаді), так само як і не нормується його обов'язковість, що може перетворити його на просту формальність.

Керівнику державного службовця також надається певна кількість інструментів для стимулювання розвитку професійної компетентності, такі як: закупка послуг для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власнос-

ті, фізичних осіб; визначення необхідності професійного навчання державного службовця [14], але в той же час мало ініціативи в цьому процесі надається самому державному службовцю. Хоча Закон «Про державну службу» і передбачає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, вона має досить формальний характер та повинна пройти ряд бюрократичних процедур, що робить її менш ефективною. Так, державний службовець повинен не тільки скласти індивідуальну програму разом із службою управління персоналом та за результатами оцінювання, які є суб'єктивними, а ще й погодити її з безпосереднім керівником та затвердити у керівника самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, професійний потенціал державних службовців є багатогранною характеристикою особистості, яка включає об'єктивні та суб'єктивні чинники, латентні можливості, теоретичні знання, емпіричні вміння, практичний досвід, психофізіологічні якості, професійну компетентність.

Професійна компетентність здобувається під час навчання, а професійний потенціал розкривається на робочому місці. Чим вищий рівень професійної компетентності здобуває особистість, тим вищим є рівень її професійного потенціалу і навпаки.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Definition and Selection of Competencies. Theoretical and Conceptual Foundations (DESECO). Strategy Paper on Key Competencies. An Overarching Frame of Reference for an Assessment and Research Program – OECD (Draft).
2. Quality education and competencies for life / Workshop 3/ Background Paper. – 2004. – P. 6.
3. Smith M. K. Curriculum Theory and Practice [Електронний ресурс] / М. К. Smith // The Encyclopedia of Informal Education, 2000. – Режим доступу: www.infed.org/biblio-curr.htm.
4. Васильев В. В. Професійний потенціал державних службовців як чинник розвитку системи соціального захисту населення / В. В. Васильев // Вісник Одеського національного університету. Психологія, 2012. т. Т. 17, Вип. 8. – С.21–29.
5. Головатий М. До проблеми професіоналізації державних службовців в сучасній Україні / М. Головатий // Зб. наук. пр. УАДУ при Президенті України. – К., 2000. – Вип. 2, ч. 3. – 315 с.
6. Гошовська В. А. Кадровий менеджмент як складова управління людськими ресурсами в системі державного управління : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, Л. М. Фугель ; упоряд. Ю. В. Стрілецька. – К. : НАДУ, 2013. – 96 с.
7. Исаева Т. Е. Классификация профессионально-личностных компетенций вузовского преподавателя: труды международной научно- практической Интернет-конференции [Преподаватель высшей школы в

- XXI веке] / Т. Е. Исаева. – Сб. 4. – Ростов-н/Д : Рост. гос. ун-т путей сообщения. – С. 15–21.
8. Карпова Л. Г. Сутність професійної підготовки викладача / Л. Г. Карпова // Педагогічна підготовка викладачів вищих навчальних закладів: матеріали міжвузівської науково-практичної конференції. – Харків: ОВС, 2002. – 164 с.
9. Карпова Л. Г. Формування професійної компетентності вчителя загальноосвітньої школи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / Лариса Георгіївна Карпова. – Харків, 2004. – 27 с.
10. Ківалов С. В. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — Одеса : Юридична література, 2002. – 328 с.
11. Міляєва В. Р. Емпірична модель професійної компетентності державного службовця / В. Р. Міляєва // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова : зб. Педагогічні науки © Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України, 2014 Випуск 1 наук. праць. Серія № 12 : Психологічні науки. – К. : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – Вип. № 34 (58). – С. 256–264.
12. Міляєва В. Р. Розвиток лідерського потенціалу в процесі формування управлінської компетентності керівників навчальних закладів / В. Р. Міляєва. // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. - 2014. - Вип. 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadps_2014_1_10
13. Міляєва В. Р. Теоретичний аналіз поняття потенціалу особистості / В. Р. Міляєва, Н.К. Лебідь, Ю. В. Бреус // Проблеми сучасної психології: Збірник наукових праць Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка, Інституту психології ім. Г.С. Костюка НАПН України / За ред. С.Д. Максименка, Л.А. Онуфрієвої. – Вип. 15. – Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2013. – С. 405 – 415.
14. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
15. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация [Текст] / Дж. Равен. – М., 2002.
16. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових та професійних якостей державних службовців / В. Сороко // Вісник держ. служби України. — 2003. — № 1. — С. 67–72.
17. Спивак В. Организационное поведение и управление персоналом [Електронний ресурс] / В. А. Спивак. – СПб: Издательство «Питер», 2000. – Режим доступу: <http://www.bibliotekar.ru/upravlenie-personalom-2/17.htm>.

REFERENCES:

1. Definition and Selection of Competencies. Theoretical and Conceptual Foundations (DESECO), 2001. Strategy Paper on Key Competencies. An Overarching Frame of Reference for an Assessment and Research Program – OECD. Retrieved from URL <https://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41529556.pdf>.
2. Quality education and competencies for life / Workshop 3/ Background Paper, 2004. UNESCO 47th International Conference on Education Quality education for all young people: Challenges, trends and priorities. Retrieved from URL <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Organisation/Workshops/Background%20at-3%20ENG.pdf>.
3. Smith, M. K., 2000. Curriculum Theory and Practice. The Encyclopedia of Informal Education. – Retrieved from URL www.infed.org/biblio-curric.htm.
4. Vasyliiev, V. V., 2012. Profesiinnyi potentsial derzhavnykh sluzhbovtstv yak chynnyk rozvytku systemy sotsialnoho zakhystu naseleння [Professional potential of civil servants as a development factor for the system of social protection of the population]. Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu. Psychology. Vol. 17, Issue 8, 21–29 (in Ukrainian).
5. Holovatyi, M., 2000. Do problemy profesionalizatsii derzhavnykh sluzhbovtstv v suchasni Ukraini [On the issue of professionalization of civil servants in contemporary Ukraine]. Zb. nauk. pr. UADU pry Prezydentі Ukrainy. K. Issue. 2, part 3 (in Ukrainian).
6. Hoshovska, V. A., Pashko, L. A., Fuhel, L. M., 2013. Kadrovyyi menedzhment yak skladova upravlinnia liudskymy resursamy v systemi derzhavnogo upravlinnia [Personnel mechanism as an integral part of human resources management within the system of public administration]. K. : NADU (in Ukrainian).
7. Isaeva, T. E., 2006. Klassifikatsiia professional'no-lichnostnykh kompetenciy vuzovskogo prepodavatelja [Classification of professional and personal competencies of university lecturers]. Sbornik trudov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy Internet-konferencii «Prepodavatel' vysshej shkoly v XXI veke». Rostov-n/D : Rost. gos. un-t putej soobshhenija. Issue 4, 15–21 (in Russian).
8. Karpova, L. H., 2002. Sutnist profesiinnoi pidhotovky vykladacha [The essence of professional training of lecturer]. Pedagogichna pidhotovka vykladachiv vyshchykh navchalnykh zakladiv: materialy mizhvuzivskoi naukovo-praktychnoi konferentsii. Kharkiv: OVS (in Ukrainian).
9. Karpova, L. H., 2004. Formuvannya profesiinnoi kompetentnosti vchytelia zahalnoosvitnoi shkoly [Formation of professional competence of a teacher of a secondary school]. avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. ped. nauk : spets. 13.00.04 «Theory and methodology of professional education». Kharkiv (in Ukrainian).
10. Kivalov, S. V., Bila, L. R., 2002. Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Organization of civil service in Ukraine]. Odessa : Yurydychna literatura, 328 (in Ukrainian).
11. Miliiaieva, V. R., 2011. Empirychna model profesiinnoi kompetentnosti derzhavnogo sluzhbovtstva [Em-

pirical model of professional competence of civil servant]. Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova : zb. nauk. prats: Psykholohichni nauky. – K. : NPU imeni M. P. Drahomanova. № 34 (58), 256–264 (in Ukrainian).

12. Miliiaeva, V. R., 2014. Rozvytok liderskoho potentsialu v protsesi formuvannia upravlinskoï kompetentnosti kerivnykiv navchalnykh zakladiv [Development of leadership potential in the process of formation of administrative competence of heads of educational institutions]. Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Issue 1. Retrieved from URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadps_2014_1_10 (in Ukrainian).

13. Miliiaeva, V. R., Lebid, N. K., Breus, Iu. V., 2013. Teoretychnyi analiz poniattia potentsialu osobystosti [Theoretical analysis of the notion of potential of an individual]. Problemy suchasnoi psykholohii: Zbirnyk naukovykh prats Kam'ianets-Podilskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Ohienka, Instytutu psykholohii im. H.S. Kostiuka NAPN Ukrainy. Kam'ianets-Podilskiy: Aksioma. Issue 15, С. 405 – 415 (in Ukrainian).

14. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. № 889–VIII [On civil service]. Retrieved from URL <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (in Ukrainian).

15. Raven, Dzh., 2002. Kompetentnost' v sovremennom obshchestve: vyjavlenie, razvitie i realizaciya [Competence in the contemporary society: detection, development and implemetation]. М. (in Russian).

16. Soroko, V., 2003. Pobudova mekhanizmu otsinky dilovykh ta profesiinykh yakosti derzhavnykh sluzhbovtsiv [The elaboration of the mechanism for evaluation of managing and professional skills of civil servants]. Visnyk derzh. sluzhby Ukrainy. № 1, 67–72 (in Ukrainian).

17. Spivak, V., 2000. Organizacionnoe povedenie i upravlenie personalom [Organizational behavior and human resources management]. SPb. «Piter» publisher. Retrieved from URL <http://www.bibliotekar.ru/upravlenie-personalom-2/17.htm> (in Russian).

Полищук Ирина Викторовна – аспирант
Національна академія державного управління при Президентові України
 Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Поттье, 20
 E-mail: polishchuk12@gmail.com

Polishchuk Iryna V. – postgraduate
National academy for public administration under the President of Ukraine
 Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Полищук Ирина Викторовна – аспирант
Національна академія державного управління при Президенті України
 Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Поттье, 20

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862.4:659.1

doi:10.15421/151624

Механізм реінжинірингу процесу державного регулювання інноваційної реклами

В.О. ШВЕДУН

Національний університет цивільного захисту України, Харків, Україна

Авторське резюме

У статті запропоновано механізм реінжинірингу процесу державного регулювання інноваційної реклами. Зокрема, досліджено особливості застосування реінжинірингу до державно-управлінських процесів. Обґрунтовано використання визначеного методу побудови моделі механізму процесу державного регулювання інноваційної реклами. Сформовано механізм процесу державного регулювання інноваційної реклами. На основі дослідження особливостей застосування реінжинірингу до державно-управлінських процесів було здійснено їх класифікацію та побудовано послідовність етапів здійснення реінжинірингових заходів. Запропоновано використання методології IDEF0 в якості методу побудови механізму процесу державного регулювання інноваційної реклами виходячи з того, що вона дозволяє реалізувати три ключових принципи процесного моделювання: принцип функціональної декомпозиції (ієрархічний принцип); принцип обмеження складності; контекстний принцип. У межах побудови механізму реінжинірингу процесу державного регулювання інноваційної реклами побудовано його контекстну діаграму, а також здійснено його функціональну декомпозицію на комплекс підпроцесів, зокрема таких, як: аналіз функціонування державних органів виконавчої влади в контексті регулювання інноваційної реклами; модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності; створення спеціалізованого державного органу виконавчої влади з питань реклами; передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності від розгалуженої системи державних органів виконавчої влади в сфері рекламної діяльності до єдиного державного органу виконавчої влади в сфері інноваційної реклами.

Ключові слова: державно-управлінський процес; метод; модель; контекстна діаграма; підпроцес

Process reengineering mechanism of state regulation of innovative advertising

V.O. SHVEDUN

National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

Abstract

The mechanism of innovative advertising state regulation process reengineering is offered in the article. In particular, features of reengineering application in relation to state management processes are researched. The use of a certain method of creation of model of the mechanism of innovative advertising state regulation process is proved. The mechanism of innovative advertising state regulation process on the basis of creation of the contextual chart, and also its functional decomposition on a complex of subprocesses is created. Research of features of reengineering application in state management processes has allowed to perform their classification and to construct sequence of stages of implementation of reengineering the actions. It was suggested to use the IDEF0-methodology as a method of creation of the mechanism of innovative advertising state regulation process taking into account that fact that it allows to realize three key principles of pro-

© В.О. Шведун, 2016

cess modelling; principle of functional decomposition (hierarchical principle); principle of complexity restriction; contextual principle. The mechanism of innovative advertising state regulation process on the basis of creation of the contextual chart of its functional decomposition on a complex of sub processes, in particular, such as: the analysis of public authorities functioning in the context of innovative advertising regulation; modernization of state policy in advertising activity sphere; creation of specialized public authority concerning advertising; delegation of power of advertising activity sphere state from the branched system of public authorities to the single public authority in the sphere of innovative advertising.

Key words: state management process; method; model; contextual chart; subprocess

Механизм реинжиниринга процесса государственного регулирования инновационной рекламы

В.А. ШВЕДУН

Национальный университет гражданской защиты Украины, Харьков, Украина

Авторское резюме

В статье предложен механизм реинжиниринга процесса государственного регулирования инновационной рекламы. В частности, исследованы особенности применения реинжиниринга применительно к государственно-управленческим процессам. Обосновано использование определенного метода построения модели механизма процесса государственного регулирования инновационной рекламы. Сформирован механизм процесса государственного регулирования инновационной рекламы на основе построения контекстной диаграммы, а также его функциональной декомпозиции на комплекс подпроцессов. Сформирован механизм процесса государственного регулирования инновационной рекламы. На основе исследования особенностей применения реинжиниринга в государственно-управленческих процессах была осуществлена их классификация и построена последовательность этапов осуществления соответствующих реинжиниринговых мероприятий. Предложено использование методологии IDEF0 для построения механизма процесса государственного регулирования инновационной рекламы исходя из того, что она позволяет реализовать три ключевых принципа процессного моделирования: принцип функциональной декомпозиции (иерархический принцип); принцип ограничения сложности; контекстный принцип. В рамках построения механизма реинжиниринга процесса государственного регулирования инновационной рекламы построена его контекстная диаграмма, а также осуществлена его функциональная декомпозиция на комплекс подпроцессов, в частности, таких, как: анализ функционирования государственных органов исполнительной власти в контексте регулирования инновационной рекламы; модернизация государственной политики в сфере рекламной деятельности; создание специализированного государственного органа исполнительной власти по вопросам рекламы; передача полномочий государственного регулирования в сфере рекламной деятельности от разветвленной системы государственных органов исполнительной власти в сфере рекламной деятельности единому государственному органу исполнительной власти в сфере инновационной рекламы.

Ключевые слова: государственно-управленческий процесс; метод; модель; контекстная диаграмма; подпроцесс

Постановка проблеми. На сучасному етапі реінжиніринг бізнес-процесів, а також, відповідно, державно-управлінських процесів відіграє суттєву роль в загальному державному плануванні виходячи з того, що реінжиніринг регуляторної діяльності органів державної влади – це фундаментальне переосмислення й радикальне перепроєктування державно-управлінських процесів для досягнення різких, стрибкоподібних поліпшень показників діяльності органу державної влади в контексті надання публічних послуг, таких, як вартість, якість, доступність, термін надання та витрати праці.

Аналіз досліджень і публікацій. В нинішніх умовах питанням реінжинірингу присвячено наукові напрацювання таких вчених, як: А. Бакун [1], П.Д. Фролов [2], А. Сериков, Н. Титов, А. Білоцерківський [3], С.В. Черемніх [4].

Проте недостатньо висвітленими залишаються технології застосування реінжинірингу до державно-управлінських процесів, зокрема в сфері реклами.

Враховуючи вищезазначене, метою статті є формування механізму реінжинірингу процесу державного регулювання інноваційної реклами.

Для досягнення поставленої мети в роботі потрібно поставити і вирішити такі завдання:

- дослідити особливості застосування реінжинірингу регуляторної діяльності органів державної влади;

- обґрунтувати використання визначеного методу побудови моделі механізму процесу державного регулювання інноваційної реклами;

- сформувати механізм процесу державного регулювання інноваційної реклами на основі побудови його контекстної діаграми, а також його функціональної декомпозиції на комплекс підпроцесів.

Виклад основного матеріалу. Традиційно під інноваційною рекламою слід розуміти нові засоби та носії розповсюдження рекламної інформації. Відповідно, інновації в рекламі забезпечують

розширення її можливостей за рахунок збільшення кількості й якості рекламних послуг, що надаються споживачам. Відповідно, інноваційна діяльність у рекламі дозволить компаніям надавати споживачам ще більше рекламних послуг, що, в свою чергу, стимулюватиме розвиток рекламного ринку в цілому та сприятиме загальнонаціональному соціально-економічному розвитку.

Серед сучасних інноваційних видів реклами доцільно виділити такі: інтерактивна проекція, 3D-реклама, сенсорний екран, голографічний екран, мобільна реклама, Інтернет-реклама, SMS/MMS-реклама.

Найперспективнішим видом інноваційної реклами серед зазначених є Інтернет-реклама. Вона являє собою цілеспрямовану комунікативну діяльність, засновану на всебічній взаємодії з Інтернет-середовищем з орієнтацією на активізацію інтересу та дій споживачів стосовно об'єкта реклами, з одного боку, і одержання прибутку або благ з іншого боку.

Враховуючи те, що інноваційна реклама припускає активне залучення споживача до інформаційного рекламного поля, вона активно впливає на соціальну сферу. Однак подібна реклама може порушувати права та свободи споживачів. Виходячи з цього, поточне державне регулювання сфери рекламної діяльності потребує реінжинірингу відповідних процесів, враховуючи необхідність формування розвиненого рекламно-інформаційного середовища в Україні, що відповідає європейським та міжнародним вимогам завдяки наявності інноваційних видів реклами.

При цьому слід зазначити, що необхідно здійснювати реінжиніринг саме процесів державного регулювання стосовно інноваційної реклами, які дещо відрізняються від ділових процесів. Зокрема, для процесів державного регулювання, на відміну від бізнес-процесів, характерна відомча орієнтація для всіх рівнів, зокрема для органів державної влади центрального рівня, а також органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, забезпечує активізацію ко-

мунікацій на всіх рівнях.

Якщо докладніше розглянути реінжиніринг регуляторної діяльності органів державної влади, то слід, по-перше, зазначити наступне.

Причинами проведення реінжинірингу регуляторної діяльності органів державної влади можуть бути:

- зміна державних функцій органу державної влади;
- поява нових видів публічних послуг або заміна старих видів на нові.

У цілому реінжиніринг регуляторної діяльності органів державної влади включає такі етапи:

- розробку проекту та виділення процесів регулювання в органах державної влади: визначаються цілі й завдання проекту реінжинірингу, формується команда по реінжинірингу;

- документування процесів регулювання в органах державної влади: виконується побудова графічних моделей державно-управлінських процесів, хронометруються складені операції державно-управлінських процесів;

- порівняльний аналіз процесів регулювання в органах державної влади (бенчмаркінг): розробка образу майбутнього органу державної влади та публічних послуг, що надаються, а також системи поглядів на новий орган державної влади відповідно до його цілей і можливостей;

- аналіз проблем і перепроєктування процесів регулювання в органах державної влади для виявлення складних місць;

- впровадження нових процесів регулювання в органах державної влади, технологій й оцінка результатів на основі ефективності функціонування процесів регулювання в органах державної влади із заданими на початку реінжинірингу критеріями з урахуванням витрат за видами функціональної діяльності [2].

Фактично державне регулювання інноваційної реклами можна відносити до процесів регулювання в органах державної влади.

Будь-який діловий, а також державно-управлінський процес може бути де-

композований на декілька підпроцесів, які мають власні атрибути, однак також спрямовані на досягнення мети основного процесу. Такий аналіз ділових, а також державно-управлінських процесів звичайно містить у собі складання карти ділового, а також державно-управлінського процесу та його підпроцесів, розподілених між певними рівнями активності.

У цілому, для моделювання ділових, а також державно-управлінських процесів використовується низка методологій:

- SADT (англ. – Structured Analysis and Design Technique) – заснована на поняттях функціонального моделювання й віддзеркалює такі системні характеристики, як управління, зворотний зв'язок і виконавці;

- UML (англ. – Unified Modeling Language) – використовує об'єктно-орієнтований підхід і містить у собі дванадцять типів діаграм, які дозволяють описати статичну структуру ділового, а також державно-управлінського процесу та його динамічну поведінку.

При цьому варто відзначити, що технологією, яка найчастіше використовується для моделювання ділових, а також державно-управлінських процесів, є методологія функціонального моделювання IDEF0, що дозволяє описувати систему в цілому як множину взаємозалежних дій або функцій. Важливо відзначити функціональну спрямованість IDEF0 – функції системи досліджуються незалежно від об'єктів, які забезпечують їхнє виконання. Подібна «функціональна» точка зору дозволяє чітко відокремити аспекти призначення системи від аспектів її фізичної реалізації.

IDEF0-методологія являє собою формалізований підхід до створення функціональних моделей – структурних схем процесу або системи, що досліджується.

Найчастіше методологія IDEF0 застосовується як технологія дослідження й проектування систем на логічному рівні. Як правило, моделювання засобами IDEF0 є першим етапом вивчення будь-якої системи. Враховуючи це, вона, як правило, використовується на ранніх етапах розробки проекту, для збору да-

них і моделювання процесу «як є». Результати IDEF0-аналізу можуть застосовуватися при проведенні проектування з використанням моделей для опису потоків робіт і потоків даних.

Фактично за допомогою наочної графічної мови IDEF0 система, що досліджується, представляється у вигляді набору взаємозалежних функцій (функціональних блоків – у термінах IDEF0) [10].

Методологія IDEF0 дозволяє реалізувати три ключових принципи процесного моделювання:

- принцип функціональної декомпозиції (ієрархічний принцип);
- принцип обмеження складності;
- контекстний принцип [1].

Зокрема, принцип функціональної декомпозиції являє собою спосіб моделювання типової ситуації, коли будь-яка обрана функція чи операція може бути розкладена (декомпозована) на більш прості функції чи операції. Фактично складна ділова функція може бути представлена у вигляді сукупності елементарних функцій. Якщо представляти такі функції у графічному вигляді (блоками), то існує можливість детального розгляду їх структури та складу.

Відносно застосування принципу обмеження складності, то слід зазначити, що в процесі роботи з IDEF0-діаграмами необхідно забезпечити їх розбірливість та зручність читання. Суть зазначеного принципу полягає в наявності спеціального обмеження: кількість блоків на діаграмі не повинна бути меншою за два та більшою за шість. Практичний досвід демонструє, що дотримання даного принципу забезпечує добру структурованість, зрозумілість та можливість бути проаналізованими для функціональних процесів, представлених у формі IDEF0-моделі.

Що стосується принципу контекстної діаграми, то він полягає в наступному. Моделювання будь-якого ділового, а також державно-управлінського процесу починається зі створення саме контекстної діаграми. Дана діаграма відображає лише один блок – ключову ділову функцію системи, що підлягає моделюванню. Якщо здійснюється моделюван-

ня функціонування цілої державної структури або її великого департаменту, провідна ділова функція повинна бути сформульована в якості «місії» системи. При цьому необхідно взяти до уваги той факт, що немає можливості коректно сформулювати основну функцію державної структури, не маючи уявлення про її стратегію [6].

В процесі визначення ключової ділової функції необхідно завжди брати до уваги мету моделювання та бачення моделі. Одна державна структура може бути по-різному описана, в залежності від того, хто її проектує. Контекстна діаграма відіграє ще одну роль у функціональній моделі. Вона визначає межі системи, що моделюється, надаючи характеристику взаємодії системи з зовнішнім оточенням. Подібна характеристика виглядає як опис дуг, з'єднаних із блоком, який виступає в якості ключової ділової функції [7].

У роботі пропонується побудова графічної моделі реінжинірингу державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами» відповідно до типу реінжинірингу «Передача державного повноваження іншому органу виконавчої влади».

Побудова зазначеної графічної моделі виконувалася на базі програмного продукту All Fusion Process Modeller.

Контекстну діаграму державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами» показано на рис. 1.

В якості входу в даний процес виступає розгалужена система державних органів виконавчої влади, що здійснюють регулювання інноваційної реклами. Зокрема, на сучасному етапі дану систему складають органи державної влади, зазначені в ст. 26 «Контроль за дотриманням законодавства про рекламу» Закону України «Про рекламу», а саме:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів;
- Антимонопольний комітет України;
- Національна рада України з

питань телебачення і радіомовлення;
 - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику;

- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
 - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення.

Враховуючи зазначений перелік органів виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням рекламного законодавства, слід зазначити, що їх система дійсно є розгалуженою. Крім того, відсутній єдиний орган виконавчої влади, що міг би регулювати діяльність суб'єктів рекламного ринку стосовно інноваційної реклами. Відповідно, зазначений орган виконавчої влади є виходом державно-управлінського процесу, що досліджується.

Управління зазначеного державно-управлінського процесу представлено

законодавчими та етичними нормами інноваційної реклами. В якості механізму реалізації даного державно-управлінського процесу виступає Міністерство інформаційної політики України. Відповідно, побудована контекстна діаграма виглядає так, як показано на рис. 1.

Далі здійснюється функціональна декомпозиція державно-управлінського процесу, що досліджується: система розбивається на декілька підсистем:

- аналіз функціонування органів виконавчої влади в контексті регулювання інноваційної реклами;
- модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності;
- створення спеціалізованого органу виконавчої влади з питань реклами;
- передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності від розгалуженої системи органів виконавчої влади в сфері рекламної діяльності до єдиного органу виконавчої влади в сфері інноваційної реклами (рис. 2).



Рис. 1. Контекстна діаграма державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами»

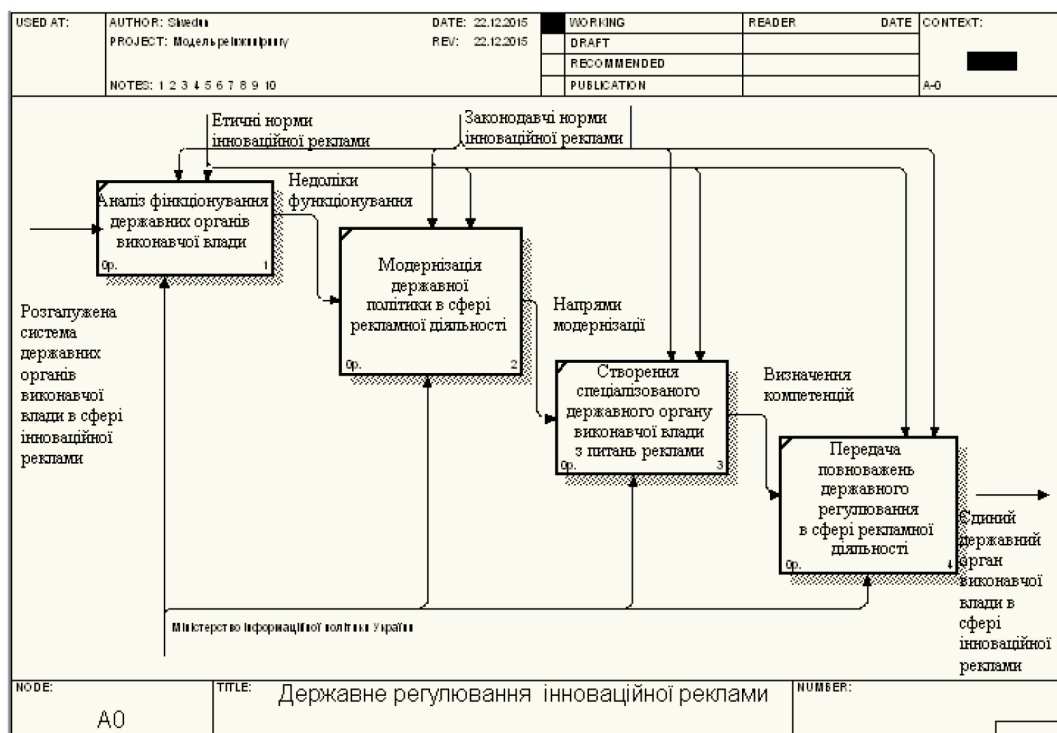


Рис. 2. Діаграма декомпозиції першого рівня для державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами».

Далі кожна з зазначених підсистем розкладається на більш дрібні підсистеми для досягнення потрібного рівня деталізації. Зокрема, перша підсистема «Аналіз функціонування державних органів виконавчої влади в сфері інноваційної реклами» містить такі функціональні блоки:

- аналіз фінансів;
- аналіз зв'язків з саморегулюючими організаціями;
- аналіз ділових процесів;
- аналіз навчання та розвитку персоналу (рис. 3).

Друга підсистема «Модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності» складається з наступних функціональних блоків:

- виокремлення державної політики в сфері рекламної діяльності;
- інституціональна модернізація;
- нормативно-правова модернізація;
- економічна модернізація (рис. 4).

Модель передбачає, що одним з мож-

ливих напрямів модернізації державної політики в сфері рекламної діяльності повинно бути створення спеціалізованого органу виконавчої влади з питань реклами.

Третя підсистема «Створення спеціалізованого державного органу виконавчої влади з питань реклами» містить такі функціональні блоки:

- формулювання мети і завдань діяльності;
- формування організаційної структури;
- визначення повноважень;
- затвердження положення про діяльність (рис. 5).

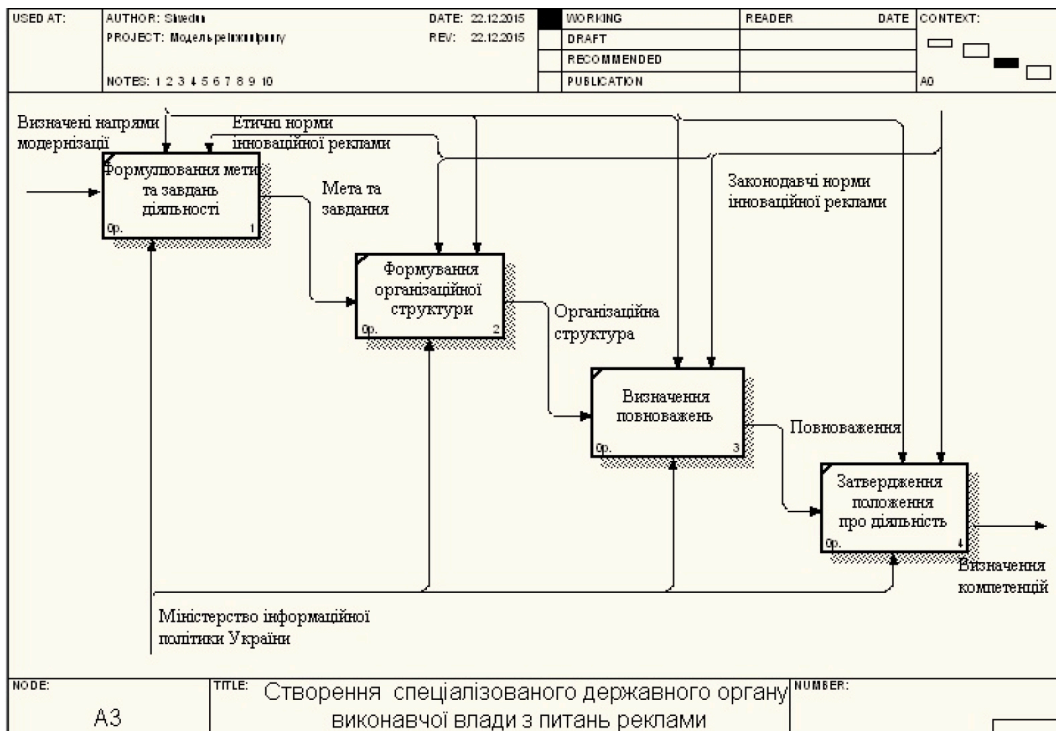


Рис. 4. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності».

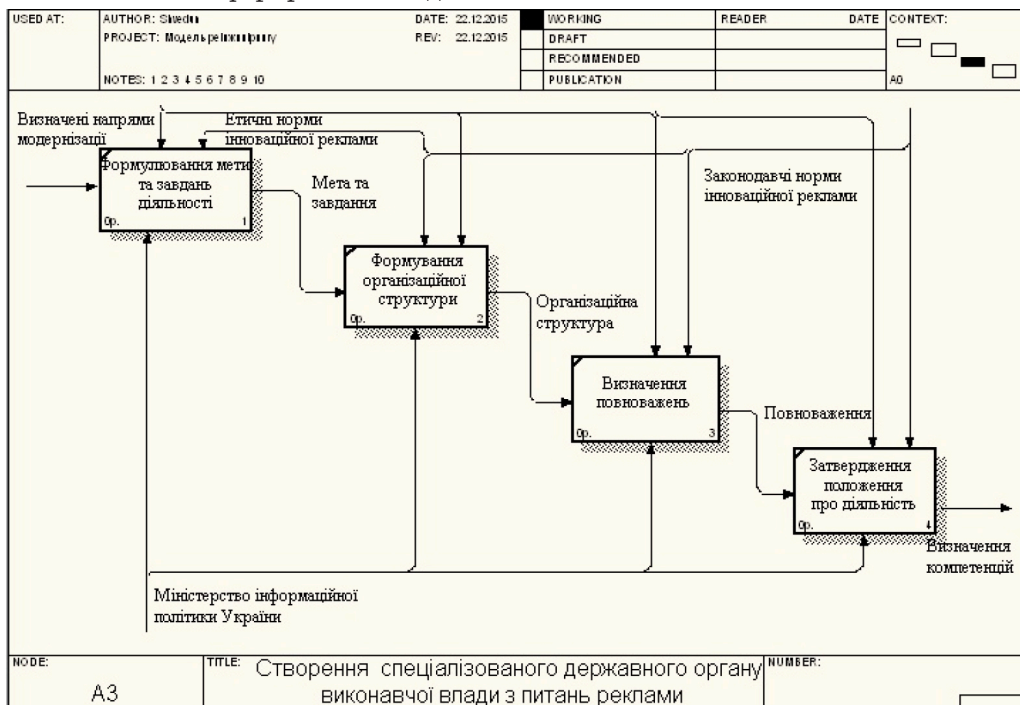


Рис. 5. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Створення спеціалізованого державного органу виконавчої влади з питань реклами».

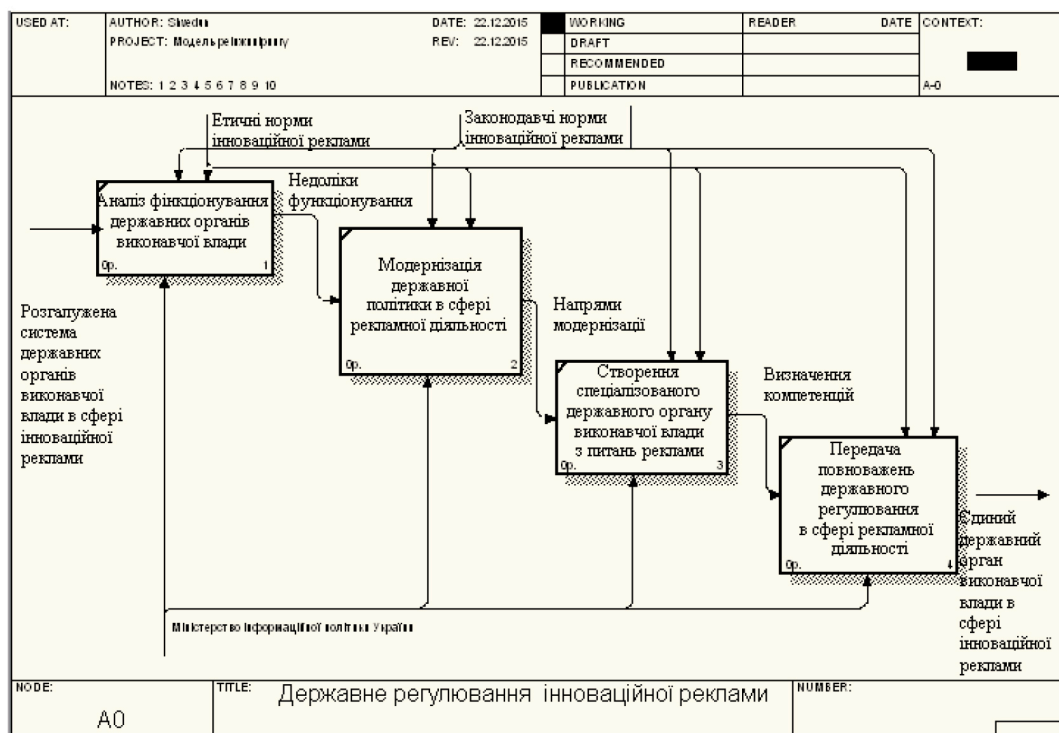


Рис. 6. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності».

В цілому, побудована графічна модель механізму реінжинірингу державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами» є основою для подальшого формування концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, за результатами проведення даного дослідження було отримано такі результати.

1. Дослідження особливостей застосування реінжинірингу до державно-управлінських процесів дозволило здійснити їх класифікацію та побудувати послідовність етапів здійснення реінжинірингових заходів.

2. В якості методу побудови механізму процесу державного регулювання інноваційної реклами було запропоновано використання методології IDEF0 враховуючи те, що вона дозволяє реалізува-

ти три ключових принципи процесного моделювання: принцип функціональної декомпозиції (ієрархічний принцип); принцип обмеження складності; контекстний принцип.

3. Сформовано механізм процесу державного регулювання інноваційної реклами на основі побудови його контекстної діаграми, а також функціональної декомпозиції його на комплекс підріпроцесів, зокрема, таких як: аналіз функціонування органів виконавчої влади в контексті регулювання інноваційної реклами; модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності; створення спеціалізованого органу виконавчої влади з питань реклами; передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності від розгалуженої системи органів виконавчої влади держави в сфері рекламної діяльності до єдиного органу виконавчої влади в сфері інноваційної реклами.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бакун А. Стратегическое планирование в медиа с использованием моделирования и оптимизации / А. Бакун // Маркетинговые исследования в Украине. – 2007. – № 6. – С. 39–45.
2. Інформаційний вплив: теорія і практика прогнозування : монографія / за ред. П. Д. Фролова. – К. : Міленіум, 2011. – 304 с.
3. Сериков А. Компьютерное моделирование бизнес-процессов / А. Сериков, Н. Титов, А. Белоцерковский. – Х. : Бурун-книга, 2010. – 304 с.
4. Черемных С. В. Структурный анализ систем: IDEF-технологии / С. В. Черемных. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 208 с.
5. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
6. Швець А. І. Організаційно-економічний механізм регулювання рекламної діяльності в Україні : автореф. дис... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 / А. І. Швець. – Львів : Б.в., 2011. – 20 с.
7. Широкова Г. В. Управление организационными изменениями / Г. В. Широкова. – СПб : Издательский Дом С-Петербургского государственного университета, 2005. – 432 с.
8. Шиян Н. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. для студ. екон. спец. / Н. І. Шиян. – Х. : Формат Плюс, 2008. – 383 с.
9. Шматов Г. Количественные методы в медиапланировании / Г. Шматов // Отдел маркетинга. – 2008. – № 10. – С. 38–49.
10. BPwin и ERwin: CASE-средства для разработки информационных систем [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.isuct.ru/~ivt/books/CASE/case5>.

REFERENCES:

1. Bakun, A., 2007. «Strategicheskoe planirovanie v media s ispol'zovaniem modelirovaniya i optimizacii» [Strategic planning in media with use of modeling and optimization]. Marketing researches in Ukraine 6, 39–45 (in Russian).
2. Frolov, P.D., 2011. «Informacijny`j vplyv`n: teoriya i prakty`ka prognozuvannya» [Information influence: theory and practice of forecasting], Milenium, Kyiv (in Ukrainian).
3. Serikov, A., 2010. «Komp'yuternoe modelirovanie biznes-processov» [Computer modeling of business processes], Burun-kniga, Kharkiv (in Russian).
4. Cheremnyh, S. V., 2001. «Strukturnyj analiz sistem: IDEF-tehnologii» [Structural analysis of systems: IDEF technologies], Finansy i statistika, Moscow (in Russian).
5. Sharov, Yu. P., 2001. «Strategichne planuvannya v munitsy`pal`nomu menedzhmenti. Konceptual`ni aspekty» [Strategic planning in municipal management. Conceptual aspects], Vy`d-vo UADU, Kyiv (in Ukrainian).
6. Shvez`c, A. I., 2011. «Organizacijno-ekonomichny`j mexanizm regulyuvannya reklamnoyi diyal`nosti v Ukraini» [The organizational and economic mechanism of advertizing activities' regulation in Ukraine], B.v.,L`viv (in Ukrainian).
7. Shirokova, G. V., 2005. «Upravlenie organizacionnymi izmeneniyami» [Management of organizational changes], Izdatel`skij Dom S-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, St. Petersburg (in Russian).
8. Shy`yan, N. I., 2008. «Derzhavne regulyuvannya ekonomiky» [State regulation of economy], Format Plyus, Kharkov (in Ukrainian).
9. Shmatov, G., 2008. «Kolichestvennyye metody v mediaplanirovanii» [Quantitative methods in media planning], Otdel marketinga 10, 38–49 (in Russian).
10. BPwin and ERwin: CASE means for development of information systems. Access mode: <http://www.isuct.ru/~ivt/books/CASE/case5> (in Russian).

*Шведун Вікторія Олександрівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
Національний університет цивільного захисту України
Адреса: 61023, Харків, вул. Чернишевська, 94
E-mail: applevik@inbox.ru*

*Shvedun Victoria O. – PhD in economic science, senior research associate
National university of civil protection of Ukraine
Address: 94, Chernichevska Str., Kharkiv, 61023, Ukraine*

*Шведун Виктория Александровна - кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Национальный университет гражданской защиты Украины
Адрес: 61023, Харьков, ул. Чернышевская, 94*

УДК 378.014.6:005.6

doi:10.15421/151625

Сучасний стан освітніх послуг у сфері вищої аграрної освіти в Україні

А.С. КОБЕЦЬ, А.М. ПУГАЧ

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет,
Дніпро, Україна

Авторське резюме

Визначено перспективні напрями державної політики інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору та кроки їх впровадження. Проведений аналіз сучасного стану вищої аграрної освіти та аналіз чинної державної політики інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору, які дозволили визначити проблемні питання та виокремити напрями її подальшого розвитку.

Обґрунтовується необхідність реформування сільськогосподарської освіти, науки одночасно з реформуванням аграрного виробництва. До переваг української системи аграрної освіти віднесено наявність умов для створення і апробації інноваційних продуктів для різних агрокліматичних зон у межах одного регіону, що забезпечує відповідність наукомістких результатів реальним умовам ведення аграрного виробництва. До пропозицій віднесено створення бізнес-інкубаторів для підтримки молодіжних бізнес-проектів, забезпечення можливості проходження довготривалої практики студентів на виробництві, налагодження взаємодії ВНЗ із товаровиробниками, службами зайнятості.

Відзначається необхідність реалізації концепції безперервної та багаторівневої аграрної освіти, створення університетів дослідницького типу та розвиток науково-навчальних центрів. Це дозволить забезпечити конкурентоспроможність наукових розробок, створити банк інноваційних розробок, запроваджувати результати НДР на міжнародний ринок наукомісткої продукції.

Ключові слова: освітні послуги; вища аграрна освіта; державна політика; європейський освітній простір

Current status of educational services in higher agricultural education in Ukraine

A.S. COBETS', A.M. PUHACH

Dnipropetrovsk state university of agriculture and economics,
Dnipro, Ukraine

Abstract

Perspective directions of integration state policy of Ukraine Higher Education into the European educational space and steps of implementation are determined. It is analysed the current state of higher agricultural education and integration current state policy of Ukraine Higher Education into the European educational space which allowed to identify problems and highlighted areas for further development. It is considered that it is necessary to establish cooperation in the triangle «production - education – science», extend the impact of scientists and experts on the content of educational sector, come educational standards to needs and challenges of the real economy, as upgrades of industry standards for higher education, forming curricula, new teaching methods. Professionals training is possible only in a simulation of modern production principles, including the European Union. It is necessary to strengthen the position of agricultural universities as international educational and scientific centers in the framework of the European educational space. This refers to the practice and teaching students abroad, teachers training,

© А.С. Кобець, А.М. Пугач, 2016

participation in international programs, joint research. Ukrainian agricultural education system has competitive advantages despite the general neglect and can be considered unique in the educational market, it has conditions for the creation and testing of innovative products for different agro-climatic zones within a region. This provides the results of knowledge-based real conditions of agricultural production. Among the weaknesses of the education system it is possible to note a lack of cooperation with employers, lack of logistical and information and communication resources, mismatch of modern innovative designs and high technologies. It is therefore necessary to overcome the gap between the content of education and the real needs of innovation economy. In general, you need to ensure long-term practice of passing students into the production, which is an absolute necessity in terms of training of qualified specialists. It is necessary to realize the concept of continuous and multi-level agricultural education focused on the holistic development of the individual, increasing social adaptation in today's mobile world. It is important to ensure cooperation between higher education institutions from producers, services employment. Key terms of agricultural education European level is to create research universities and development of such scientific and educational centers. This is the way to competitive scientific developments, Bank of innovation, promotion of scientific and research work of local scientists in the international market of high technology products. Ukrainian experts are to be competitive in internal and world market.

Key words: educational services; public policy; the European educational space

Современное положение образовательных услуг в сфере высшего аграрного образования в Украине

А.С. КОБЕЦЬ, А.Н. ПУГАН

Днепропетровский государственный аграрно-экономический университет,
Днепр, Украина

Авторское резюме

В исследовании определены направления развития государственной политики интеграции высшего аграрного образования Украины в европейское образовательное пространство. Основное внимание уделено анализу современного состояния образовательных услуг в сфере высшего аграрного образования в Украине. Обосновывается важность реформирования сельскохозяйственного образования, науки одновременно с реформированием аграрного производства. К преимуществам украинской системы аграрного образования отнесено наличие условий для создания и апробации инновационных продуктов для различных агроклиматических зон в пределах одного региона, что обеспечивает соответствие наукоемких результатов реальным условиям ведения аграрного производства. К предложениям авторов отнесено создание бизнес-инкубаторов для поддержки молодежных бизнес-проектов, обеспечение возможности прохождения длительной практики студентов на производстве, налаживание взаимодействия вузов с товаропроизводителями, службами занятости.

Отмечается необходимость реализации концепции непрерывного и многоуровневого аграрного образования, создание университетов исследовательского типа и развитие научно-учебных центров. Это позволит обеспечить конкурентоспособность научных разработок, создать банк инновационных разработок, внедрять результаты научно-исследовательских работ на международный рынок наукоемкой продукции.

Ключевые слова: образовательные услуги; государственная политика; европейское образовательное пространство

Постановка проблеми. Для кращого розуміння перспектив розвитку державної політики інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору надзвичайно важливо дослідити сучасний стан освітніх послуг у сфері вищої аграрної освіти в Україні. Враховуючи входження освітньої галузі України до світового, зокрема європейського, освітнього простору, різко загострилася проблема реформування системи вітчизняної освіти.

Сучасна система вітчизняної аграрної освіти зберігає багато ознак застарілої моделі освіти і не відповідає реаліям сьогодення. Реформування сільськогосподарської освіти, науки як і промисловості повинно відбуватися одночасно з реформуванням аграрного виробництва.

Тривалий час підготовка кадрів для агропромислового комплексу в Україні була відокремлена від загальної системи освіти і перебувала в компетенції міністерства аграрної політики і продовольства, що визначало шляхи розвитку аграрної освіти і було основним її клієнтом, від якого повністю залежали фінансування і робота галузі. В лютому 2015 року уряд передав сільськогосподарські ВНЗ у сферу управління Міністерства освіти і науки України. Таким чином, сьогодні аграрна освіта більш тісно інтегрується із загальною системою освіти країни. Незважаючи на те, що вища школа України сьогодні також зазнає активних змін, перебуває на перехідному етапі, що зумовлено набранням чинності Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.), триває реорганізація роботи аграрних вищих навчальних закладів. Йдеться про поглиблену автономію, самостійність, самоврядність, пошук нових сфер застосування свого потенціалу. Крім того, ВНЗ отримали право частково розпоряджатися власними коштами.

Для досягнення поставленої мети дослідження необхідно проаналізувати сучасний стан вітчизняних освітніх послуг у сфері вищої аграрної освіти, визначити основні проблеми та недоліки існуючої системи.

Аналіз досліджень і публікацій. В системі аграрної освіти функціонують

116 ВНЗ I-IV рівня акредитації: з них 17 ВНЗ III-IV рівня акредитації та 22 ВНЗ I-II рівня акредитації – всього 39, в той же час в структурі ВНЗ III-IV рівня акредитації знаходиться 77 навчальних закладів I-II з окремими правами юридичної особи. У 2014 р. загальний контингент студентів аграрних ВНЗ I-IV рівнів акредитації склав 145,3 тисячі осіб. З них понад 78,5 тисяч навчаються за державним замовленням, близько 60% з яких – сільська молодь. Щороку на денній формі навчання повну вищу освіту здобувають 9 тисяч осіб. Ще 8,8 тисяч – на заочній формі. Направлення на роботу у 2014 р. отримали понад 75% відсотків випускників, які навчалися за державним замовленням. Навчальний процес забезпечують близько 6,2 тисяч науково-педагогічних працівників та 6,5 тисяч педагогічних працівників [1].

Сьогодні в системі аграрної освіти функціонує розгалужена мережа закладів післядипломної освіти, яка включає 34 установи, де щороку підвищують кваліфікацію до 25 тисяч керівників підприємств, спеціалістів АПК, викладачів. Підготовку робітничих кадрів здійснюють 26 професійно-технічних навчальних закладів першого атестаційного рівня. Там щороку проходять навчання понад 15 тисяч робітників для різних галузей економіки, але насамперед аграрної [1].

У вищих аграрних навчальних закладах України реалізується ступенева підготовка фахівців: за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Молодший спеціаліст» – 63 спеціальності; «Бакалавр» – 40 напрямків; «Магістр» – 80 спеціальностей. У процесі підготовки цих фахівців досягнуто певних зрушень: постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 № 266 затверджено новий, істотно наблизений до європейських вимог перелік галузей знань і спеціальностей. Згідно з цим переліком галузь знань «Аграрні науки і продовольство» об'єднує 8 спеціальностей (агрономія, захист і карантин рослин, садівництво та виноградарство, технологія виробництва і переробки продукції тваринництва, лісове господарство, садово-пар-

кове господарство, водні біоресурси та аквакультура, агроінженерія) [2].

Специфіка підготовки кадрів для АПК передбачає наявність відповідної інфраструктури. Сьогодні навчально-дослідні господарства при відповідних ВНЗ мають у користуванні близько 72 тис. га земельних угідь, спеціалізовану інфраструктуру, зокрема з насінницької та племінної справи. Ідеться про колекційно-дослідні поля, навчальні ферми, майстерні, автотрактородроми, виробничі полігони. На базі провідних аграрних коледжів діють 14 регіональних центрів практичної підготовки із сучасною сільськогосподарською технікою та обладнанням, з програмами практичного навчання [1].

Попри офіційні звіти майже про сто відсоткове працевлаштування за спеціальністю, більшість випускників-аграріїв не йдуть працювати на землю, а перекваліфікуються. Лише половина молодих фахівців прибувають в перший рік після випуску до місць розподілу на підприємства АПК. А через рік залишається працювати там лише кожен п'ятий, про це свідчать і чиновники від АПК, і роботодавці, а також і дослідження Німецько-українського аграрного діалогу [3].

Представники аграрного бізнесу наголошують, що українським ВНЗ потрібно орієнтуватися на потреби агробізнесу. Він вважає, аби агронаука об'єдналася з бізнесом, потрібно показувати привабливість аграрної сфери. Експерт наголошує, що нині через соціально-політичні чинники в Україні сформувався негативне ставлення до села та роботи на землі.

Разом з тим, президент української аграрної конфедерації Л. Козаченко переконаний, що ситуацію можуть змінити агрохолдинги, яких дедалі більше з'являється в Україні. За словами Л. Козаченка, такі компанії дбають про забезпечення підприємств висококваліфікованими кадрами і готові співпрацювати з вузами: «Нам бракує МВА-програми для аграріїв, яка була б розрахована на менеджерів для великих агрохолдингів» [3]. За його словами, ВНЗ мають орієн-

туватися саме на цей сегмент українського агробізнесу.

Метою дослідження є визначення перспективних напрямів державної політики інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору та шляхів їх впровадження на основі аналізу проблемних питань сучасної вищої аграрної освіти та державної політики у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. В країнах ЄС вже тривалий час точиться дискусія стосовно ролі і місця вищої аграрної освіти – наприклад, наскільки аграрна економіка є специфічною і чи не може просто бути інкорпорована в систему загальних економічних знань. Тож, на відміну від так званих професійних шкіл, де навчають спеціалістів робітничих спеціальностей, із сильним акцентом на отримання практичних знань, система вищої освіти поступово універсуалізується. Наразі маємо аналогічні процеси і в Україні.

Поточного року система аграрної освіти в Україні зазнала радикальних змін. Усі бюджетні видатки на утримання закладів освіти, які раніше перебували у системі Міністерства аграрної політики України (Мінагрополітики), передано до Міністерства освіти і науки України (Міносвіти). Це рішення неоднозначне й існують різні точки зору щодо його доцільності. Перш за все, воно спричинило непорозуміння з фінансуванням закладів. Тож насамперед зусилля Мінагрополітики приділялись врегулюванню ситуації та розблокуванню надходження коштів. Реформа не може погіршувати умови функціонування аграрної освіти та життя освітян.

Реформування освітньої та наукової систем в Україні, зокрема в аграрній сфері, – не просто зміна підпорядкування. На часі – виконання нового закону «Про вищу освіту», зміни менеджменту аграрних навчальних закладів, перехід на принципи стратегічного планування та маркетингу ринку освітніх і наукових послуг, управління персоналом. Цього можна досягти лише за умови реформування та оптимізації системи освіти за єдиними правилами. Власне ця

умова стала ключовою, коли приймалося рішення щодо перепідпорядкування аграрних ВНЗ.

Попри зміни у формальному підпорядкуванні, Мінагрополітики наголошує на принциповості мати можливість впливати на процес підготовки кадрів для галузі, розвиток нових технологій та інновацій. Оскільки відомство має унікальний досвід та методичні напрацювання і краще за інших розуміє структуру сільського господарства. Також може на експертному рівні орієнтувати галузеві ВНЗ щодо перспектив галузі та прогнозів на ринку праці.

Мінагрополітики продовжить впливати на формування державного замовлення аграрних спеціальностей, визначатиме потребу в кількості навчальних місць. Адже саме аграрне відомство аналізує запити відповідних галузей у фахівцях, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрах.

Формування мережі університетських центрів за галузево-територіальним принципом, з урахуванням інтеграційних процесів у рамках Європейського освітнього простору – пріоритетний напрямок розвитку аграрної освіти. На сьогодні уже створено 15 університетських центрів. До їх складу увійшли 77 навчальних закладів I-II рівня акредитації на правах відокремлених структурних підрозділів [1]. У ході реформи цей перспективний напрямок має бути збережено і закріплено.

Вступна кампанія до ВНЗ у 2015 році мала суттєві відмінності в порівнянні з 2014, а саме:

№	Раніше	Новації
1	Дія Сертифікату ЗНО – 5 років	Дія Сертифікату ЗНО – 1 рік
2	Мінімальний прохідний бал Сертифікату ЗНО- 124, по профільному предмету - 140 балів	«Здав»/«Не здав»

3	Однорівневі тести	Дворівневі тести з української мови та математики
4	-	Установлення коефіцієнтів складової конкурсної бали
5	-	Принцип пріоритетності заяв про вступ
6	Три хвили зарухування	Одна хвиля зарухування
7	Переведення балів атестата в 60-бальну шкалу	Переведення балів атестата в 200-бальну шкалу
8	Складання ДПА з української мови і літератури, а потім складання ЗНО з української мови і літератури	Об'єднання ДПА та ЗНО з української мови і літератури в єдиний тест
9	-	Скасування тестів ЗНО з Всесвітньої літератури та Всесвітньої історії

Також у нових умовах прийому до ВНЗ передбачено можливість вступу за результатами співбесіди для осіб, які мають статус інваліда війни, а також можливість обирати між вступом за результатами ЗНО або вступних іспитів для осіб, які демобілізуються з військової служби (починаючи з 1 грудня 2015 року), та осіб, які знаходяться на військовій службі (крім строковиків).

Нижче приведено результати моніторингу виконання ліцензованого обсягу прийому до аграрних ВНЗ у 2015 році за напрямами підготовки [4].

Виконання ліцензованого обсягу прийому за ОКР «Бакалавр»

№	Напрямок підготовки	% виконання ліцензії
1	Агрономія	64,1

2	Лісове і садово-паркове господарство	51,9
3	Ветеринарна медицина	79,5
4	Технологія виробництва і переробки продукції тваринництва	54,4
5	Процеси, машини і обладнання агропромислового виробництва	71,4
6	Гідротехніка (водні ресурси)	36,6
7	Облік і аудит	28,8
8	Фінанси і кредит	46,86
9	Менеджмент	40,7
10	Маркетинг	35,2
11	Екологія, охорона навколишнього середовища	51,5
12	Харчові технології та інженерія	61,7
13	Водні біоресурси та аквакультура	28,8

9	Менеджмент організацій і адміністрування	66,1
10	Маркетинг	77,2
11	Екологія, охорона навколишнього середовища	63,5
12	Гідромеліорація	68
13	Аквакультура	49,3

Результати вступу за ОКР «Бакалавр» показують, що на сьогодні вступники віддають перевагу інженерним, технологічним напрямам та «Ветеринарна медицина», тоді як зовсім недавно лідерами були економічні напрями підготовки.

Сучасні умови розвитку України зумовлюють пошук нових підходів до організації навчально-виховного процесу у вищих аграрних навчальних закладах України. Узагальнюючи накопичений вітчизняний і зарубіжний досвід, дослідники пропонують реформувати систему вищої аграрної освіти з урахуванням таких аспектів:

1) Оновлення змісту вищої аграрної освіти та визначення її стандартів на рівні досягнень аграрної науки, техніки і технологій, а також світового досвіду на основі використання ідей інтеграції загальноосвітньої та спеціальної підготовки.

2) Визначення науково обумовленої номенклатури професій і спеціальностей відповідно до вимог соціально-економічного та культурного розвитку українського суспільства в конкретний історичний період, а також урахування особливостей регіону та його потреби у фахівцях.

3) Посилення поєднання теоретичної та практичної підготовки студентів.

4) Посилення навчально-матеріальної бази та науково-методичного забезпечення навчального процесу у вищих аграрних навчальних закладах.

5) Різноманітність джерел фінансування вищих аграрних навчальних закладів та оплати за навчання для розширення можливостей доступу до отримання освіти.

Виконання ліцензованого обсягу прийому за ОКР «Магістр»

№	Напрямок підготовки	% виконання ліцензії
1	Агрономія	67,5
2	Садово-паркове господарство	74,2
3	Ветеринарна медицина	91,8
4	Технологія виробництва і переробки продукції тваринництва	62,3
5	Механізація сільського господарства	80,2
6	Технологія зберігання і переробки зерна, харчові технології	71,9
7	Облік і аудит	68,2
8	Фінанси і кредит	77,8

мання вищої аграрної освіти молоддю [5].

Висновки. Важливо налагоджувати співпрацю у трикутнику «виробництво – освіта – наука», поглиблювати вплив науковців та фахівців на зміст галузевої освіти, наближати стандарти освіти до потреб і викликів реальної економіки, у вигляді оновлення галузевих стандартів вищої освіти, формування навчальних планів, впровадження нових методів навчання. Підготовка якісних фахівців можлива лише в умовах моделювання принципів сучасних виробництв, зокрема з Євросоюзу.

Необхідно посилювати позиції аграрних ВНЗ як міжнародних освітніх та наукових центрів у рамках участі в Європейському освітньому просторі. Ідеться про практику та навчання студентів за кордоном, стажування викладачів, участь у міжнародних програмах, проведення спільних наукових досліджень.

Українська система аграрної освіти має конкурентні переваги, які, попри загальну занедбаність, можна вважати унікальними на ринку освітніх послуг, має умови для створення і апробації інноваційних продуктів для різних агрокліматичних зон у межах одного регіону. Це забезпечує відповідність наукомістких результатів реальним умовам ведення аграрного виробництва.

Серед слабких місць системи освіти можна відзначити недостатню взаємодію

із роботодавцями, брак матеріально-технічних та інформаційно-комунікаційних ресурсів, невідповідність сучасним інноваційним проектам і наукомістким технологіям. Отже, необхідно долати розрив між змістом освіти і реальними потребами інноваційної економіки. Створювати бізнес-інкубатори для розвитку й підтримки молодіжних бізнес-проектів. Загалом, необхідно забезпечити можливість проходження довготривалої практики студентів на виробництві, що є безумовною необхідністю з точки зору підготовки кваліфікованого фахівця. На першому етапі це можна зробити на добровільній основі, із наданням індивідуального плану навчання.

Необхідна реалізація концепції безперервної та багаторівневої аграрної освіти, орієнтованої на цілісний розвиток особистості, підвищення соціальної адаптації у сучасному мобільному світі. Важливо забезпечити взаємодію ВНЗ із товаровиробниками, службами зайнятості. Ключові умови аграрної освіти європейського рівня – створення університетів дослідницького типу та розвиток науково-навчальних центрів. Це шлях до конкурентоспроможних наукових розробок, банку інноваційних розробок, просування результатів НДР вітчизняних вчених на міжнародний ринок наукомісткої продукції. Українські фахівці мають бути конкурентними на внутрішньому і світовому ринках.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Павленко О. Нова освіта – шлях до сучасної системи формування людського капіталу [Електронний ресурс] / О. Павленко. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksiy-pavlenko/nova-osvita-shlyah-do-suchasnoyi-systemy-formuvannya-lyudskogo-kapitalu>.
2. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248149695>.
3. Гришко Л. Агрономи, але не землероби – особливості аграрної освіти в Україні / Л. Гришко. – Режим доступу : <http://dw.de/p/152V6>.
4. Інформаційна система Конкурс. – Режим доступу : <http://vstupnik.info/>.
5. Корилюк С. Аграрна освіта в Україні та за кордоном : компаративний аналіз / С. Корилюк // Педагогіка вищої школи: особливості підготовки молодших спеціалістів в Україні та за кордоном. – жовтень. – 2014. – Режим доступу : <http://acup.poltava.ua/files/Koriliuk.pdf>.

REFERENCES:

1. Pavlenko, O. Nova osvita – shlyakh do suchasnoyi systemy formuvannya lyuds'koho kapitalu [The new education - the way to modern human capital formation]. Access : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksiy-pavlenko/nova-osvita-shlyah-do-suchasnoyi-systemy-formuvannya-lyudskogo-kapitalu> (in Ukrainian).
2. Pro zatverdzhennya pereliku haluzey znan' i spetsial'nostey, za yakymy zdiysnyuyet'sya pidhotovka zdobuvachiv vyshchoyi osvity : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 kvit. 2015 r. № 266 [On the list of disciplines and specialties, which trains candidates of higher education: the Cabinet of Ministers of Ukraine Apr 29. 2015 r. Number 266]. Access : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248149695> (in Ukrainian).
3. Hryshko, L. Ahronomy, ale ne zemleroby – osoblyvosti ahrarynoi osvity v Ukraini [Agronomists, but not farmers - especially of agricultural education in Ukraine]. Access : <http://dw.de/p/152V6> (in Ukrainian).
4. Informatsiyana systema Konkurs [Competition Information System]. Access: <http://vstupnik.info/> (in Ukrainian).
5. Korylyuk, S., 2014. Aharna osvita v Ukraini ta za kordonom : komparatyvnyy analiz [Agricultural education in Ukraine and abroad: comparative analysis]. Pedahohika vyshchoyi shkoly: osoblyvosti pidhotovky molodshykh spetsialistiv v Ukraini ta za kordonom. – zhovten'. Access : <http://acup.poltava.ua/files/Koriliuk.pdf> (in Ukrainian).

***Кобець Анатолій Степанович** – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет
Адреса: 49000, Дніпро, вул. ім. Ворошилова, 25
e-mail: info@dsau.dp.ua*

***Cobets' Anatoliy S.** – doctor of science in public administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk state university of agriculture and economics
Address: 25, Vorochilova str., Dnipro, 49000, Ukraine*

***Кобець Анатолій Степанович** - доктор наук по государственному управлению, профессор
Днепропетровский государственный аграрно-экономический университет
Адрес: 49000, Днепр, ул. им. Ворошилова, 25*

***Пугач Андрій Миколайович** - кандидат технічних наук, доцент
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет
Адреса: 49000, Дніпро, вул. ім. Ворошилова, 25
e-mail: pugacham@yandex.ua*

***Puhach Andrii M.** – candidate of economical science, associate professor Dnipropetrovsk state university of agriculture and economics
Address: 25, Vorochilova str., Dnipro, 49000, Ukraine*

***Пугач Андрей Николаевич** - кандидат технических наук, доцент
Днепропетровский государственный аграрно-экономический университет
Адрес: 49000, Днепр, ул. им. Ворошилова, 25*

УДК 303.4.025:352/354-1

doi:10.15421/151626

Експертне опитування як інструмент для дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг

О.В. ГУНЕНКОВА

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, Україна

Авторське резюме

У статті розглянуто дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг за допомогою проведення експертного опитування. Розглянуто призначення та основні принципи проведення експертного опитування, як інструменту для уточнення інформації, отриманої в ході попереднього дослідження. Обґрунтовано підходи до організації та проведення експертного опитування для більш повного аналізу проблем, наявних у сфері надання адміністративних послуг. З'ясовано, що більшість структурних підрозділів органів публічної влади, які утворили центри надання адміністративних послуг, продовжують надавати послуги безпосередньо через своїх співробітників, а не через спеціально утворені центри. Також встановлено досить слабкий рівень організації взаємодії між різними органами публічної влади у сфері надання адміністративних послуг, що погіршує якість обслуговування громадян. Виявлено проблеми, які, на думку експертів, найбільше заважають організації якісного обслуговування громадян при наданні адмінпослуг. До таких проблем у першу чергу було віднесено наявність прогалин у законодавчій базі та недостатнє фінансування. У ході дослідження також було з'ясовано думку експертів щодо впливу громадськості на формування процесів надання адміністративних послуг та стан вивчення громадської думки у створених центрах.

Ключові слова: експерти; центри надання адміністративних послуг; органи місцевого самоврядування; районні державні адміністрації

Expert survey as an instrument of investigation of the issues in the field of public administration service

O.V. GUNENKOVA

The Odessa regional institute of public administration of the National academy of public administration under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine

Abstract

This article investigates the issues in the field of providing with administrative services based on expert survey results. The author considers the purpose and the main principles of expert survey as an instrument, which clarifies information obtained within previous investigation. In this work the approaches of organization and the expert survey conducting were defined. This approaches can be used for better analyzing the problems that exist in the field of administrative services. The author mentioned that most of public administration sub-divisions (departments) created centers of administrative services, but still continuing to provide with the services by involving their employees, not the centers. Also we found out a weak interaction among different sub-divisions of public administration in the field of providing with administrative services that is, in fact, making worse the quality of services for citizens. The experts noticed that the main problems, which interfere to organize the high quality administrative service for citizens are: gaps in the legal sphere and lack of funding. The study also ascertained the experts' opinion on issues related to public influence to the formation processes of administrative

© О.В. Гуненкова, 2016

services. The experts also expressed their thoughts about public opinion on situation with already created centers.

Key words: experts, administrative services centers, local self-government bodies, raion (state) administrations

Экспертный опрос как инструмент для исследования проблемных вопросов в сфере предоставления административных услуг

О.В. ГУНЕНКОВА

Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Одесса, Украина,

Авторское резюме

В статье рассмотрено исследование проблемных вопросов в сфере предоставления административных услуг с помощью проведения экспертного опроса. Рассмотрено предназначение и основные принципы проведения экспертного опроса, как инструмента для уточнения информации, полученной в ходе предшествующего исследования. Обоснованы подходы к организации и проведению экспертного опроса для более полного анализа проблем, имеющих в сфере предоставления административных услуг. Выяснено, что большинство структурных подразделений органов публичной власти, создавших центры предоставления административных услуг, продолжают оказывать услуги непосредственно через своих сотрудников, минуя специально созданные центры. Также установлен достаточно слабый уровень организации взаимодействия между разными органами публичной власти в сфере предоставления административных услуг, который ухудшает качество обслуживания граждан. Выявлены проблемы, которые, по мнению экспертов, более всего мешают организации качественного обслуживания граждан при предоставлении административных услуг. К таким проблемам в первую очередь были отнесены наличие пробелов в законодательной базе и недостаточное финансирование. В ходе исследования также было выяснено мнение экспертов относительно влияния общественности на формирование процессов предоставления административных услуг, а также состояние изучения общественного мнения в созданных центрах.

Ключевые слова: эксперты; центры предоставления административных услуг; органы местного самоуправления; районные государственные администрации

Постановка проблемы. На сьогоднішній день в Україні активно впроваджується реформа з децентралізації, яка передбачає передачу вагомій частини повноважень, у тому числі з надання адмінпослуг, органам місцевого самоврядування базового рівня з можливістю створення ними власних центрів надання адміністративних послуг. Для того, щоб у результаті цих процесів якість обслуговування населення не погіршилась, а навпаки, долаючи наявні проблеми зазнала змін на краще, необхідно враховувати досвід, напрацьований у сфері надання адмінпослуг як органами місцевого самоврядування, так і орга-

нами державної влади. Цей досвід має як позитивні, так і негативні сторони, що впливають на рівень задоволеності громадян якістю їх обслуговування. З метою відслідковування проблем, що заважають підвищенню якості надання адмінпослуг, часто виникає потреба з'ясування думки різних людей з цих питань. При цьому постає необхідність використання методів соціологічного дослідження, до яких, зокрема, відноситься метод експертного опитування.

Аналіз досліджень і публікацій. Різні аспекти надання адміністративних послуг розглядаються багатьма дослідниками. Вивченню вітчизняного та зару-

біжного досвіду надання адміністративних послуг, їх класифікації та якості, організаційно-правовим аспектам їх надання присвячено праці В. П. Тимошука, І. Б. Коліушка, Н. В. Васильєвої, О. І. Васильєвої, Д. В. Сухініна, Т. В. Маматової, Ю. О. Куца, Ю. П. Шарова, І. В. Дробуш, А. В. Ліпенцева, К. М. Костовської та інших дослідників. Питання методології проведення соціологічних досліджень, у тому числі експертного опитування, розглядаються у працях таких дослідників: О. Р. Титаренко, І. Р. Верцімага, Н. В. Толстих, Б. Г. Литвак, В. І. Добреньков, А. І. Кравченко, В. Я. Ельмеев, В. Г. Овсянников та інших. В Україні останнім часом проводиться багато опитувань щодо якості надання адмінпослуг. При цьому опитують головним чином споживачів послуг. Такі дослідження здійснюються частіше за все громадськими організаціями або на їх замовлення. Деякі центри надання адміністративних послуг також намагаються з'ясувати думку громадян про якість їх обслуговування, використовуючи невеличкі експрес-опитування. Разом з тим недостатньо уваги приділено використанню експертного опитування, як інструменту для дослідження проблемних питань у сфері надання адмінпослуг та розробки пропозицій з удосконалення відповідних процесів та технологій.

Мета дослідження полягає в тому, щоб за допомогою експертного опитування уточнити проблемні питання, наявні у сфері надання адміністративних послуг, проранжувати їх за ступенем впливу з метою подальшого вироблення практичних рекомендацій з оптимізації процесів та технологій надання муніципальних адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Дослідження, що проводяться у сферах публічного управління, часто викликають у дослідників необхідність залучення додаткової інформації, яка може допомогти підтвердити або спростувати сформовані гіпотези та висновки, виявити коло проблем, для вирішення яких необхідне прийняття відповідних управлінських рішень. Одним з джерел такої інформації

можуть стати експерти, тобто спеціалісти у конкретній предметній або управлінській сфері, які володіють необхідними знаннями та досвідом і здатні аналізувати інформацію, що до них надходить, та надавати оцінку об'єкту експертизи у межах своєї компетенції. Вони також володіють технологіями, що використовуються у зазначених сферах і здатні оцінити можливість їх застосування у конкретній управлінській ситуації та з відповідальністю надавати відповідні рекомендації та висновки [10, с. 31].

Комплекс дослідницьких процедур, методів, спрямованих на отримання від експертів інформації, наступний її аналіз й інтерпретацію з метою підготовки та вироблення управлінських і політичних рішень називається експертною оцінкою [2, с.155]. Фахівці у сфері соціологічних досліджень вважають, що при численних розроблених методиках отримання експертної інформації універсальної схеми, яка підійшла б до будь-яких питань дослідження, не існує. Вона залежить від характеру обраної мети та поставлених завдань. Але отримання інформації від експертів забезпечується головним чином з використанням методології опитування, яка передбачає такі основні способи: разове індивідуальне опитування (анкетування чи інтерв'ю), одноразове колективне опитування (дискусія, нарада, мозкова атака), індивідуальне опитування в декілька турів (дельфійський метод), колективне опитування в декілька турів (дискусія, нарада, багатоступеневе експертне опитування) [7]. Основне призначення методу експертного опитування: виявлення найбільш суттєвих, складних аспектів досліджуваної проблеми, підвищення надійності, обґрунтованості інформації, висновків та практичних рекомендацій завдяки використанню знань та досвіду експертів. Існують також певні обмеження у застосуванні цього методу: дані, отримані під час експертного опитування потребують співставлення з об'єктивною інформацією, отриманою в інші способи [9].

Програма застосування експертно-

го опитування включає такі основні завдання: виділення цілей опитування; побудова критеріїв відбору та правил участі експертів і критеріїв оцінки наданої ними інформації [8, с 490].

Ціль опитування у нашому дослідженні полягає у підтвердженні або спростуванні виявлених у ході нашого дослідження чинників, що спричиняють проблеми у сфері надання адмінпослуг, та з'ясування ступеня їх важливості з точки зору експертів для подальшого вироблення практичних рекомендацій з оптимізації процесів та технологій надання муніципальних адміністративних послуг.

За рекомендаціями соціологів експертна група не може бути багаточисельною, оскільки за досвідом проведення подібних досліджень – збільшення кількості експертів не дає суттєвого доповнення інформації ані в деталях, ані за якістю [9]. Доцільним для опитування в середньому вважається відбір 10-20 експертів. Найбільш оптимальним способом нашого дослідження, на наш погляд, є проведення формалізованого опитування експертів, до якого відноситься звичайне анкетування з питаннями, сформульованими як у відкритій, так і в закритій формі, і яке спрямоване на з'ясування оцінок тих або інших аспектів готового рішення [8, с 492]. В якості експертів нами було обрано керівників та спеціалістів центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які безпосередньо організують та забезпечують роботу з відповідного обслуговування громадян, спираючись на нормативно-правову базу та використовуючи при цьому наявні ресурси. Думка експертів допоможе нам отримати погляд на проблеми в системі надання адмінпослуг, так би мовити, зсередини.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) до першого січня 2016 року створювати ЦНАП повинні були всі районні державні адміністрації (РДА) та міські ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення [3]. У Законі, а також у Примірному положенні про центр надання адміністра-

тивних послуг, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 [4] та у Примірному регламенті центру надання адміністративних послуг, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 [5], було окреслено основні завдання таких центрів, форми організації їх роботи, функції посадових осіб (адміністраторів) місцевих держадміністрацій та місцевих рад, які організують надання адміністративних послуг. Та у ході нашого дослідження з'ясувались певні відмінності в організації цієї роботи органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Враховуючи це, для опитування ми обрали дві групи експертів:

1. Від місцевого самоврядування: з найбільших міст України – членів Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (Вінниця, Миколаїв, Київ, Кривий Ріг, Луцьк, Черкаси, Хмельницький, Харків та інших) – 14 експертів;

2. Від райдержадміністрацій Одеської області – 22 експерти.

Опитування проводилось у вигляді анкетування анонімно, з метою отримання неупереджених відповідей експертів.

За Законом створення ЦНАП передбачалось саме в таких органах публічної влади, де кількість їх структурних підрозділів, що надають адмінпослуги, була найбільшою, і де, завдяки створеним центрам, передбачалось позбавити громадян необхідності відвідувати чисельні кабінети, вистоюючи часто у різних чергах та потрапляючи у непрозорі умови обслуговування. І лише з вересня 2014 року кількість органів державної влади, що в обов'язковому порядку повинні надавати свої послуги через ЦНАП, почала поступово збільшуватись внаслідок прийнятого Кабінетом Міністрів України розпорядження від 16 травня 2014 року № 523-р [1]. Разом з тим за результатами опитування експертів Одеської області з'ясовано, що лише три представники РДА (або 13,6%) зазначили, що через створений ЦНАП надають адмінпослуги усі структурні підрозділи органу влади (райдержадміністрації), що утворив

цей центр. По інших РДА більшістю структурних підрозділів (86,4%) послуги надаються не за принципом «єдиного вікна», а як і раніше – по різних кабінетах безпосередньо через співробітників цих суб'єктів надання адмінпослуг. Експерти з міст-членів АМУ також підтвердили існування цього недоліку, проте у менших обсягах (у 64,3% випадків). При однаковому правовому полі дуже відрізняється робота на місцях по залученню інших органів публічної влади до надання адмінпослуг через ЦНАП. Так, загальна кількість органів публічної влади (крім того, що утворив ЦНАП), по яких здійснюються прийом та видача документів з надання адміністративних послуг через ЦНАП, по Одеській області коливається від 3 до 14, а по містах-членах АМУ – від 2 до 68. Про стан організації взаємодії між органами влади у сфері надання адміністративних послуг свідчить також наявність юридичного оформлення таких відношень шляхом укладання відповідних угод, що максимально б відповідало нормам Закону України «Про адміністративні послуги» та допомогло б врегулювати усі процедурні питання при наданні послуг і чітко окреслити сфери відповідальності кожного з учасників процесів надання послуг. За даними експертів така робота в Одеській області проводиться на слабкому рівні. Так письмові угоди (договори) про співробітництво (взаємодію) між органом, що утворив ЦНАП, та іншими органами публічної влади, по яких здійснюється прийом та видача документів з надання адміністративних послуг через ЦНАП укладено:

- з усіма органами публічної влади лише по 3-х РДА, що складає 13,6% від загальної кількості опитаних експертів;

- 9 РДА (41%) уклали незначну частину угод;

- 10 спеціалістів (45,4%) зазначили, що працюють лише на підставі усних домовленостей (див. рис.1).

Для порівняння: відсотки укладання угод по містах з АМУ складають відповідно 28,6%; 35,7% та 28,6%, що є кращим показником, ніж у центрах при РДА в Одеській області.



Рисунок 1 – Інформація про укладання договорів про співробітництво між органами влади у сфері надання адміністративних послуг.

За результатами опитування також з'ясовано, що до роботи у ЦНАП (консультування) в Одеській області залучається менше співробітників територіальних підрозділів ЦОВВ. Про такий вид співробітництва повідомили 45,5% експертів на відміну від міст з АМУ (64,3%). Щоб з'ясувати, які проблеми на сьогоднішній день найбільш ускладнюють організацію роботи ЦНАП, експертам в анкеті було запропоновано проранжувати наявні проблеми за ступенем складності. Варто зазначити, що експерти з обох груп визначили майже однакові фактори, що найбільше ускладнюють організацію роботи ЦНАП, серед яких найвагомішою по РДА в Одеській області вважають проблему недостатності фінансування (72,7% опитаних), а у містах-членах АМУ – прогалини у законодавчій базі (85,7%).

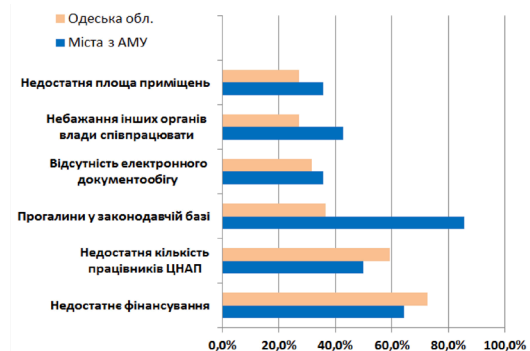


Рисунок 2 – Інформація про ранжування проблем за ступенем складності.

Серед серйозних проблем було відмічено також небажання деяких органів влади співпрацювати для налагодження якісного обслуговування громадян, особливо з боку Державної міграційної служби, і це більше хвилює експертів з міст із АМУ (42,9% проти 27,3% експертів з Одеської області). Більшість експертів також вважають, що компетенція та професіоналізм працівників ЦНАП та структурних підрозділів, що надають адміністративні послуги, є достатніми, щоб задовольнити відповідні вимоги споживачів цих послуг.

Відповіді експертів свідчили також про більш-менш задовільне забезпечення комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням. Цікаво, що такі показники, як «відсутність мотивації працівників ЦНАП» та «відсутність зацікавленості з боку керівництва» більше половини з опитаних експертів взагалі не вважають проблемою.

Як же зазначалось раніше, одним з найбільш проблемних питань у створенні відповідних умов для якісного обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг є відповідне фінансування. Враховуючи те, що райдержадміністрації, які згідно із законом повинні були створити ЦНАП, утримуються за рахунок державного бюджету і кошти на вказані потреби з нього не виділяються, важливим джерелом таких коштів могли би стати відповідні цільові районні або регіональні програми. Проте лише половина з опитаних експертів зазначили про такий шлях пошуку джерел фінансування. Майже відсутні випадки використання благодійної допомоги.

Створення прозорих умов обслуговування відвідувачів ЦНАП є дуже важливим питанням, оскільки завдяки цьому можна усунути один із факторів корупційної складової, що подекуди має місце у процесах надання адміністративних послуг та знижує рівень довіри громадян до органів публічної влади. Закрита кабінетна система, незрозуміле регулювання чергою тощо часто викликають незадоволення клієнтів та їх сумніви щодо прозорості дій працівників органів влади у забезпеченні рівності

прав осіб, що звертаються за послугами. Більшість з опитаних експертів Одеської області (81,8%) на запитання, які створено умови для прозорого обслуговування громадян у їх ЦНАП, відповіли, що в них створено прозорі робочі місця без закритої кабінетної системи (див. Рис.3). Але це викликає сумніви щодо розуміння працівниками ЦНАП самого поняття «прозорості», оскільки на практиці у більшості районів області прийом споживачів послуг проводиться у закритих кабінетах, де розміщуються усі (наприклад 4 адміністратори) або частина працівників центру. Крім цього, майже не вживаються заходи з прозорого регулювання чергою. Це, в принципі, пояснюється набагато меншою кількістю людей, що звертаються за послугами у маленьких містах, і невеликій кількості послуг, що надаються через такі центри. В подібних умовах використання, наприклад автоматів з електронного керування чергою, є недоцільним. У центрах надання адміністративних послуг при райдержадміністраціях відсутні навіть рецепції, де відбувається попереднє консультування та керування чергою.

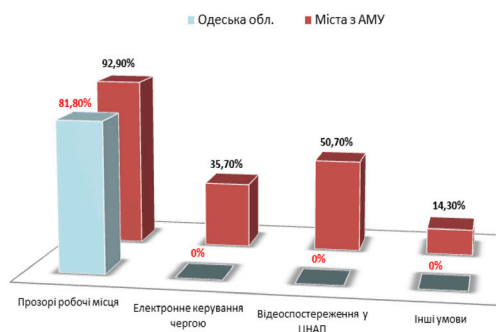


Рисунок 3 – Створення умов для прозорого обслуговування громадян у ЦНАП.

Досить суттєвим моментом в організації роботи центрів надання адміністративних послуг щодо підвищення якості обслуговування громадян є надання супутніх послуг та інших видів обслуговування органами публічної влади та підпорядкованими їм підприємствами та організаціями. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2013 р.

№ 379 було затверджено Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг [6]. Експерти з Одеської області зазначили, що робота в цьому напрямку у їх ЦНАП практично не проводиться. У той час, як представники міст з АМУ поінформували про досить значну кількість видів обслуговування у цих напрямках: 28,6% фахівців повідомили про забезпечення банківського обслуговування у приміщеннях центрів; 35,7% – про надання суб'єктами підприємництва послуг з копіювання, ламінування документів у приміщеннях центрів; 21,4% – про можливість придбати каву, чай тощо.

Згідно із Законом суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити серед іншого створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування тощо [3]. Попередній аналіз інформації, оприлюдненої на веб-сайтах багатьох органів публічної влади з питань надання адмінпослуг, показав, що вона має багато суперечностей та недоліків, містить застарілі, заплутані та неповні дані. Особливо важко знайти актуальні переліки адміністративних послуг та отримати зрозумілу інформацію про порядок їх надання. У ході опитування з'ясовано, що контроль за розміщенням, наповненням, своєчасним оновленням та структуруванням інформації про адміністративні послуги та діяльність ЦНАП на веб-ресурсі органу влади у більшості випадків (77,2% по Одеській області та 57,1% по містах з АМУ) здійснюють працівники ЦНАП. Разом з тим відмічено випадки виконання цих завдань відділом економіки, кадровою службою, керівником апарату тощо. Близько 36% експертів зазначили, що переліки адмінпослуг структурних підрозділів органу влади, що утворив ЦНАП, взагалі ніким не аналізуються на повноту та відповідність Закону

України «Про адміністративні послуги», а приймаються у такому вигляді, як їх формують ці підрозділи. Необізнаність в цьому питанні виявили респонденти з Одеської області, 40,9 відсотка яких зазначили, що нічого про це не знають. А ті експерти, які повідомили про те, що вказані переліки все ж таки аналізуються, відмітили, що більше ніж у 60% випадків це здійснюють працівники ЦНАП й подекуди – із залученням працівників юридичної служби органу влади, в якому вони працюють.

Неоднозначно експерти висловили думку щодо впливу громадськості на формування процесів надання адміністративних послуг. Значна більшість (або 86,4%) опитаних респондентів Одеської області вважають, що громадськість на організацію роботи ЦНАП ніяк не впливає, тому, мабуть, лише 13,6% вживають конкретні заходи з вивчення думки споживачів послуг про якість їх обслуговування, зокрема, аналізуючи відповіді громадян на питання в анкетах у паперовому вигляді. При аналізі відповідей експертів склалось враження, що деякі з них взагалі несерйозно віднеслись до цієї проблематики, оскільки 22,7% експертів зазначили низьку ступінь активності та зацікавленості громадян при проведенні їх опитування щодо якості обслуговування при наданні адмінпослуг, у той час як такі опитування у цих ЦНАП взагалі не проводяться. Що стосується експертів з міст-представників АМУ, то вони зазначили значно кращу ситуацію із взаємодією з громадськістю, оскільки значна більшість з них відмічає позитивний вплив громадської думки на підвищення якості надання адміністративних послуг. Більше половини спеціалістів з міськрад повідомили про використання різних засобів та можливостей для вивчення думки громадян у ЦНАП про якість їх обслуговування при наданні адміністративних послуг, наприклад: шляхом аналізу заповнених громадянами паперових анкет опитування чи анкет, що заповнюються в електронному вигляді в режимі on-line; проведення громадських рад; заповнення книг від-

гуків та пропозицій; використання електронних терміналів та систем експрес-опитування тощо.

Висновки. Отже, завдяки експертному опитуванню нам вдалось розглянути особливості роботи у сфері надання адміністративних послуг так би мовити зсередини, очима спеціалістів-практиків, що виступили в якості експертів. Інформація, отримана під час такого опитування підтвердила, окреслені нами

в ході дослідження проблеми функціонування центрів надання адміністративних послуг та допомогла з'ясувати, які з них, на думку працівників ЦНАП, є найбільш серйозними. Ця інформація може бути врахована у перспективі для вироблення практичних рекомендацій з оптимізації процесів надання муніципальних адміністративних послуг, що є предметом подальших досліджень у цьому напрямку.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішний (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 №5203-VI // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
4. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.
5. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 588 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.
6. Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 № 379 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/379-2013-%D0%BF>.
7. Толстих Н. В. Експертні опитування / Н. В. Толстих // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://i-soc.com.ua/school/Tolstyh_Expert.pdf.
8. Добренюков В. И. Методы социологического исследования : учебник / В. И. Добренюков, А. И. Кравченко. – Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова — М.: ИНФРА-М, 2004. — 768 с.
9. Ельмеев В. Я. Прикладная социология : Очерки методологии / В. Я. Ельмеев, В. Г. Овсянников. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://society.polbu.ru/elmeev_sociology/ch32_i.html.
10. Литвак Б. Г. Экспертные технологии в управлении : учебное пособие – 2-е изд., испр. и доп. / Б. Г. Литвак. – М.: Дело, 2004. – 400 с.

REFERENCES:

1. Deiaiki pytannia nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez tsentry nadannia administratyvnykh posluh : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.05.2014 № 523-r [Some issues of providing with administrative services of executive authorities through the centers of administrative services : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 16.05.2014 № 523-r] // Access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80> (in Ukrainian).
2. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. [Encyclopedia of Public Administration]. 2011. (in Ukrainian).
3. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 №5203-VI [About administrative services : The Law of Ukraine from 06.09.2012 №5203-VI] // Access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (in Ukrainian).
4. Pro zatverdzhennia Prymirnoho polozhennia pro tsentr nadannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.02.2013 № 118 [On Approval of Model Regulations of the Administrative Services Center : Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 20.02.2013 № 118] // Access : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF> (in Ukrainian).
5. Pro zatverdzhennia Prymirnoho rehlementu tsentru nadannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.08.2013 № 588 [On Approval of Model Bylaw of Administrative Services Center : Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 01.08.2013 № 588] // Access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF> (in Ukrainian).
6. Typovyi poriadok provedennia konkursu dlia nadannia suputnykh posluh, pov'iazanykh z nadanniam administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.05.2013 № 379 [The Typical Procedure of Conducting the Competition for Attendant Services Which are Connected to Administrative Ser-

- vices Provision : Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 29.05.2013 № 379] // Access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/379-2013-%D0%BF> (in Ukrainian).
7. Tolstikh, N. V. Ekspertni opytuvannia [Expert polls]. Access : <http://i-soc.com.ua/sc> (in Ukrainian).
8. Dobren'kov, V. I., 2004. Metody sociologicheskogo issledovaniia : uchebnik [Methods of sociological research]. Moskovskij gosudarstvennyj universitet imeni M. V. Lomonosova. INFRA-M, Moscow (in Russian).
9. El'meev, V. Ja. Prikladnaja sociologija : Ocherki metodologi [Applied sociology : Essays of methodology]. Access : http://society.polbu.ru/elmeev_sociology/ch32_i.html (in Russian).
10. Litvak, B. G., 2004. Jekspertnye tehnologii v upravlenii : uchebnoe posobie – 2-e izd., ispr. i dop. [Expert technology in the management : schoolbook]. Delo, Moscow (in Russian).

Гуненкова Оксана Вікторівна – аспірант
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 65009, Одеса, вул. Генуезька, 22
E-mail: kselfion7@gmail.com

Gunenкова Оксана V. – postgraduate
The Odessa regional institute of public administration of the National academy of public administration under the President of Ukraine
Address: 22, Genuezka Str., Odessa, 65009, Ukraine

Гуненкова Оксана Вікторівна - аспірант
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адрес: 65009, Одеса, ул. Генуезькая, 22

УДК 336.1:352

doi:10.15421/151627

Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України

I.В. МІЗИНА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
Дніпро, Україна

Авторське резюме

Досліджено вплив процесів фінансової децентралізації на систему місцевих фінансів України. Визначено основні трансформаційні зміни системи місцевих фінансів внаслідок реалізації заходів реформи та шляхи її адаптації до нових умов. Розкрито базові характеристики зміни ролі державних органів влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємозв'язків та відносин у системі, посилення участі населення в ухваленні рішень місцевого значення. Сформульовано основні вимоги до системи місцевих фінансів із урахуванням впливу процесів фінансової децентралізації, зокрема формування ефективної і стійкої бази для мобілізації фінансових ресурсів у межах кожної територіальної громади; забезпечення достатнього обсягу ресурсів для збалансованого і динамічного розвитку на місцевому рівні; підвищення ефективності управління місцевими фінансами із застосуванням процесного та проектного підходів. Запропоновано план заходів щодо зміни системи місцевих фінансів України в контексті фінансової децентралізації на п'ятирічний період. План заходів передбачає унормування регуляторних положень у сфері управління місцевими фінансами, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток ресурсного потенціалу, моніторинг та оцінювання ефективності діючої системи місцевих фінансів.

Ключові слова: децентралізація влади; місцеві фінанси; місцеве самоврядування; місцеві бюджети; фінансові ресурси; ресурсний потенціал; джерела доходів

Financial decentralization and its impact on local finance system of Ukraine

I.V. MIZINA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipro, Ukraine

Abstract

The article researches the influence of the process of financial decentralization system on local finance system in Ukraine. Author determined the basic transformations of local finances system as a result of reform measures and ways to adapt to new conditions. The basic characteristics of the changing role of public authorities and local governments, their relationships and relationships in the system, strengthening public participation in decision-making of local importance are revealed. The main requirements of local finances taking into account the impact of fiscal decentralization processes are formulated. They include the formation of an effective and sustainable framework for the mobilization of financial resources within each territorial community; providing sufficient resources for sustainable and dynamic development at the local level; improve management of local finances with the application process and project approaches. An action plan to change the system of local finance Ukraine in the context of fiscal decentralization on a 5-year period is proposed. The action plan envisages normalization of regulatory provisions in the area

© I.В. Мізіна, 2016

of local finance, training local government officials, development resources, monitoring and evaluating the effectiveness of the current system of local finance.

Key words: decentralization; local finances; local government; local budgets; financial resources; resource potential; sources of income

Финансовая децентрализация и ее влияние на систему местных финансов Украины

И.В. МИЗИНА

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепр, Украина

Авторское резюме

Исследовано влияние процессов финансовой децентрализации на систему местных финансов Украины. Определены основные трансформационные изменения системы местных финансов в результате реализации мероприятий реформы и пути ее адаптации к новым условиям. Раскрыты базовые характеристики изменения роли государственных органов власти и органов местного самоуправления, их взаимосвязей и отношений в системе, усиление участия населения в принятии решений местного значения. Сформулированы основные требования к системе местных финансов с учетом влияния процессов финансовой децентрализации, в частности формирование эффективной и устойчивой базы для мобилизации финансовых ресурсов в пределах каждой территориальной общины; обеспечение достаточного объема ресурсов для сбалансированного и динамичного развития на местном уровне; повышение эффективности управления местными финансами с применением процессного и проектного подходов. Предложен план мероприятий по изменению системы местных финансов Украины в контексте финансовой децентрализации на пятилетний период. План мероприятий предусматривает нормирование регуляторных положений в области управления местными финансами, повышение квалификации должностных лиц местного самоуправления, развитие ресурсного потенциала, мониторинг и оценка эффективности действующей системы местных финансов.

Ключевые слова: децентрализация власти; местные финансы; местное самоуправление; местные бюджеты; финансовые ресурсы; ресурсный потенциал; источники доходов

Постановка проблеми. 28 грудня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [7], відповідно до якого з 2015 р. розпочато новий етап фінансової децентралізації. Цими змінами врегульовано, зокрема, бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Підвищення незалежності органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають в межах відповідних територій, у тому числі і розпо-

рядженні своїми ресурсами, вимагає більш ширшого та творчого підходу до управління місцевими фінансами. Сама ж система управління місцевими фінансами повинна бути розглянута з позицій посилення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління ресурсним потенціалом територіальних громад у всіх його проявах.

При цьому вона має бути організована таким чином, щоб можна було диверсифікувати фінансові потоки різного характеру та спрямованості для найбільш точного визначення їх параметрів та оцінки обсягів і критеріїв ефективності використання.

Аналіз досліджень і публікацій. Процеси децентралізації влади в Україні дали поштовх до активного наукового пошуку шляхів укріплення самодостатності територіальних громад у світлі основних принципів децентралізованого державного управління. Звертаючись детальніше до наукових розробок у сфері місцевого самоврядування, слід зазначити, що велика увага приділяється безпосередньо формуванню дохідної частини місцевих бюджетів, особливо в частині податкових надходжень. Вирішенню цих проблем присвятили свої напрацювання Т. Безверхнюк, О. Бобровська, Ю. Ганущак, Т. Крушельницька, В. Лозицький, І. Луніна І. Стефанюк, А. Ткачук, М. Трещов та інші. Розглядаються механізми розширення дохідної бази місцевих бюджетів, вишукування додаткових бюджетних коштів (частіше у фіскальній площині) та ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування. Однак необхідно зазначити, що поняття «місцеві фінанси» є ширшим за «місцеві бюджети» і не може обмежуватися сукупністю фінансових ресурсів, що є у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Ототожнення цих понять нівелює специфічні ознаки місцевих фінансів як системи з широким спектром її суб'єктів та об'єктів управління.

Місцеві фінанси як цілісна система ґрунтовно досліджувалися вченими до початку трансформаційних процесів міжбюджетних відносин – до 2010 р. (О. Кириленко, О. Кравченко, П. Круш, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та інші). Тому виникає об'єктивна необхідність перегляду структури системи місцевих фінансів та її перебудови із урахування впливу процесів фінансової децентралізації в Україні.

Метою дослідження є аналіз впливу заходів щодо фінансової децентралізації на систему місцевих фінансів України та визначення шляхів її перебудови із урахуванням чинників впливу в межах реформи.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації влад-

них повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізована державна влада, тим більша частка методів впливу на керований об'єкт управління; гнучкіша управлінська система; розвинутіші демократичні інститути [3, с. 79]. Місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства визначається через відповідні політико-адміністративні фактори, серед яких: активізація політичної участі громадян, забезпечення максимальної «підзвітності» влади, посилення легітимності державної влади, захист демократичних свобод, які забезпечують його активізацію [2, с. 5].

Розподіл повноважень згідно з принципом субсидіарності – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним і найменш ресурсовитратним [1, с. 7].

Фінансова децентралізація полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації ними власних та делегованих державою функцій. При цьому передача нових повноважень та обов'язків повинна підкріплюватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел. Іншими словами, фінанси повинні слідувати за функціями.

Мета фінансової децентралізації полягає не тільки у підвищенні оперативності та якості надання публічних послуг на місцевому рівні, а й у забезпеченні сталого розвитку територій, економічного зростання і скорочення бідності. Справді, сталий розвиток передбачає

ефективне управління ресурсами і динамічний процес економічного зростання, що передусім засновані на платформі партнерства між державним, приватним сектором і громадянським суспільством. Саме процеси фінансової децентралізації можуть сприяти збільшенню ресурсної бази місцевого самоврядування та ефективності її використання, впровадженню інновацій, розвитку людського ресурсу та підприємництва, покращення екології.

Взагалі всі суб'єкти фінансових відносин характеризуються наявністю фінансових ресурсів. Очевидно, що для початку потрібно мати ресурси, чітко знати джерела їх утворення, умови зростання, чинники впливу та їх обсяги. І, природно, чим більше ресурсів, тим більш продуктивною буде система формування місцевих фінансів і більший за обсягом місцевий бюджет. Тому одним із головних завдань органів місцевого самоврядування є безпосереднє «створення» фінансових ресурсів та формування умов їх збільшення використовуючи свої повноваження.

Законодавчо визначений бюджетний процес закладає основи формування доходів, розподілу видатків та здійснення видаткової частини. Формуючи місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування структурують фінансовий ресурс створений у системі місцевих фінансів, та який, відповідно, і є початком наступного циклу. Тобто, це скоріше інструмент управління фінансами, аніж їх структурована сукупність.

Вітчизняні науковці єдині в тому, що місцеві фінанси як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів, які, перш за все, визначаються чинним бюджетним законодавством. Це – видатки, доходи, способи їх формування, місцеві фінансові інститути, суб'єкти й об'єкти системи та відносини між суб'єктами системи й іншими ланками фінансової системи держави [9].

О. Сунцова (ред.) представляє структуру системи місцевих фінансів у такому вигляді:

- видатки (поточні, розвитку, на

фінансування власних повноважень, обов'язкові, факультативні, на фінансування делегованих повноважень);

- доходи (власні, закріплені, передані, податкові, неподаткові);

- способи формування доходів (місцеві податки і збори, частки загальнодержавних податків, комунальні платежі, доходи від майна та землі, що належать місцевій владі, доходи комунальних підприємств, кредити, комунальні позики, трансферти);

- місцеві фінансові інститути (громадські послуги, самостійні місцеві бюджети, комунальна форма власності, позабюджетні валютні та цільові фонди, місцеві податки і збори, фінанси комунальних підприємств);

- суб'єкти системи (територіальні громади; міські, селищні та сільські ради; голови міст, селищ і сіл; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації і ради; Рада Міністрів та Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Міністерство фінансів України; Кабінет Міністрів та Верховна Рада України);

- об'єкти системи (фінансові ресурси у фондovій і нефондовій формах);

- відносини між суб'єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі (між суб'єктами системи; між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави) [8, с. 21-22].

З таким трактуванням погоджуються й інші науковці, які досліджували питання місцевих фінансів, структуру та підходи до формування їх як системи [4; 5; 6; 9]. Вищезазначені структурні елементи є комплексним відображенням системи місцевих фінансів та її ролі в економіці держави, але вона набагато складніша і має свої особливості в кожній країні. Вказані структурні елементи виявлено майже в усіх європейських країнах, що мають сформовані фінансові системи місцевих органів влади [8].

Із запуском фінансової децентралізації всі структурні елементи системи місцевих фінансів зазнають впливу, а отже, повинні бути адаптовані до нових умов,

які складаються у процесі реформування місцевого самоврядування.

Насамперед змінюється роль державних органів влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевих фінансів (табл. 1), характер взаємозв'язків та відносин між ними.

Таблиця 1

Зміна ролі органів влади в контексті фінансової децентралізації

Рівень	Роль
Державні органи влади	Створення національної політики і стратегій державного розвитку, розробка систем і керівних принципів для органів місцевого самоврядування, надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень, а також моніторинг та надання підтримки органам місцевого самоврядування в забезпеченні населення публічними послугами.
Органи місцевого самоврядування	Управління фінансовими ресурсами в контексті національної політики та стратегій державного, регіонального і муніципального розвитку, які відповідають потребам місцевого населення і орієнтовані на досягнення цілей соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Прим.: розроблено автором

Зв'язки та характер відносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування у своїй більшості із вертикальних трансформуються у горизонтальні. Посилюється управлінський вплив органів місцевого самоврядування на об'єкти системи – фінансові ресурси. Відповідно знижується їх залежність у прийнятті рішень від виконавчих органів влади та підвищується рівень відповідальності за стан виконання прийнятих рішень.

Джерела утворення фінансових ресурсів стають набагато різноманітнішими за своїм змістом, виходять за аспекти оподаткування і трансформуються в інструменти управління, які є невід'ємною складовою системи місце-

вих фінансів та визначають напрямки і інтенсивність диверсифікованих фінансових потоків. Має бути сформована цілісна система взаємопов'язаних інструментів, які працюють безперервно, послідовно, синхронно та створюють додаткову вартість ресурсу в кожній точці його зростання і все це за умови ефективного використання коштів.

Успіх фінансової децентралізації великою мірою залежить від ступеня участі членів територіальних громад в процесах управління ресурсним потенціалом. Наприклад, для того, щоб стимулювати громадянську відповідальність на місцевому рівні й мотивувати населення до добровільної сплати податків, органи місцевого самоврядування повинні інформувати і залучати їх на всіх етапах прийняття рішень локального значення. Для цього необхідно впровадити практику прозорого управління місцевими фінансами. Такі кампанії по підвищенню обізнаності населення мають здійснюватися постійно для інформування та просвіти громадян і приватного бізнес-сектора щодо їх ролі, прав і обов'язків у контексті фінансової децентралізації.

Основними вимогами до системи місцевих фінансів із урахуванням впливу фінансової децентралізації можна визначити такі:

1. Формування ефективної та стійкої бази для мобілізації фінансових ресурсів у межах кожної територіальної громади. Реалізація цієї вимоги передбачає розширення бази доходів місцевих бюджетів за рахунок зростання місцевої економіки; підвищення місцевої фінансової автономії за рахунок знаходження альтернативних джерел доходів, крім державних трансфертів і податків; розробка та реалізація стратегії розвитку ресурсного потенціалу в партнерстві з приватним сектором; диверсифікація джерел фінансових ресурсів.

2. Забезпечення достатнього обсягу ресурсів для збалансованого і динамічного розвитку на місцевому рівні. Кожен із цільових потоків фінансових ресурсів доцільно розділити на різні компоненти асигнування виходячи із пріоритетів розвитку секторів місцевої економіки.

Цільове призначення потоків фінансових ресурсів також служить для збереження зв'язків з відповідними галузевими міністерствами, які допомагають удосконалювати шляхи розвитку місцевої економіки, тим самим пришвидшуючи його. Нарешті, цільове призначення дозволяє залучати донорські кошти та трансферти (як поворотні, так і безповоротні) з державного бюджету для реалізації проектів розвитку в конкретних секторах економіки.

3. Підвищення ефективності управління місцевими фінансами із застосуванням процесного та проектного підходів. Стратегія досягнення цієї ви-

моги повинна передбачати: формування циклу планування місцевого бюджету та відповідних інструментів управління бюджетними коштами; підвищення професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування в галузі планування, фінансового управління та контролю на всіх стадіях бюджетного процесу; інтеграцію секторальної децентралізації (освіта, охорона здоров'я та інші галузі) в процеси управління місцевими фінансами з метою мобілізації достатнього фінансового ресурсу у кожному секторі економіки; створення та впровадження програми публічного інформування та комунікації для досяг-

Таблиця 2

План заходів щодо зміни системи місцевих фінансів України в контексті фінансової децентралізації

Заходи	1 рік	2 рік	3 рік	4 рік	5 рік
Оновлення регуляторних положень щодо мобілізації фінансових ресурсів із урахуванням ресурсного потенціалу на місцевому рівні	→				
Забезпечення підготовки і здатності керівників органів місцевого самоврядування виконувати обов'язки щодо управління фінансовими ресурсами, отримані в процесі децентралізації		→			
Зміцнення ресурсного потенціалу на місцевому рівні		→			
Визначення чітких керівних принципів, що регулюють відносини системі місцевих фінансів	→				
Розробка і впровадження інформаційних, освітніх та комунікаційних стратегій		→			
Розробка кодексу ефективного управління місцевими фінансами на основі передової практики	→				
Забезпечення дотримання кодексу ефективного управління місцевими фінансами		→			
Моніторинг та оцінка на основі чітких показників ефективності управління місцевими фінансами		→			

Прим.: розроблено автором.

нення більш широкої участі всіх зацікавлених сторін у розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади.

Усі заходи щодо зміни системи місцевих фінансів в контексті фінансової децентралізації повинні бути розроблені в правових рамках, де чітко визначені функції, обов'язки, права та повноваження органів місцевого самоврядування, а також джерела фінансових ресурсів. Таким чином, фінансова децентралізація повинна бути пов'язана з інституційною і правовою реформами, а хід її реалізації – постійно координуватися, контролюватися й оцінюватися.

Процес адаптації системи управління місцевими фінансами до умов фінансової децентралізації пропонується представити у вигляді плану заходів на середньостроковий період (табл. 2).

Висновки. Старт фінансової децентралізації в Україні засвідчив необхідність структурної перебудови системи місцевих фінансів, яка формувалася десятиліттями за умов централізованого управління фінансовими ресурсами.

Зосередившись на зміцненні досягнень у сфері управління місцевими фінансами, а також на розширенні масштабів місцевого економічного розвитку

пропонується п'ятирічний план заходів щодо адаптації системи місцевих фінансів України у контексті фінансової децентралізації, який ґрунтується на ключових напрямках розвитку системи: інституційне зміцнення системи місцевих фінансів; місцевий економічний розвиток; механізми участі населення та підзвітності бюджетного процесу; нарощування ресурсного потенціалу території.

Вирішення наведених проблемних питань розвитку системи місцевих фінансів формує низку нових чинників впливу на фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, знімає незгодженість і недостатню впорядкованість реформаторських заходів подальшого розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні.

Подальші наукові дослідження системи місцевих фінансів України в контексті фінансової децентралізації будуть спрямовані на пошук шляхів удосконалення управління дохідними джерелами місцевих бюджетів, які органи місцевого самоврядування отримали за результатами заходів щодо децентралізації влади.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади [Електронний ресурс] / Я. Арабчук // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2016. - № 1. – Режим доступу : file:///C:/Users/admuin/Downloads/Ttpdu_2016_1_20.pdf.
2. Гройсман В.Б. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Демократичне врядування. – 2015. – Вип. 15. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22.
3. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд [Текст] / [О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
4. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів [Текст] / О. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 192 с.
5. Кравченко О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. О. Кравченко. – К. : ДЕТУТ, 2009. – 157 с.
6. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. [Текст] / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К. : Центр учб. л-ри, 2011. – 320 с.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>.
8. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. [Текст] / О.О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
9. Теорія фінансів: підруч. [Текст] / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.

REFERENCES:

1. Arabchuk Ya.I., 2016. Finansova detsentralizatsija – osnovna skladova spromozhnoji gromady [Fiscal decentralization - the main component capable community] Teorija ta praktyka derzhavnogo upravlinnja ta mistsevogo samovrjaduvannja 1. Regime to access: file:///C:/Users/admuin/Downloads/Ttpdu_2016_1_20.pdf (in Ukrainian).
2. Grojsman V.B., 2015. Mistse ta rol' detsentralizatsiji vlady u protsesah stanovlennja gromadjanskogo suspilstva [The place and role of decentralization of power in civil society establishment] Demokratyчне vrjaduvannja 15. Regim to access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22 (in Ukrainian).
3. Garnets O., Goncharuk O., Dmitruk N., Tkachuk A., 2013. Detsentralizatsija v Ukraini: sotsiologichnyj pogljad [Decentralization in Ukraine: sociological view]. Kyiv, 160 (in Ukrainian).
4. Kyrylenko O.P., 2004. Mistsevi finansy [Local finances]. Ternopil, 192 (in Ukrainian).
5. Kravchenko O.O., 2012. Mistsevi finansy [Local finances]. Kyiv, 157 (in Ukrainian).
6. Krush P.V., 2011. Natsional'na ekonomika: regionalnyj ta munitsipalnyj riven [National economy: regional and municipal level]. Kyiv, 320 (in Ukrainian).
7. Pro vnesennja zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny shchodo reformy mizhbyudzhetnykh vidnosyn: Zakon Ukrayiny vid 28 hrudnya 2014 r. № 79-VIII [Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations - Law of Ukraine from 28.12.2014 № 79-VIII]. Regime to access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii> (in Ukrainian).
8. Suntsova O.O., 2010. Mistsevi finansy [Local finances]. Kyiv, 488 (in Ukrainian).
9. Fedosov V.M., Yuriy S.I., 2010. Teorija finansiv [Theory of Finance]. Kyiv, 576 (in Ukrainian).

*Мізіна Ірина Валеріївна – кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: b123criminal@ukr.net*

*Mizina Iryna V. – PhD in public administration, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine*

*Мизина Ирина Валерьевна – кандидат наук государственного управления, доцент
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29*

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 342.5(477)-057.34

doi:10.15421/151628

Концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі

П.О. ХАЙТОВ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
Дніпро, Україна

Авторське резюме

В статті аналізуються концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі. Автор виходить з того, що концепція розвитку лідерства є теоретичним конструктом, що містить стратегію, основні напрями, завдання та цілі вдосконалення діяльності персоналу державної служби, що дозволяють підвищити ефективність роботи інституту держави за рахунок опосередкованого впливу лідерства на результативність організаційного управління.

На думку автора, концепція розвитку лідерства на державній службі повинна представляти собою систему взаємоузгоджених дій, метою яких є не тільки організаціїне вдосконалення, а й перш за все оптимізація ролі держави, яка не тільки має надавати допомогу в реалізації інтересів населення, але й активно брати участь у формуванні громадянського суспільства.

Метою формування і розвитку лідерства на державній службі є досягнення нової якості внутріорганізаційної взаємодії, що сприяє оптимізації діяльності владних структур як суб'єкта управління і їх взаємодії з громадянами як об'єктом управління. Розробка концепції базується на принципах науковості, системності, комплексності, індивідуалізації, доступності. Розглянуто функціональне навантаження служби управління персоналом державного органу в напрямі розвитку лідерства.

В якості основних положень, що визначають концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі, автор виділяє: освітню складову, регламентовану різними процедурами, спрямованими на зміну форм навчання в межах застосування сучасних методів активного впливу на особистість слухачів з метою підготовки останніх до практичної управлінської діяльності; трансформацію діяльності служб управління персоналом державних органів, спрямовану на активне їх включення в формуючу діяльність щодо підвищення якості управлінських взаємодій суб'єкта й об'єкта управління.

Ключові слова: лідер; лідерство; керівник; державні службовці

Conceptual framework for leadership in public service

P.O. HAITOV

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipro, Ukraine

Abstract

The article analyzes the conceptual foundations of leadership in the public service. The author comes from the fact that the concept of leadership is a theoretical construct that includes strategy, main directions, objectives and goals of improving public service personnel, to enhance the efficiency of state institutions due to indirect effects of leadership on organizational performance management.

© П.О. Хайтов, 2016

According to the author, the concept of leadership in the public service should be a system of coordinated actions which aim not only organizational improvement, but above all to optimize the role of the state, which has not only assist in the implementation of the interests of the population, but also actively participate the formation of civil society.

The purpose of the formation and leadership development in the public service is to achieve a new quality vnutryorhanizatsiynoyi interaction that facilitates optimization of power structures as the subject of management and their interaction with the citizens as the object of control. Concept development based on scientific principles, consistency, complexity, individualization, availability. The functional HR service load state body in the direction of leadership.

The main provisions defining the conceptual foundations of leadership in the public service, the author highlights: the educational component, regulated by different procedures to change learning within the application of modern methods of active influence on the personality of students to prepare for practice the last management activities; transformation of HR services of state bodies aimed at active inclusion in the formative activities to improve the quality of management interaction subject and object management.

Key words: leader; leadership; leader; civil servants

Концептуальные основы развития лидерства на государственной службе

П.А. ХАИТОВ

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепр, Украина

Авторское резюме

В статье анализируются концептуальные основы развития лидерства на государственной службе. Автор исходит из того, что концепция развития лидерства является теоретическим конструктом, содержащим стратегию, основные направления, задачи и цели совершенствования деятельности персонала государственной службы, позволяющие повысить эффективность работы института государства, за счет опосредованного влияния лидерства на результативность организационного управления. По мнению автора, концепция развития лидерства на государственной службе должна представлять собой систему взаимосогласованных действий, целью которых является не только организационное совершенствование, но и прежде всего оптимизация роли государства, не только должна оказывать помощь в реализации интересов населения, но и активно участвовать в формировании гражданского общества. Целью формирования и развития лидерства на государственной службе является достижение нового качества внутриорганизационного взаимодействия, способствует оптимизации деятельности властных структур как субъекта управления и их взаимодействия с гражданами как объектом управления. Разработка концепции базируется на принципах научности, системности, комплексности, индивидуализации, доступности. Рассмотрена функциональная нагрузка службы управления персоналом государственного органа в направлении развития лидерства. В качестве основных положений, определяющих концептуальные основы развития лидерства на государственной службе, автор выделяет: образовательную составляющую, регламентированную различными процедурами, направленными на изменение форм обучения в рамках применения современных методов активного воздействия на личность слушателей с целью подготовки последних к практической управленческой деятельности; трансформацию деятельности служб управления персоналом государственных органов, направленную на активное их включение в формирующую деятельность по повышению качества управленческих взаимодействий субъекта и объекта управления.

Ключевые слова: лидер; лидерство; руководитель; государственные служащие

Постановка проблеми. В умовах докорінного реформування державного управління в Україні велике значення приділяється проблемі організаційного розвитку державної служби, наближення її до європейських стандартів, особливо в контексті набуття чинності нового Закону України «Про державну службу». Важливим аспектом вирішення даної проблеми є ефективність управлінської діяльності, так як від її результативності залежить функціональна спроможність організації. Тому для реалізації даного завдання необхідні державні службовці, здатні вибудовувати оптимальні, з позиції суб'єкта та об'єкта управлінської діяльності, міжособистісні взаємозв'язки, що володіють високим рівнем відповідальності щодо якості реалізації соціальної функції державного управління. Лідерство – це нова якість управління людськими ресурсами. Розвиток сталої спроможності до лідерства є однією з необхідних умов для розвитку професійної державної служби.

Аналіз досліджень та публікацій.

В даний час вивченням процесів, що відбуваються на державній службі, займаються такі науковці, як Т.Е. Василевська, С.В. Газарян, Н.Т. Гончарук, С.Д. Дубенко, Н.С.Калашник, Н.А. Липовська, О.Ю. Оболенський, Т.І. Пахомова, С.М. Серьогін, А.С. Сіцінський, В.М. Сороко, І.Г. Сурай, С.К. Хаджирадєва, І.І. Хожило, І.В.Шпекторенко та ін. Питання лідерства вивчають Л.А. Пашко, В.В. Толкованов.

Мета дослідження – проаналізувати концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі.

Виклад основного матеріалу. Концепція розвитку лідерства є теоретичним конструктом, що містить стратегію, основні напрями, завдання та цілі вдосконалення діяльності персоналу державної служби, що дозволяють підвищити ефективність роботи інституту держави, за рахунок опосередкованого впливу лідерства на результативність організаційного управління.

Організаційні зв'язки у межах державного управління можна назвати нор-

мативними, тому що їхній характер і зміст устанавлюються суспільством (згідно з Конституцією України) [1] і мають на меті задоволення потреб його членів у тих чи інших сферах суспільного життя.

Лідерство може розглядатися як інтегрований в структуру державного управління елемент. Цей аспект підкреслює важливість лідерства стосовно до сучасних тенденцій в державному управлінні. Ці напрями розвитку державного управління в руслі соціально орієнтованого менеджменту створюють передумови для розробки концептуальних основ розвитку лідерства в контексті його інституційної належності. Розробка концепції розвитку лідерства також об'єктивно зумовлена тим, що відбувається поєднання цілей і пріоритетів розвитку внутрішньоорганізаційних взаємодій, пов'язаних з побудовою відносин за принципом ділового партнерства всередині системи державної служби і зовнішньоорганізаційних, які характеризують зміну ставлення до держави з боку громадян, виражену в трансформації взаємного позиціонування суб'єкта і об'єкта діяльності, що визначається демократичними принципами організації громадського управління. Концепція розвитку лідерства на державній службі повинна представляти собою систему взаємоузгоджених дій, метою яких є не тільки організаційне вдосконалення, а й, перш за все, оптимізація ролі держави, яка не тільки має надавати допомогу в реалізації інтересів населення, але й активно брати участь у формуванні громадянського суспільства.

Основні напрями і пріоритети розвитку лідерства на державній службі перш за все повинні спиратися на дані емпіричних досліджень, результати яких визначають головні напрями розвитку. Це впливає з інтерпретації лідерства як однієї з важливих складових в управлінні самими державними службовцями, що належать різним ступеням організаційної ієрархії. Основною лінією концепції є її освітня складова. Це обумовлено полісемантичністю даного поняття, яке містить низку ознак, що входять в освіту в загальному розумінні цього поняття, а

також у процедурах, покликаних обслуговувати і оптимізувати даний процес. До таких належать:

1. Створення механізму прийняття узгоджених управлінських рішень щодо розвитку єдиної системи, який культивує лідерство на державній службі, що передбачає здійснення координації діяльності при прогнозуванні та стратегічне планування роботи інноваційної освіти (основою для цього є система НАДУ) і прийнятті узгоджених рішень з модернізації даної системи шляхом встановлення єдиних вимог до підготовки керівників і якості їх освіти (стосовно управлінської діяльності сучасного рівня, використання соціально-психологічних технологій). Це положення обумовлено специфікою лідерства як соціального феномена, система заходів з розвитку якого виходить за межі традиційних форм навчання (лекції, семінари, практичні заняття) і передбачає використання методик, які активно впливають на особистість об'єкта навчання.

2. Колегіальна підготовка освітніх програм і нормативних документів, що визначають єдині підходи до системи формування лідерської компоненти в межах організаційних структур на державній службі. Визначення ступенів і рівнів підготовки спеціалістів, створення нормативної бази, яка регламентує питання ліцензування такої освітньої діяльності, атестації та акредитації цього напрямку в навчанні, що дозволить створити умови для стабільного функціонування підрозділів, що сприяють розробці нової управлінської культури в межах єдиного освітнього простору системи професійного навчання державних службовців. Розробити систему ефективного контролю забезпечення якості освіти, що діє під час підготовки фахівця-управлінця. Такого роду робота визначається передусім тим, що лідерство є предметом вивчення різних наукових шкіл і напрямків аналізу соціальних явищ (теорія рис, поведінковий підхід, когнітивна концепція, підхід з позиції трансактного аналізу вивчення соціальних явищ, системний підхід, ситуаційна теорія). Тому для об'єктивного опрацювання наповне-

ння освітніх програм необхідно враховувати знання, отримані в ході досліджень лідерства різними науковими школами та напрямками, з метою оцінки доцільності їх застосування. В ході даного дослідження перевірка блоку гіпотез показала, що компіляція різних авторських підходів дає можливість найбільш повного розгляду предмета вивчення, механізмів і чинників, що впливають на лідерство в управлінських взаємодіях на державній службі.

3. Створення інформаційної та науково-методичної системи забезпечення з метою формування активних інформаційних ресурсів і розробки організаційних форм, що дозволяють навчальним закладам системи НАДУ реалізовувати спільні програми навчання з використанням передових інформаційних і комунікаційних технологій. Ця процедура дозволить врахувати регіональні особливості суб'єктів державного управління з метою адаптації освітніх програм до місцевих умов, так як важливість демографічних характеристик, простежена в попередніх розділах, доводить необхідність індивідуального підходу до формування регіонального компонента освітніх програм.

4. Створення механізмів включення всіх суб'єктів державного управління в роботу з розвитку лідерства в системі управлінських взаємодій на державній службі, розробка державно-громадської системи моніторингу якості управління. Цей напрямок діяльності містить два аспекти програми. Перший містить служби управління персоналом державних органів, до функцій яких входить забезпечення оптимального кваліфікованого організаційного кадрового складу, бо саме вони повинні прийняти на себе відповідальність за відстеження якості реалізації освітніх програм, спрямованих на розвиток лідерства на державній службі. Другий напрям – це безпосередньо об'єкт докладання освітніх зусиль, тобто державні службовці. Такий вид діяльності пов'язаний з категорією лідерства як особистісно орієнтованої управлінської компоненти, причому цей вид управлінських взаємодій передбачає врахування

особливостей як суб'єкта, так і об'єкта управління. Це підтверджується і даними дослідження лідерства, які доводять необхідність залучення до процесу розвитку лідерства всіх акторів управління (керівників і підлеглих), що дозволить узгодити їх управлінські переваги і трансформувати відносини керівник – підлегли в стосунки лідер - послідовники.

Метою формування і розвитку лідерства на державній службі є досягнення нової якості внутріорганізаційної взаємодії, що сприяє оптимізації діяльності владних структур як суб'єкта управління і їх взаємодії з громадянами як об'єктом управління. Для досягнення зазначеної мети необхідне вирішення наступних пріоритетних завдань:

1. Створення науково-дослідних програм вивчення лідерства на державній службі з урахуванням аспектів регіональної специфіки;

2. Розробка на основі інтерпретації отриманих даних освітніх курсів і методичного забезпечення процесу соціалізації лідерського управлінського фактора на державній службі;

3. Реалізація програм навчання керівників технологіям управління на основі лідерства;

4. Створення системи постійного контролю та вдосконалення якості управління з можливістю його корекції виходячи з конкретних організаційних ситуацій.

Розробка концепції містить у своїй основі принципи побудови, яких в сучасній науці досить багато, але, виходячи з спрямованості дослідження для наукової доктрини, пріоритетними є наступні:

1. Принцип науковості: розробка заходів з формування лідерства в управлінні повинна ґрунтуватися на даних вивчення лідерства, а також досягнення науки в галузі управління, з урахуванням закономірностей соціального розвитку, які характеризують сучасний етап організації державного управління;

2. Принцип системності: заходи, спрямовані на формування лідерства, повинні бути взаємопов'язані, взаємообумовлені і являти собою цілеспрямований вплив на суб'єктів і об'єктів управлін-

ської діяльності;

3. Принцип комплексності: означає необхідність всебічного охоплення всієї керованої системи, обліку всіх сторін, усіх напрямків і властивостей структури колективу (вікових, гендерних, освітніх, професійних тощо);

4. Принцип індивідуалізації: в силу особливої специфіки лідерства, пов'язаної з персоніфікацією цієї категорії управління, вплив на особистість керівників і підлеглих має здійснюватися з урахуванням особистісних особливостей кожного учасника процесу управління;

5. Принцип доступності: рівень процедур, складових механізм формування керівника-лідера повинен відповідати об'єкту впливу, і його складність повинна зростати поетапно, порівнюючи до здібностей кожного з учасників.

Викладені положення концепції розвитку управлінської культури, на основі інсталяції лідерської компоненти, тягнуть за собою не тільки зміни освітніх програм, установок і форм проведення занять (це можна вважати етапом зміни управлінських пріоритетів у межах проведеної адміністративної реформи), а й трансформацію статусу відділів кадрів органів виконавчої влади. Така зміна насамперед стосується функцій, які виконуватимуть згідно з новим Законом України «Про державну службу» служби управління персоналом державного органу. Відповідно до Наказу Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 47 «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» основними завданнями служби управління персоналом є:

1) реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі;

2) забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом;

3) забезпечення організаційного розвитку державного органу;

4) добір персоналу державного органу; 5) прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової

кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності;

6) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;

7) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах;

8) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення [3].

Використання сучасних досягнень організаційного конструювання в контексті реформування якості кадрового супроводу процесу державного управління може здійснюватися за різними напрямками, які визначаються поглядами на організаційні підсистеми; їх кількість залежить від закладеної при декомпозиції концепції. Так, одні автори виділяють в якості підсистем адміністративну (управлінську) і людську або особистісно-культурну. Інші в управлінні організацією виділяють підсистеми управління діяльністю і підсистему управління людьми. Управління діяльністю складається з планування діяльності, постановки організаційних завдань, створення системи вимірювання виконаної роботи, контролю за виконанням завдання. Управління людьми включає забезпечення співпраці між усіма членами колективу, кадрову політику, навчання, інформування, мотивацію персоналу [4, с.20-22]. Можна зустріти й інші варіанти структури організації системи, однак привертає увагу кадрова складова як елемент системи управління [5, с.10]. Зміну функції служби управління персоналом державного органу відповідно до факторів лідерства в якості одного з основних компонентів управління доцільно формувати, дотримуючись напрямку, що регламентує управлінську діяльність відповідно до схеми «управління діяльністю <-> управління людьми». Важливо відзначити, що стосовно державної служби дана взаємозалежність наповнюється дещо іншим змістом. Це обумовлено спрямованістю діяльності органів влади, яка полягає не тільки у вдосконаленні власної організаційної системи, а й в оптимізації її зовнішньої роботи по реалізації прав гро-

мадян. Лідерство як складова управління задовольняє потреби всіх напрямків в управлінській діяльності – це визначається його поліспрямованістю відносно екзогенної і ендогенної діяльності органів влади. Емпіричним підтвердженням цієї тези можуть служити характеристики, що визначають типи лідерства. Незважаючи на їх різноспрямованість, типи лідерства на державній службі об'єднує висока концентрація на системі міжособистісних відносин, що дозволяє організаціям, що здійснюють свою діяльність, виходячи з цільових настанов (у системі «людина-людина»), за допомогою регулювання внутрішніх зв'язків бути ефективними в своїй зовнішній діяльності.

Таким чином, зміна функціональної спрямованості служби управління персоналом державного органу має бути орієнтована на зміну самої основи сучасного внутрішньоорганізаційного управління, яке відповідно до сучасних управлінських тенденцій має соціальну спрямованість і характеризується таким поняттям, як «управління людськими ресурсами». Це істотно розширює повноваження служб управління персоналом державних органів і орієнтує їх перш за все, на нове відношення до формування персоналу, яке полягає в інвестиціях у своїх співробітників. До нових специфічних напрямів діяльності служб управління персоналом державних органів можна віднести наступні:

1) вдосконалення системи оцінки діяльності персоналу (це пов'язано з необхідністю постійного моніторингу управлінських взаємодій з метою діагностики зміни соціального клімату і корекції управління, що обумовлено специфікою феномена лідерства – категорії, схильної до впливу багатьох чинників, які за своїм пріоритетом впливу розрізняються у суб'єкта й об'єкта управління);

2) дії по досягненню оптимального співвідношення між організаційною структурою і структурою трудового потенціалу [мова йде про якість структур і необхідність їх формування відповідно до особистісних показників учасників управлінського процесу (статі, віку, стажу, освіти

і т. д.), які впливають на лідерство];

3) сукупність заходів по виявленню та забезпеченню реалізації бажань, потреб та інтересів державних службовців (це пов'язано зі специфікою самих відносин влади і підпорядкування, функціональність яких визначається рівнем задоволення потреб взаємодіючих в управлінні суб'єктів. Саме цей критерій послужив основою для вивчення лідерства на державній службі, і доцільність його застосування підтверджується отриманими статистично значущими даними для вивчення лідерства).

Слід зазначити, що увага органів влади до професійної якості працівників не носить характеру новизни, що підтверджується існуванням самої системи НАДУ (державні службовці регулярно підвищують свій професійний рівень як в академії, так і в її регіональних інститутах). Але існує і децю інший аспект розвитку кадрів, який полягає в цілеспрямованому впливі на людину як носія здатності до праці з метою отримання більшого результату від її діяльності, більшої гуманізації здійснюваних в організації заходів, орієнтованих на розвиток можливостей людини, її інтересів у контексті генеральних організаційних цілей [2, с.12]. Таким чином, відносно органів влади це пов'язано зі зміною внутрішньоорганізаційної стратегії управління персоналом. Розвиток такої особистісно детермінованої категорії, як лідерство передбачає гуманістичний підхід до управління персоналом та створення таких умов праці і такого її змісту, які дозволили б знизити міру відчуження державного службовця від його трудової діяльності і від своїх колег. Ефективність лідерства визначається взаємною узгодженістю настанов суб'єктів і об'єктів управління. Тому в межах даної концепції функціонування державної служби, а головне – їх результативність багато в чому залежить вже не тільки від чисельності та професійно-кваліфікаційного складу, а й від рівня пов'язаності мотиваційних блоків державних службовців, міри врахування їх інтересів. Це вимагає більшої уваги до державного службовця як особистості:

підвищення змістовності праці, реалізації особистісних прагнень людини, її уявлень про місце роботи серед життєвих цілей і т.д. Ефективно впливати на ці соціально обумовлені особистісні характеристики може тільки управління, здійснюване з лідерських позицій, так як саме при такій внутрішньоорганізаційній взаємодії ступінь взаємної довіри і взаємної відповідальності досягають максимальних значень [6, с.33]. Тому під час розвитку служб управління персоналом державних органів у контексті лідерської спрямованості повинні застосовуватися нові моделі управління засновані на:

- використанні «пакетів» мотиваційних програм (розроблених з урахуванням відмінності пріоритетів в управлінні у керівників і підлеглих, необхідність врахування яких підтверджується даними досліджень);

- формуванні нових культурних організаційних норм, які поділяються усіма державними службовцями (це положення включає в себе приведення ієрархій впливу факторів і орієнтації при здійсненні лідерства до єдиної піраміди пріоритетів, що забезпечить збіг цільових установок відносин керівництва і підпорядкування, а отже, поліпшить якість взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, яке безпосередньо впливає на ефективність діяльності державних службовців, обумовлену єдиним культурним організаційним простором з нормами, що розділяються всіма);

- діях з використання людських ресурсів, спрямованих на підвищення творчої та організаторської активності керівників і підлеглих (цей напрям обумовлений низькими показниками фактора інтелектуального стимулювання, використання якого в управлінні не знаходить належного застосування у суб'єкта управління і емоційного відгуку на такого роду дії в об'єкта управління).

Висновок. Таким чином, в якості основних положень, що визначають концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі, можна виділити:

- освітню складову, регламентовану різними процедурами, спрямовану на зміну форм навчання в межах

застосування сучасних методів активно впливу на особистість слухачів з метою підготовки останніх до практичної управлінської діяльності (причому в якості об'єктів навчання повинні виступати як керівники, так і підлеглі);

- трансформацію діяльності служб управління персоналом державних органів, спрямовану на активне їх включення в формуючу діяльність щодо підвищення якості управлінських взаємодій суб'єкта й об'єкта управління. Розглядаючи систему відносин «керівник-підлеглий» як відносини «лідер-послідовники», можна

констатувати, що позитивна оцінка можливостей для розкриття свого потенціалу як сукупності наявних знань, досвіду, інтелектуальних, творчих і організаторських здібностей формує у державних службовців мотиваційний настрій на високопродуктивну працю. Це, в свою чергу, дозволяє оцінювати даний підхід до управління персоналом на державній службі як орієнтований не тільки на вирішення поточних завдань і оперативної зміни в кадровій розстановці, але і як тенденцію до посилення суспільного позиціонування інституту держави.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Україна, 1996. – 119 с.
2. Планирование социального развития коллектива / под ред. Ж.Т. Тощенко - М.: Дело, 2003. – 232 с.
3. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 47 : Режим доступу: <http://www.interbuh.com.ua/ua/documents/oneregulations/12673>
4. Санталайнен Т. Управление по результатам / Т. Санталайнен. - М.: Прогресс Универс, 2003. – 384 с.
5. Социальный менеджмент/ под ред. С.Д. Ильенковой. - М.: Банки и биржи, 1998. - С. 9-24.
6. Hollander, E.P., Julian, J.W. Studies in leader legitimacy, influence and innovation/ E.P.Hollander, J.W. Julian II Advances in experimental social psychology. - Vol. 5. - 2002. - P. 33

REFERENCES:

1. Konstytutsiya Ukrainy: pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 r. [The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996]. Ukrainyana, Kyiv (in Ukrainian).
2. Planirovanie sotsialnogo razvitiya kolektiva [Planning for Social Development team]. 2003. Delo, Moscow (in Russian).
3. Pro zatverdzhennya Typovoho polozhennya pro sluzhbu upravlinnya personalom derzhavnoho orhanu : Nakaz Natsional'noho ahentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoyi sluzhby vid 03.03.2016 № 47 [On approval of regulations on service HR state body: Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service of 03.03.2016 number 47]. Access: <http://www.interbuh.com.ua/ua/documents/oneregulations/12673> (in Ukrainian).
4. Santalaynen, T., 2003. Upravlenie po rezultatom [Performance management]. Progress Univers, Moscow. (in Russian).
5. Sotsialnyi menedzhment [Social management]. 1998. Banki i birzhi, 9-24. Moscow (in Russian).
6. Hollander, E.P., Julian, J.W., 2002. Studies in leader legitimacy, influence and innovation Julian II Advances in experimental social psychology 5, 33.

Хайтов Павло Олександрович – здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

E-mail: chaitov@ua.fm

Haitov Pavlo O. – applicant

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Хайтов Павел Александрович – соискатель

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

УДК 35.082

doi:10.15421/151629

Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи

Ю.Ю. КІЗИЛОВ

Національна академія державного управління при Президенті України, Київ, Україна

Авторське резюме

Проаналізовано зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. Особливу увагу приділено аналізу досвіду проходження державної служби в умовах її модернізації в таких країнах, як Франція, Німеччина, Велика Британія, США та Японія.

Встановлено, що для модернізації державної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі були розроблені різні моделі, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління».

Здійснено систематизацію основних тенденцій розвитку інституту проходження державної служби в країнах демократії, до яких віднесено: розробку програм реформування й модернізації державної служби та прийняття нового законодавства про державну службу; оптимізацію та створення в системі державної служби нових організаційних структур; існування спеціальних інститутів управління державною службою; послідовне скорочення державного апарату; створення інституту вищих керівників; використання методів менеджменту, запозичених з приватного сектора; ротації кадрів; наявність кодексів етики; забезпечення процесу безперервної професійної освіти державних службовців.

Ключові слова: публічна служба; державна служба; державні службовці; проходження державної служби; адміністративна реформа

International experience of the civil service performance and possible ways of its application in Ukraine in terms of administration reform

Y.Y. KIZILOV

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

In the most countries the deep modernization and reforming of civil service were launched in 70-80 years of the past century and now these processes have given good results. Therefore, it will be useful to adopt a foreign experience on reforming and civil service performance with the aim to determine effective components of civil service performance in Ukraine. The analysis shows that the process of the civil service reforming and development, improving of the performing process are characterized in the world practice as the continental and Anglo-Saxon models, but despite of this most countries have a mixed model of civil service. For modernization of the civil service and approximation to the most preferable type of management in Europe were developed different models, which named «new public administration». In the article the international experience of France, Germany, Great Britain, USA, Japan and other countries on civil service performance in terms of administrative reform was analyzed. It was founded that experience of these countries is very valuable for the development of civil service institute in Ukraine, in particular civil service performance, because these countries made an economic progress and ensured sustainable development. The generalization of the international experience on civil service performance allowed to systemize the development of civil service performance institute in the democratic countries, namely: development of the reform programme and civil service modernization and adoption of new legislation on civil service; optimization and creation new organizational entities in the civil service system;

© Ю.Ю. Кізілов, 2016

existing of the special institutes of the civil service management; gradual staff reduction of state apparatus; creation of the institute of senior leadership; application of the management methods by the example of private sector; staff rotation; existing of ethic code; ensuring of lifelong education for civil servants.

The analysis of the international experience showed that: senior civil servants and special education programs for them should be created; must developed the professional competences to ensure successful cooperation with European institutions, international partners and organizations; it is important to develop a competency approach during implementation of the new education programs for the civil servants, in particular should be determined key issues in training, such as human resource management, change management, leadership.

Key words: public service; government service; civil servants; passing of government service; administrative reform

Зарубежный опыт прохождения государственной службы и возможности его использования в Украине в условиях административной реформы

Ю.Ю. КИЗИЛОВ

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
Киев, Украина

Авторское резюме

Проанализирован зарубежный опыт прохождения государственной службы и возможности его использования в Украине в условиях административной реформы. Особое внимание уделено анализу опыта прохождения государственной службы в условиях ее модернизации в таких странах, как Франция, Германия, Великая Британия, США и Япония.

Установлено, что для модернизации государственной службы, приближения к идеальному типу управления в Европе были разработаны разные модели, которые объединяются общим названием «новое государственное управление».

Осуществлена систематизация основных тенденций развития института прохождения государственной службы в странах демократии, к которым отнесено: разработку программ реформирования и модернизации государственной службы и принятия нового законодательства о государственной службе; оптимизацию и создание в системе государственной службы новых организационных структур; существование специальных институтов управления государственной службой; последовательное сокращение государственного аппарата; создание института высших руководителей; использование методов менеджмента, заимствованных из частного сектора; ротации кадров; наличие кодексов этики; обеспечение процесса непрерывного профессионального образования государственных служащих.

Ключевые слова: публичная служба; государственная служба; государственные служащие; прохождение государственной службы; административная реформа

Постановка проблеми. У більшості країн світу корінну модернізацію й реформування державної служби було розпочато ще в 70-80-ті роки минулого століття і на сьогодні ці процеси дали можливість позитивно вплинути на показники ефективності роботи державного сектору, побудувати професійну і якісну державну службу, а тому з метою здійснення в Україні адміністративної реформи та її ключового напрямку – рефор-

мування державної служби, визначення ефективних складових вдосконалення її проходження доцільно проаналізувати зарубіжний досвід реформування та проходження державної служби.

Аналіз досліджень і публікацій. Аналізу зарубіжного досвіду проходження державної служби присвячено досить широке коло праць вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких можна виділити публікації В. Бакуменка,

Д.Боссарта, К. Деммке, І. Грицяка, Н. Гончарук, А. Глишева, Д. Іманбердієва, Ю. Ковбасюка, В. Лобанова, Н. Нижник, В. Олуйка, С. Серьогіна, В. Сороко та ін. Однак зарубіжний досвід проходження державної служби в умовах її реформування та модернізації в науковій літературі залишається недостатньо дослідженим, хоча є дуже цінним для України [1; 2; 3; 4; 6-13].

Метою дослідження є аналіз зарубіжного досвіду проходження державної служби та можливостей його використання в Україні в умовах адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Для вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи важливе значення має зарубіжний досвід проходження державної служби в умовах її реформування й модернізації. Франція першою наприкінці 1940-х років здійснила реформування державної служби [3, с. 448]; у США реформа розпочалася в кінці 1970-х років [9, с. 123], у 1971 – 1988 р. р. було проведено реформу системи державної служби у Великій Британії [3, с. 213], у 1997 році – у Німеччині [3, с. 446]. Реорганізація державної служби в Нідерландах проводиться з 1980 р., а починаючи з 2000 р. вона перебуває в стадії поступового реформування [13, с. 186]. Суттєві перетворення державної служби у Сінгапурі були здійснені після 1990 р. [13, с. 315]. Реформування державної служби залишається важливим пріоритетом упродовж більш ніж 20 років у Швеції [13, с. 156] та багатьох інших країнах світу. Слід акцентувати увагу на тому, що реформування та модернізація державної служби в країнах демократії, вдосконалення її проходження стосується, перш за все, структурних змін у системі органів виконавчої влади, добору персоналу й оптимізації його чисельності, умов оплати праці, оцінювання діяльності та методів заохочення, підвищення професійної мобільності та покращення умов праці, розвитку системи ефективності на державній службі.

В основу реформування й модернізації державної служби та вдосконален-

ня процесу її проходження в більшості країн було покладено такі принципи, як демократизація державного управління і державної служби; орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом державних служб, виступає споживачем державних послуг; орієнтація на кінцевий результат; рентабельність управління; простота управління [10, с. 57]. Слід зазначити, що майже скрізь у світі модернізація державної служби відбувається на основі ідей нового державного менеджменту, що передбачає широке використання в державній службі методів роботи, які застосовуються в приватному секторі і сприяють вдосконаленню проходження державної служби та підвищенню якості роботи державного апарату. У результаті перетворення, як стверджує В. М. Олуйко, створюється якісно нова модель державної служби, яку часто називають поведіковою і яка характеризується якісно відмінними параметрами, що виражаються в таких категоріях, як творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор. Він також зазначає, що процес реформування державної служби, а отже, і її центрального елемента – проходження розрахований на порівняно тривалій період і практично є безупинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, що постійно змінюються [10, с. 57-58].

Аналіз свідчить про те, що процес реформування та розвитку державної служби, вдосконалення процесу її проходження у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними, перш за все, континентальною та англосаксонською моделями. Континентальній моделі відповідає система кар'єрної державної служби, яка передбачає, що державні службовці вступають на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. До країн з класичною кар'єрною моделлю відносяться Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Болгарія, Румунія, Словаччина, Японія. В умовах кар'єрної системи працівник, призначений на державну службу, проводить

усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією, яка забезпечує певний автоматизм його просування службовими сходами [4, с.413]. Англосаксонській моделі відповідає система державної служби за контрактом (договором). За даної системи працівники за контрактом наймаються на конкретні посади відповідно до освітнього рівня й професійних навичок. Класичні посадові системи мають Швеція і Голландія. Характерні риси посадової моделі прияманні системам в Італії, Фінляндії, Великобританії, Естонії, Нідерландах. Прикладом посадової (відкритої) системи може бути також модель організації державної служби у США. При посадовій системі відсутні гарантії щодо просування по службі, оскільки проходження державної служби визначається каталогом державних посад, в якому сформульовані умови для зайняття кожної з них [4, с.414].

Разом з тим слід зазначити, що в результаті модернізації більшість країн мають змішану модель державної служби, знаходяться десь посередині між кар'єрною та посадовою формами, тобто не існує такої моделі національної державної служби, котру можна було б розглядати як класичну кар'єрну чи класичну посадову модель. Деякі автори, окрім зазначених вище, виділяють закриту і відкриту, професійну і партійну, асимільовану і диференційовану, континентальну і англосаксонську, класичну, посадову та змішану системи державної служби, що також впливає на проходження державної служби.

На нашу думку, заслуговує на увагу ствердження Д. Боссарта та К. Деммке, що державна служба не є статичним утворенням, не існує конкретного прикладу та моделі і кожна з країн, що прагне вступити до Європейського Союзу, повинна самостійно ініціювати дебати з питань доречності державної служби у XXI столітті [1, с. 23].

Компаративний аналіз систем державної служби показав, що залежно від наявної моделі та особливостей організації і функціонування державної служби в різних країнах демократії виявлено сут-

теві відмінності в проходженні державної служби. Розглянемо особливості проходження державної служби в умовах її реформування й модернізації у Франції, Німеччині, Великій Британії, США та Японії, які найкраще відображають зазначені вище моделі державної служби, досягли високого рівня ефективності державного апарату й мають професійну, авторитетну, відповідальну й престижну державну службу.

Першою реформування державної служби здійснила Франція (наприкінці 1940 років) [3, с. 448]. З метою координації дій Президента, Прем'єр-міністра, кожного з міністерств у межах їх компетенції, різних державних служб, які мають працювати для проведення державної реформи, спрямованої на оновлення державних послуг, декретами від 13 вересня 1995 р. і від 8 липня 1998 р. у Франції було утворено відповідні адміністративні структури, зокрема Міжвідомчий комітет з питань державної реформи (CIRE) та Міжвідомчу комісію з питань державної реформи (DIRE) [12, с. 374].

Сучасна державна служба Франції належить до найбільш стабільних та організованих у світі й тому є певним еталоном організації й реалізації державно-службових відносин та проходження державної служби [12, с. 371]. Французька публічна служба є закритою і детально-регламентованою системою адміністративного управління. Для неї характерний дух відданості державі, ієрархічності і кастовості. У Франції на проходження служби впливає кар'єрна модель державної служби, яка має такі основні характеристики: ієрархічна організація системи державної служби з чіткою нормативно встановленою компетенцією кожного рівня адміністрації й жорсткими принципами посадової субординації; дуже високий рівень централізації державної служби, незначна увага до місцевих умов, проблем та ініціатив; жорсткий контроль за місцевою бюрократією із центру; здійснення значної частини внутрішньоорганізаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур; конкурсна система відбору кадрів для державної

служби; дуже висока елітарність державної служби, яка за конкурсної системи відбору підтримується завдяки «освітній монополії» декількох навчальних закладів на підготовку державних службовців; розвинена система гарантій правової та соціальної захищеності службовця; дуже ускладнена процедура звільнення державних службовців; залежність кар'єрного зростання й окладу державного службовця від стажу служби, а також від посади, яку він обіймає) [12, с.76]. Прийняття на державну службу здійснюється за конкурсом за двома можливими варіантами: здачі екзаменів і проходження тестів; співставлення послужних списків кандидатів на посаду. При створенні нового корпусу, призначенні на вищі посади (префекти, послы та ін.), а також на деякі нижчі посади конкурс не проводиться [2].

Концепція проходження державної служби Франції, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що: державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі; державна служба дає впевненість у тому, що добросовісне виконання працівником його службових обов'язків гарантує йому стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується; державна служба добирає і закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [11, с.24].

У Німеччині, як і у Франції існує таке поняття, як публічна служба. Основні характеристики німецької моделі державної служби такі: висока роль політичних призначень у системі державної служби, особливо у процесі вироблення стратегічних управлінських рішень; чітка організація системи державної служби з нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління (аж до розділення компетенції щодо ухвалення й виконання рішень) і встановленими принципами посадової субординації; здійснення всієї внутрішньої організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених про-

цедур; складна багатоступенева система відбору кадрів для державної служби з випускників вищих навчальних закладів з найкращою успішністю; високий соціальний статус державного службовця, значення репутації, чітко закріплені норми професійної етики; існування інституту почесного чиновника; система гарантій правової та соціальної захищеності службовця, принцип «довічного призначення»; залежність кар'єрного зростання, заробітної плати й пільг від посади і стажу служби; переважання на державній службі фахівців з юридичною освітою [8, с. 76-77].

Специфіка німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладають трудову угоду, яка може бути розірвана [11, с.24]. Публічним службовцям присвоюються ранги в межах кожного рівня. Їх всього шістнадцять, найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий і шістнадцятий ранги. Правовий статус чиновника регулюється «Федеральним законом про чиновників». У Німеччині діє чіткий поділ посад на політичні і адміністративні. Необхідною умовою вступу на державну службу у Німеччині є знання німецької мови. Робочий час німецького державного службовця не повинен перевищувати 44 години, в той час як в Україні він становить 40 годин. Зазначимо, що законодавство Німеччини достатньо детально регулює таку процедуру проходження державної служби, як добір на державну службу. Добір в органи державної влади здійснюється як на основі нормативно-правових актів (для чиновників), так і на основі службового контракту (для службовців і обслуговуючого персоналу), а тому такі поняття публічної служби, як чиновник і службовець не збігаються [11, с.26]. Тільки після випробувального терміну державний службовець, вік якого не перевищує 27 років, може бути призначений на посаду. Випробу-

вальний термін може тривати від одного до п'яти років. В Німеччині ефективно діє кар'єрна (закрита) модель державної служби, а тому вступ на публічну службу можливий тільки на початкову посаду в органі державної влади [11, с.27]. Проходження служби, а саме просування по ній з однієї категорії на іншу можливе при успішній здачі іспиту. Кожна категорія посад має свої особливості проходження та переміщення на кар'єрних сходах та ґрунтується на компетентнісному підході. Граничний вік перебування на публічній службі 65 років. Цей вік може бути збільшений до 68 років [11, с.27-28].

У Великобританії інститут сучасної цивільної служби склався порівняно недавно - у 70-ті рр. ХХ ст. Саме в цей період в країні було проведено великі адміністративні реформи. Комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон, який запропонував принципово нову модель цивільної служби - менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб запозичити раціональні й ефективні методи керівництва в бізнесі. В основу реорганізації цивільної служби було покладено американську модель адміністративно-державного управління [12, с. 450-451]. Адміністративна реформа, спрямована на скорочення витрат міністерств і відомств, у тому числі й за рахунок звільнення частини державних службовців, почалася у Великій Британії з 1979 року, коли Прем'єр-міністром країни стала Маргарет Тетчер. Згідно із затвердженою в 1988 році програмою «Наступні кроки» всі урядові органи були розділені на центри формування політики та виконавчі агенції, які були перетворені в квазіурядові організації або навіть корпорації - кванго. Кванго (Quango - Quasi Non-governmental Organizations) - організації чи корпорації, що співпрацюють з міністерствами на основі договорів. В результаті цього державна служба як така (зі збереженням єдиної тарифної сітки, привілеїв, пенсійного забезпечення тощо) існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом. Ця реформа, з одного боку, дала змогу скоротити чисельність державних

службовців, обсяг їхніх пільг та привілеїв, підвищити ефективність адміністрації, а з іншого - підірвала престиж і привабливість державної служби, оскільки заробітна плата у кванго все одно залишилася істотно меншою, ніж у приватному секторі [8, с.77-78]. Досвід свідчить, що всю систему проходження державної служби у Великобританії організовано таким чином, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю (аналогічна концепція домінує й у Франції) [12, с. 452].

На думку науковців перші 15 років нового тисячоліття державне управління у Великобританії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів М.Тетчер, та на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. Заслуговує на увагу прийняття в цій країні 6 червня 2006 р. Кодексу цивільної служби (Civil Service Code), відповідно до якого серед основних цінностей (core values) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість та Кодексу менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів [12, с. 453-455]. Загалом проведені наприкінці минулого - на початку нового століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління й державної служби, що проявилось в життєздатності нових інститутів і процедур проходження державної служби. Водночас процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій.

Автор підтримує думку колективу вчених, що для української практики проходження державної служби за прикладом Великобританії були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі. При цьому критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б упровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дозволить більш чітко сфор-

мулювати обов'язки державних службовців та обумовити необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму, а прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи [12, с. 455].

Цікавим для України є досвід проходження державної служби в Сполучених Штатах Америки, оскільки США належать до однієї із найбільш політично стабільних країн світу. Стабільність політичної системи США стала результатом чіткого розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади [12, с. 480]. Основні реформи інституту державної служби були проведені у США наприкінці 1970-х рр. XX ст. Основною причиною реформування стали неефективність адміністративно-державного управління та надмірні витрати на обслуговування державних службовців. Одним із найбільш значимих актів за останні роки був Закон про реформу державної служби (1979 р.). Відповідно до цього закону було створено Бюро з управління персоналом і Раду із захисту системи заслуг. На особливу увагу заслуговує те, що відповідно до Закону про реформу державної служби в США було створено нову групу державних службовців – Службу вищих керівників. В законі чітко прописана кар'єрна ієрархія, яку має пройти кожен службовець для досягнення найвищих посад та визначено, що професійні державні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад залежно від складності і відповідальності роботи та ступенем участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління [2].

Особливістю проходження державної служби в США є те, що вона поділяється на конкурсну та виключну. Назва «конкурсна» означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах. В результаті такої процедури понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва «виключна» відображає

положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії Закону про реформу державної служби. До таких відносять посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменті, представництві США в міжнародних організаціях.

У США існує також система політичних призначень. На сьогодні не більше ніж 5% призначень на особливо важливі посади відбуваються на основі «політичного» методу. Це глави виконавчих відомств і агентств, послы, консули, яких призначає президент за формальною порадою і за згодою сенату. Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента. В системі проходження державної служби чітко прописано процедуру кар'єрного просування по службі. У кожній установі державної служби є свій план заміщення посад по службі [12, с. 478]. Закон про реформу державної служби в США вніс свої корективи в загальноприйнятту систему оцінки роботи державного службовця. Визначальною в оцінюванні стала «система досягнень», яка слугує підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, зниження, затримку на колишній посаді чи переміщення державного службовця в іншу установу [12, с. 478]. Заслуговує на увагу визначення в Законі про реформу державної служби такої процедури проходження державної служби, як звільнення державного службовця. У разі виникнення зауважень щодо його роботи керівник установи повинен повідомити йому про це, чітко зазначивши критерії оцінювання його праці [12, с. 475]. Новацією у системі державної служби відповідно до Закону про реформу державної служби стало запровадження етичного кодексу державної служби. Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в «кодексі етики», спонукають державних службовців усіх рівнів діяти в рамках закону на благо своєї спільноти та держави, дотримуючись високих моральних принципів [12, с. 478].

На наш погляд, на особливу увагу

заслугує також досвід проходження державної служби в умовах адміністративної реформи в Японії, оскільки ця країна, по-перше, є однією з найбільш розвинутих країн світу і входить до групи провідних держав і, по-друге, має свої особливості і традиції, а японська державна служба завжди виконувала важливі завдання в процесі стрімкого розвитку країни.

Адміністративна реформа в цілому й реформа державної служби зокрема є однією з ключових проблем сучасної Японії, яка буде новою моделлю державного управління й державної служби. Концепція адміністративної реформи у вигляді Основного закону про адміністративну реформу, так само як і в Україні, була прийнята влітку 1998 року, що стало новим важливим кроком у розвитку адміністративної реформи в Японії. Після цього в січні 2001 року відбулося суттєве вдосконалення адміністративно-державної структури, зокрема кількість міністерств була скорочена з 12 до 10, в керівництві кожного міністерства були введені посади віце-міністрів (секретарів), на які на основі ротації призначаються політики-депутати парламенту, які представляють правлячі партії [6, с. 150].

Особливістю проходження державної служби та підготовки державних службовців Японії є наявність п'яти систем: довічного найму, кадрової ротації, підготовки на робочому місці, репутацій і оплати праці. Взаємозв'язок і взаємозалежність цих систем створюють мотивацію до високоефективної праці, максимальної реалізації професійних і ділових якостей. На наш погляд особливої уваги в процесі проходження японської державної служби заслугоє система ротації кадрів, яка передбачає їх переміщення по горизонталі й вертикалі через кожні два-три роки. Згоди працівника

на це не потрібно, за винятком випадків, пов'язаних зі зміною місця проживання [12, с. 606].

Слід зазначити, що сучасна японська модель державної служби базується на двох головних індикативних показниках її результативності: зменшенні її вартості для суспільства та підвищенні ефективності [12, с. 606].

Висновки. Отже, аналіз зарубіжного досвіду проходження державної служби в умовах адміністративної реформи й модернізації державної служби показав, що в Європі та інших країнах демократії були розроблені різні моделі державної служби, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління». Проведений аналіз дозволив здійснити систематизацію основних тенденцій розвитку інституту проходження державної служби в країнах демократії, до яких нами віднесено: розробку програм реформування й модернізації державної служби та прийняття нового законодавства про адміністративну реформу і про державну службу; оптимізацію та створення в системі державної служби нових організаційних структур; існування спеціальних інститутів управління державною службою; послідовне скорочення державного апарату; створення інституту вищих керівників; використання методів менеджменту, запозичених з приватного сектора; ротації кадрів; наявність кодексів етики; забезпечення процесу безперервної професійної освіти державних службовців.

Таким чином, зарубіжний досвід проходження державної служби в умовах її реформування та модернізації є дуже цінним для України. Його адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню й модернізації державної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Боссарт Д., Демме К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М. Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
2. Государственное управление и государственная служба за рубежом // Курс лекций / под общ. ред. проф. В.В. Чубинского. – СПб.: «Образование-Культура»; издательство СЗАГС, 1998. – 272 с.
3. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії,

- Німеччини, Франції) / І. Грицяк // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004 / 2005. – Вип. 6/7. – С. 442 – 448.
4. Державна служба: навчальний посібник / Кол.авт.; за заг.ред.проф. С.М.Серьогіна. – К. : ТОВ. «СІК ГРУП Україна», 2012. -526 с.
5. Добір кадрів на державну службу: зарубіжний та вітчизняний досвід. / Авт.: Т. Витко. – 2-ге видання, перероблене та доповнене. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК,2011. – 40с.
6. Ильшев А.В. Японская государственная служба : монография / А. В. Ильшев.– М.: Изд-во РАГС, 2009. – 214 с.
7. Иманбердиев Д.Ч. Государственная служба Кыргызской Республики : теория и практика : монография / Д. Ч. Иманбердиев. – К. : НАДУ, 2012. -296 с.
8. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / уклад. В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 104 с.
9. Лобанов В. Управление высшим административным персоналом (опыт Голландии и США) / В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 2. – С. 118 – 123.
10. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : Монографія. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
11. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – К. : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
12. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. – 2-ге вид. – К.: НАДУ, 2015. – Ч. 1. – 612 с.
13. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. – 2-ге вид. – К.: НАДУ, 2015. – Ч. 2. – 520 с.
14. Стандарти європейського врядування: навч.посібн./ авт. кол.: І.А.Грицяк, О.Ю.Оржель, С.М.Гладкова та ін., за заг.ред. І.А.Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 184 с.)

REFERENCES:

1. Bossart, D., Demmke, K., 2004. Derzhavna sluzhba u krayinax-kandydatax do vstupu do YeS: novi tendencyi ta vplyv intehracijnogo procesu. Milenium, Kyiv (in Ukrainian).
2. Chubinskiy, V.V., 1998. Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom [Kurs lekcij]. Obrazovanie-Kul'tura, Sankt-Peterburg (in Russian).
3. Hrycyak, I., 2004, 2005. Zakonodavstvo pro derzhavnu sluzhbu v Yevropejskomu Soyuzi (na prykladi Velykobyrtaniyi, Nimechchynu, Franciyi) [Efficiency of state administration], 6/7, 442 – 448.
4. Seryohin, S.M., 2012. Derzhavna sluzhba. SIK HRUP Ukrayina, Kyiv (in Ukrainian).
5. Vytko, T., 2011. Dobir kadriv na derzhavnu sluzhbu: zarubizhnyj ta vitchyznyanyj dosvid. IFOCPPK, Ivano-Frankivskyk (in Ukrainian).
6. Ilyshev, A.V., 2009. Japonskaja gosudarstvennaja sluzhba. RAGS, Moscow (in Russian).
7. Imanberdiev, D.Ch., 2012. Gosudarstvennaja sluzhba Kyrgyzskoj Respubliki : teoriya i praktika. NADU, Kyiv (in Russian).
8. Soroko, V. M., 2009. Kadrova polityka i derzhavna sluzhba. NADU, Kyiv (in Ukrainian).
9. Lobanov, V., 2000. Upravlenie vysshim administrativnym personalom (opyt Gollandii i SShA) [Problems of theory and practice of management] 2, 118 – 123.
10. Olujko, V. M., 2005. Kadrovi procesy v derzhavnomu upravlinni Ukrayiny: stan i perspektyvy rozvytku. XUUP, Khmelnytsk (in Ukrainian).
11. Bakumenko, V. D., Bondar, I.S., Hornyk, V. H., Shpachuk, V. V., 2016. Osoblyvosti publicznego upravlinnya ta administruvannya. KNUKiM, Kyiv (in Ukrainian).
12. Kovbasyuk Yu.V., Zahorodnyuk, S.V., Krajnik P.I., Dejneha, X.M., 2015. Svitovi modeli derzhavnoho upravlinnya: dosvid dlya Ukrayiny. [Part 1], NADU, Kyiv (in Ukrainian).
13. Kovbasyuk Yu.V., Zahorodnyuk, S.V., Krajnik P.I., Dejneha, X.M., 2015. Svitovi modeli derzhavnoho upravlinnya: dosvid dlya Ukrayiny. [Part 2], NADU, Kyiv (in Ukrainian).
14. Hrycyak, I.A., Orzhel», O.Yu., Hladkova, S.M., 2011. Standarty yevropejskoho vryaduvannya. NADU, Kyiv (in Ukrainian).

Кізілов Юрій Юрійович – аспірант

Національна академія державного управління при Президентіві України

Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Потье, 20

E-mail: generosso@me.com

Kizilov Yuriy Y. – postgraduate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Кизилов Юрий Юрьевич – аспирант

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20

УДК 35.08(477):006.032:061.1ЕС

doi:10.15421/151630

Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС

Л.В. ПРУДИУС

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Авторське резюме

У статті досліджено питання гармонізації державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС в умовах європейської інтеграції України. Проаналізовано міжнародні стандарти для забезпечення професійної, якісної, результативної і ефективної державної служби та механізми їх впровадження в Україні.

Встановлено, що гармонізація державної служби шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС є необхідною умовою для дотримання цінностей ЄС, наближення державної служби до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи, що сприятиме подальшому членству України в ЄС.

Визначено основні напрями гармонізації державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС, а саме: впровадження стандартів дотримання трудових і соціальних прав людини, основоположних свобод; стандартів демократичного/або доброго врядування; стандартів електронного врядування, стандартів управління якістю; стандартів управління людськими ресурсами; стандартів доброчесності; стандартів створення єдиного європейського освітнього простору та стандартів безперервної освіти дорослих.

Ключові слова: європейська інтеграція; європейські принципи; демократичне врядування; електронне врядування; управління якістю; доброчесність; навчання упродовж життя

Harmonization of the Ukrainian civil service with international and EU standards

L.V. PRUDYUS

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

In the article the issue on harmonization of the civil service with the international and EU standards as one of the key direction of implementation of the Reform Strategy of civil service and service in local self-government bodies for the period up to 2017 was researched.

It was established that examples of the most effective management practice can be considered as a standard on which could be oriented states that seek to move to a more efficient and effective public administration.

It was approached the issue «European standards of the public administration» as the complex of principles and standards of the establishing and implementation of politics, requirements to the management system. These concepts create will-free and subsequent application to harmonize with the model on building and realization of the modern people oriented public power; «European standards of the civil service» as the requirements to the organization, functionality, structure and management of the civil service system of the EU countries, which established by the legislation and informal cooperation for the ensuring the mission, aim and tasks of the EU and were established by founding treaties.

It was summarized that good governance became in the EU as the paradigm for ensuring of the real effect to the democracy values and standards, human rights protection,

© Л.В. Прудиус, 2016

rule of law, obligatory public administration in all levels. It was implemented according to 12 principles: 1) fair elections, representation and participation; 2) sensitivity to the citizens needs and expectations; 3) efficiency and effectiveness; 4) openness and transparency; 5) the rule of law; 6) ethical behavior; 7) the ability and competence; 8) innovation and openness to change; 9) sustainability and focus on long-term results; 10) sound financial management; 11) human rights, cultural diversity and social cohesion; 12) accountability.

It was proven that civil service harmonization with the international and the EU standards aimed at humanizing the civil service and public administration and ensured compliance with labor and social rights, fundamental freedoms; standards of democratic / or good governance; e-government standards, standards of quality management; standards of human resources management; integrity standards, standards of creation a single European education space and life learning education for adults.

Key words: European integration; European principles; democratic governance; electronic governance; quality management; respectability; lifelong learning

Гармонизация государственной службы с международными стандартами и нормами ЕС

Л.В. ПРУДИУС

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
Киев, Украина

Авторское резюме

В статье исследован вопрос гармонизации государственной службы с международными стандартами и нормами ЕС в условиях европейской интеграции Украины. Проанализированы международные стандарты для обеспечения профессиональной, качественной, результативной и эффективной государственной службы и механизмы их внедрения в Украине.

Установлено, что гармонизация государственной службы путем соответствия законодательства в сфере государственной службы международным стандартам и нормам ЕС является необходимым условием для соблюдения ценностей ЕС, приближения государственной службы к европейским принципам, которые выдвигаются к странам - кандидатам на вступление в ЕС, а также принципы «должного врядування», закрепленные решениями Советов Европы, что будет способствовать дальнейшему членству Украины в ЕС.

Определены основные направления гармонизации государственной службы с международными стандартами и нормами ЕС, а именно: внедрение стандартов соблюдения трудовых и социальных прав человека, основополагающих свобод; стандартов демократического/или доброго врядування; стандартов электронного врядування, стандартов управления качеством; стандартов управления человеческими ресурсами; стандартов добропорядочности; стандартов создания единого европейского образовательного пространства и стандартов непрерывного образования взрослых.

Ключевые слова: европейская интеграция; европейские принципы; демократическое врядування; электронное врядування; управление качеством; добропорядочность; обучение на протяжении жизни

Постановка проблеми. Ключовим вектором розвитку України після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) визначено впровадження європейських стандартів життя шляхом дотримання цінностей ЄС та наближення державної

служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [25; 31].

Одним із основних напрямів реалі-

зації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [25] визначено гармонізацію державної служби шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС.

Аналіз досліджень і публікацій. В умовах європейської інтеграції України питанням реформування державного управління та державної служби з метою їх приведення до європейських стандартів, утвердження європейських принципів демократичного врядування, поваги до прав людини і основоположних свобод шляхом гармонізації з міжнародними стандартами та нормами ЄС присвячені дослідження Ю. Шарова, І. Чикаренко [39], І. Грицяка, О. Оржель, С. Гладкової [35], Н. Чихоевої [38], Є. Швеця [40] та інших.

Однак, незважаючи на значну кількість публікацій з даної проблематики, питання щодо гармонізації державної служби шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС в умовах її модернізації є недостатньо вивченим та потребує подальших досліджень.

Метою дослідження є аналіз проблеми гармонізації державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС в умовах європейської інтеграції України; аналіз міжнародних стандартів для забезпечення професійної, якісної, результативної, ефективної державної служби та механізмів їх впровадження в Україні; визначення основних напрямів гармонізації державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС.

Виклад основного матеріалу. Європейський вибір для України – це не просто імператив часу або географічна близькість із Європою. Це, передусім, вибір шляхів розвитку країни в напрямку європейської цивілізаційної моделі, йдучи якими можна досягти прогресу в усіх сферах життєдіяльності суспільства і держави [39]. Гармонізація державної служби із міжнародними стандартами та нормами ЄС є одним із таких шляхів, який визначений Угодою про

асоціацію між Україною та ЄС [31; 25].

Важливо, що поняття гармонізації та похідних від неї термінів розкрито у Методиці визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм, відповідно до якої: гармонізація (приведення у відповідність) – це процес приведення національних стандартів у відповідність із стандартами ЄС; імплементація – здійснення, виконання державою міжнародних правових норм; адаптація законодавства (зближення) – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із *acquis communautaire*; *acquis communautaire* – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [21].

Щодо визначення поняття стандарту, то у первинному значенні стандартом називали прапор, який встановлювали на полі бою з метою позначити «своїх» та відокремити себе від чужинців-ворогів. Пізніше «стандартом» вважали зразок, еталон, на який повинні були орієнтуватися усі (наприклад, коли англійці визначали міру довжини «фут», як еталон вони використовували ступню монарха). Сьогодні стандартом вважається певний набір характеристик та ознак предмета, товару чи послуги, наявних у певній кількості, що й забезпечує їх високу якість [35, с. 17].

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «стандарт» розглядається як норма, мірило, зразок; єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [1].

Стандартом можна також вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління. Сучасні стандарти державного управління набули різних форм та існують як: стандарти або критерії; принципи організації систем державного управління або державного устрою; цінності, на які

слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики; якість послуг (управлінських, комунальних тощо), що їх отримують громадяни; правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи державного управління; інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство; хартії та кодекси тощо [35, с. 17-18].

У сучасних умовах відбувається переоцінка принципів і теоретичних концептів, на яких відбувалось упровадження в систему державного управління підходів, характерних для минулого століття. Зокрема, втілювані у другій половині XX ст. концепції «держави добробуту», «соціальної держави», «нового державного менеджменту», «маловитратної держави» тощо, значною мірою вичерпали себе, що зумовило появу більш зважених підходів, характерних для «відповідного управління» («good governance»), «держави, що активізує», «електронної держави» тощо, та спроб сформулювати «узагальнену модель» державного управління, що задовольняла б національні потреби на інтеграційному рівні [6, с. 172-173].

Таким чином, європейські стандарти публічного управління слід розуміти як комплекс принципів і норм формування й упровадження політик, вимог до систем управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [39].

Європейські стандарти державної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці для забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, визначених в засновницьких договорах [38].

Основними передумовами спільного розвитку державної служби ЄС, на основі підходів сучасного менеджмен-

ту, стали: трансформація концепцій державного управління; Public-Private Partnerships; соціальний діалог як засіб забезпечення збалансованості розвитку публічного і приватного ринків праці в рамках ЄС; впровадження інструментарію CAF; гуманізація управлінського сектору та забезпечення його гнучкості на основі теорії New public management [38].

Запровадження міжнародних стандартів та норм ЄС спрямовано на гуманізацію державної служби та державного управління в цілому, і полягає у забезпеченні дотримання трудових та соціальних прав людини і основоположних свобод.

Важливо, що Україна приєдналася до основних міжнародних договорів у сфері трудових і соціальних прав. Зокрема, Україною ратифіковані Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція Міжнародної організації праці про підтвердження ратифікації про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками, Міжнародна конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про захист прав і основних свобод людини, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Україна приєдналася до 20 статей при необхідних 16, а також до усіх необхідних 64 пунктів Європейської соціальної хартії (переглянутої). Крім того, Україною ратифіковано Конвенції МОП, що регулюють право на працю [26].

Беручи до уваги значне розширення в багатьох країнах діяльності державної служби та потребу в існуванні розумних трудових відносин між державними органами влади та організаціями державних службовців, була ухвалена і Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 [8].

Слід зазначити, що гармонізація державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС передбачає також і впровадження стандартів демократич-

ного/або доброго врядування; стандартів електронного врядування, стандартів управління якістю, стандартів управління людськими ресурсами, стандартів доброчесності, стандартів створення єдиного європейського освітнього простору та стандартів безперервної освіти дорослих.

Термін «врядування» з'явився у сучасному дискурсі про державне управління два-три десятиліття тому. Врядування зазвичай визначають як спосіб прийняття рішень та / або вироблення політики, до якого залучаються багато «гравців», та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей [35, с. 7].

Так, з метою об'єднання зусиль заради гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є спільним надбанням Європейського Союзу: демократія, права людини, верховенство права, європейські держави приєдналися до Ради Європи. Тому європейськими державами була ухвалена Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [5].

Стратегією визначено, що органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування відповідно до 12-ти принципів: 1) чесне проведення виборів, представництво та участь; 2) чутливість до потреб та очікувань громадян; 3) ефективність і результативність; 4) відкритість та прозорість; 5) верховенство права; 6) етична поведінка; 7) компетенції та спроможність; 8) інновації та відкритість до змін; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; 10) надійний фінансовий менеджмент; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування; 12) підзвітність [5].

Таким чином, добре врядування стало в ЄС парадигмою для надання реального ефекту цінностям і стандартам демократії, захисту прав людини та верховенства права, необхідною вимогою на всіх рівнях державного управління [5].

Разом з тим, розвиток України на принципах належного врядування неможливий без впровадження міжнарод-

них стандартів е-урядування, які визначені у міжнародних актах з питань функціонування інформаційного суспільства, і є обов'язковими для виконання країнами-учасницями, серед яких: Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами країн G8 22 липня 2000 року [15]; Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» від 13 грудня 1999 року [3]; Типовий закон ЮНІСІ-ТРАЛ «Про електронні підписи», прийнятий Комісією ООН 05 липня 2001 року [36]; Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 06 травня 1999 року [2] та інші.

З урахуванням переваг технологій електронного урядування завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні є: забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації; залучення громадян до участі в управлінні державними справами; удосконалення технології державного управління; підвищення якості управлінських рішень; подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг; організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»; надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя; деперсоніфікація – надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах; організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізо-

ваному стані та надання доступу до них [34].

Важливою умовою для впровадження в Україні доброго врядування є розвиток громадянського суспільства, соціального діалогу, державно-приватного партнерства, впровадження стандартів управління якістю та стандартів управління людськими ресурсами (TQM (Total Quality Management) - «система тотального управління якістю» [41], стандарти серії ISO 9000 [42], CAF (Common Assessment Framework) [43], SA 8000 «Social Accountability» «Соціальна відповідальність» [12], «Investors in People» «Інвестори в людей» [11] та інших).

З метою реалізації Угоди та впровадження європейських принципів демократичного врядування в Україні для забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і підвищення стандартів життя схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [33], Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [25], Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [14], Національну стратегію у сфері прав людини [22], прийнято закони України «Про соціальний діалог в Україні» [32], «Про державно-приватне партнерство» [18], «Про державну службу» [17] тощо.

Важливим чинником дотримання та захисту прав людини є посилення підзвітності державних службовців, зокрема, шляхом прийняття відповідного законодавства щодо створення інституту національних стримувань та процедурних резонаторів управлінської діяльності, створення освітніх систем сприяння підвищенню кваліфікації державних службовців і з прав людини та принципів належного врядування, а також правових шляхів забезпечення відшкодування жертвам порушення прав людини. Посилення відповідальності посадових осіб органів управління за доведені факти корупції та випадки економічної злочинності, а також визначення пе-

редбачуваних правопорушень шляхом дослідження та узагальнення суті та результатів скарг з боку громадськості про порушення прав людини, прийняття рекомендацій антикорупційних процедур у державних установах здатні істотно покращити становище з правами людини [6, с. 169].

Серед міжнародних стандартів, які визначають загальні засади протидії корупції та які ратифіковані Україною, слід назвати: Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією [37], Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [10], Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції [7].

Водночас забезпечення доброчесності на державній службі неможливе без впровадження європейських стандартів в галузі люстрації, які походять із трьох джерел: Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та судової практики Європейського суду з прав людини; судової практики національних конституційних судів; Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів. У Резолюції ПАРЕ 1096(1996) наведено посилання на «Керівні рекомендації з забезпечення відповідності законів про люстрацію та адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права» (далі – Керівні рекомендації). Консультативний висновок Венеціанської комісії щодо закону Албанії про люстрацію ґрунтується на цих стандартах і розширює їх [4].

Крім того, з метою забезпечення доброчесності на державній службі Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 року щодо кодексів поведінки для державних службовців ухвалено Модельний кодекс поведінки для державних службовців [13].

З метою захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, впро-

вадження доброчесності на державній службі прийнято Закони України «Про очищення влади» [29], «Про запобігання корупції» [19], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» [20], Правила етичної поведінки державних службовців [24], схвалено пакет законів України про декомунізацію.

Що стосується впровадження європейських стандартів освіти на державній службі, то вони передбачають освіту дорослих упродовж життя, яка спрямована на дотримання прав та основоположних свобод людини і громадянина, розвиток громадянських компетентностей державних службовців та побудована з урахуванням принципів Болонського процесу (мобільності, автономії вищих навчальних закладів, компетентнісного підходу та забезпечення якості освіти (створення систем внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості освіти).

Європейські стандарти освіти свідчать, що європейські країни намагаються підвищити функціональну грамотність дорослого населення, тобто вміння ефективно виконувати професійні та соціальні функції. Лісабонський саміт Європейської Ради у березні 2000р. прийняв документ, який отримав назву «Меморандум безперервної освіти ЄС» точніше «Меморандум освіти протягом всього життя» («A Memorandum of Lifelong Learning»). Прийняття цього документа було зумовлено деякими попередніми рішеннями «Європейською стратегією зайнятості», затвердженою на Люксембурзькому саміті Європейської Ради у 1997р. і включеною в якість одного з доповнень в Амстердамську угоду (1997) Кельнську хартію «Цілі і устремління безперервної освіти», прийнятої на саміті Великої Вісімки у 1999 р. [40, с. 9 – 10].

Тобто Європейська комісія визначила навчання упродовж життя в рамках Європейської стратегії зайнятості як всебічну навчальну діяльність, яка здійснюється на постійній основі з метою покращення знань, навичок і професійної компетенції. Це означає, що безперерв-

на освіта стає необхідним і все більш значущим елементом сучасних освітніх систем [9, с. 5]. З метою інтеграції України до єдиного європейського освітнього простору, забезпечення якості освіти та навчання дорослих упродовж життя прийнято низку важливих нормативно-правових актів, серед яких Національна рамка кваліфікацій [23], Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [27], закони України «Про професійний розвиток працівників» [30], «Про вищу освіту» [16], «Про державну службу» [17], підготовлено проект Закону України «Про освіту» [28] тощо.

Висновки. Таким чином, Україна, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та ЄС і схваливши Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», визначила дороговказ для забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та підвищення стандартів життя; забезпечення трудових та соціальних гарантій громадян, взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу.

Гармонізація державної служби шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС є необхідною умовою для дотримання цінностей ЄС, наближення державної служби до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи, що сприятиме подальшому членству України в ЄС.

Основними напрямками гармонізації державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС є: впровадження стандартів дотримання трудових і соціальних прав людини, основоположних свобод; стандартів демократичного/або доброго врядування; стандартів електронного врядування, стандартів управління якістю; стандартів управління людськими ресурсами; стандартів доброчесності; стандартів створення єдиного європейського освітнього простору та стандартів безперервної освіти дорослих.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – С. 1383.
2. Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій : Міжнародний документ від 06.05.1999 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_040
3. Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства»: Міжнародний документ, Вимоги [...] від 13.12.1999 № 1999/93/ЄС [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240
4. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проект Консультативного висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія : Висновок № 694/2012. – Страсбург. – 30.11.2012. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022).
5. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/evropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni>
6. Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток [Текст] : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. : чл.-кор. НАН України, проф. В.С. Загорського, проф. О.Я. Красівського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 632 с.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html
8. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 : Міжнародний документ від 27.06.1978 № 151 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_187
9. Концептуальна модель служб (центрів) супроводу процесу безперервної освіти державних службовців: діагностичні, психологічні, науково-дослідні та методичні рекомендації. – Київ: ПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – с. 97.
10. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101
11. Міжнародний стандарт. Investors in People [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://www.investorsinpeople.com/iip-standard>
12. Міжнародний стандарт. Соціальна відповідальність (SA8000) : міжнародний документ від 01.10.2007 (SA8000:2001) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0015697-07>
13. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R(2000)10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://komitet.in.ua/?p=853>
14. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
15. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : Міжнародний документ від 22.07.2000 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_163
16. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
17. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
18. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
19. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
20. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
21. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм : наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16.03.2005 № 62 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0438-05>.
22. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
23. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2011 р. № 1341 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
24. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>.

25. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
26. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.
27. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 №344/2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
28. Про освіту: проект Закону України від 04.04.2016 3491-д [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
29. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
30. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>.
31. 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 16.09.2014 № 1678-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
32. Про соціальний діалог в Україні : Закон від 23.12.2010 № 2862-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>.
33. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
34. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
35. Стандарти європейського врядування : навч. посібник / авт. кол. : І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І.А. Грицяка. – Київ : НАДУ, 2011. – 184 с.
36. Типовий закон ЮНІСІТРАЛ «Про електронні підписи» : Закон від 05.07.2001 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://ukraine.uapravo.net/data/base46/ukr46910.htm>.
37. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
38. Чихосва Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н. М. Чихосва [Електронний ресурс] // Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO.
39. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.druid.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10syppmr.pdf.
40. Швець Є.Я. Формування концепції безперервної освіти «Новому століттю – нову освіту» в умовах європейської інтеграції вищої освіти / Є.Я. Швець, Д.С. Швець // Гуманітарний вісник ЗДІА, 2013. – № 55 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://vestnikzgia.com.ua/article/viewFile/24233/21790>.
41. Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.isixsigma.com/methodology/total-quality-management-tqm/introduction-and-implementation-total-quality-management-tqm>.
42. ИСО 9000 - Менеджмент качества [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.iso.org/iso/ru/iso_9000.
43. CAF - Common Assessment Framework [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>.

REFERENCES:

1. Velykyi tlumachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy [Great Dictionary of Modern Ukrainian (from ext., Reported. And CD)]. 2009. VTF «Perun», Irpin', K. (in Ukrainian).
2. Deklaratsiya pro yevropeys'ku polityku u haluzi novykh informatsiynykh tekhnolohiy : Mizhnarodnyy dokument vid 06.05.1999 [Declaration of European policy in the field of new information technologies: International Document of 06.05.1999]. Access: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_040 (in Ukrainian).
3. Dyrektyva 1999/93/Yes Yevropeys'koho parlamentu ta Rady «Pro systemu elektronnykh pidpysiv, shcho zastosovuyet'sya v mezkhakh Spivtovarystva»: Mizhnarodnyy dokument, Vymohy [...] vid 13.12.1999 № 1999/93/Yes [Directive 1999/93 / EC of the European Parliament and the Council «On the system of electronic signatures used in the Community»: International Document Requirements [...] of 13.12.1999 number 1999/93 / EC]. Access: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240 (in Ukrainian).
4. Yevropeys'ka komisiya «Za demokratiyu cherez pravo» (Venetsians'ka komisiya). Proekt Konsul'tatyvnoho vysnovku shchodo Zakonu «Pro vyznachennya kryteriyu dlya obmezheniya povnovazhen' nesennya derzhavnoyi sluzhby, dostupu do dokumentiv ta opryudnennya informatsiyi pro kolaboratsionizm iz orhanamy derzhavnoyi bezpeky» (Zakonu «Pro lyustratsiyu») Kolyshn'oyi Yuhoslavs'koyi Respubliki Makedoniya : Vysnovok № 694/2012. – Strasburh. – 30.11.2012 [The European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission). The draft advisory opinion on the law «On determining criteria to limit the powers of objection to the civil service, access to documents and disclosure of collaboration with public safety» (Law «On lustra-

- tion»), the former Yugoslav Republic of Macedonia: Conclusion № 694/2012]. Access: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022). (in Ukrainian).
5. Yevropeys'ka stratehiya shchodo innovatsiy ta dobroho vryaduvannya na mistsevomu rivni [European strategy on innovation and good governance at the local level]. Access: <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/evropejska-strategiya-shchodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni> (in Ukrainian).
 6. Yevropeys'kyy Soyuz u XXI stolitti: funktsionuvannya ta rozvytok [The European Union in the XXI century: the functioning and development]. LRIDU NADU, L'viv (in Ukrainian).
 7. Konventsia Orhanizatsiyi Ob»yednanykh Natsiy proty koruptsiyi : Konventsia vid 31.10.2003 [The United Nations Convention against Corruption: Convention of 31.10.2003]. Access: http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/MU03129.html (in Ukrainian).
 8. Konventsia pro zakhyst prava na orhanizatsiyu ta protsedury vyznachennya umov zaynyatosti na derzhavniy sluzhbi № 151 : Mizhnarodnyy dokument vid 27.06.1978 № 151 [Convention on the protection of the right to organize and procedures for determining conditions of employment in the public service number 151: International Document of 27.06.1978 number 151]. Access: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_187 (in Ukrainian).
 9. Kontseptual'na model' sluzhb (tsentriv) suprovodu protsesu bezperervnoyi osvity derzhavnykh sluzhbovtziv: diahnostychni, psykholohichni, naukovo-doslidni ta metodychni rekomendatsiyi [Conceptual model of services (centers) support the process of continuous education for civil servants: diagnostic, psychological, research and guidance]. 2011. PU imeni M.P. Drahomanova, Kyiv (in Ukrainian).
 10. Kryminal'na konventsia pro borot'bu z koruptsiyeyu (ETS 173) : Mizhnarodnyy dokument vid 27.01.1999 № ETS173 [Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173): International Document of 27.01.1999 № ETS173]. Access: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (in Ukrainian).
 11. Mizhnarodnyy standart. Investors in People [International standard. Investors in People]. Access: <https://www.investorsinpeople.com/iip-standard> (in Ukrainian).
 12. Mizhnarodnyy standart. Sotsial'na vidpovidal'nist' (SA8000) : mizhnarodnyy dokument vid 01.10.2007 (SA8000:2001) [International standard. Social responsibility (SA8000): International Document of 01.10.2007]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0015697-07> (in Ukrainian).
 13. Model'nyy kodeks povedinky dlya derzhavnykh sluzhbovtziv (dodatok do Rekomendatsiy Komitetu ministriv Rady Yevropy vid 11.05.2000 №R (2000) 10 shchodo kodeksiv povedinky dlya derzhavnykh sluzhbovtziv) [Model code of conduct for civil servants (Annex to the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of 11.05.2000 No. R (2000) 10 on codes of conduct for public servants)]. Access: <http://komitet.in.ua/?p=853> (in Ukrainian).
 14. Pro spryannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 26.02.2016 № 68/2016 [On the promotion of civil society in Ukraine, President of Ukraine Decree of 26.02.2016 № 68/2016]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>. (in Ukrainian).
 15. Okinavs'ka khartiya hlobal'noho informatsiynoho suspil'stva : Mizhnarodnyy dokument vid 22.07.2000 [Okinawan Charter of Global Information Society: International Document of 22.07.2000]. Access: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_163 (in Ukrainian).
 16. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrayiny vid 01.07.2014 № 1556-VII [Higher Education: Law of Ukraine of 01.07.2014 number 1556-VII]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (in Ukrainian).
 17. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015 № 889-VIII [On the Civil Service Law of Ukraine of 10.12.2015 number 889-VIII]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (in Ukrainian).
 18. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo : Zakon Ukrayiny vid 01.07.2010 № 2404-VI [On Public-Private Partnership Law of Ukraine from 01.07.2010 number 2404-VI]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. (in Ukrainian).
 19. Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrayiny vid 14.10.2014 № 1700-VII [Prevention of Corruption Law of Ukraine from 14.10.2014 number 1700-VII]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. (in Ukrainian).
 20. Pro zasady derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiyna stratehiya) na 2014-2017 roky : Zakon Ukrayiny vid 14.10.2014 № 1699-VII [On the principles of anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption Strategy) for 2014-2017 years: the Law of Ukraine from 14.10.2014 number 1699-VII]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>. (in Ukrainian).
 21. Pro zatverdzhennya Metodyky vyznachennya kryteriyiv yevrointehratsiyanoi skladovoyi derzhavnykh tsil'ovykh prohram : nakaz Ministerstva ekonomiky ta z pytan' yevropeys'koyi intehratsiyi Ukrayiny vid 16.03.2005 № 62 [On approval criteria Methods of European integration component state programs, order of the Ministry of Economy and European Integration of Ukraine of 16.03.2005 number 62]. Access: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0438-05>. (in Ukrainian).
 22. Pro zatverdzhennya Natsional'noyi stratehiyi u sferi prav lyudyny : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 25.08.2015 № 501/2015 [On approval of the National Strategy for Human Rights: Order of the President of Ukraine of 25.08.2015 № 501/2015]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>. (in Ukrainian).
 23. Pro zatverdzhennya Natsional'noyi ramky kvalifikatsiy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 23 lyst. 2011 r. № 1341 [On approval of the National Qualifications Framework: Cabinet of Ministers of Ukraine of 23 letter. 2011 r. 1341]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>. (in Ukrainian).
 24. Pro zatverdzhennya Pravyl etychnoyi povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.02.2016 № 65 [On approval of rules of ethical conduct for public officials, the Cabinet of Ministers of Ukraine of 11.02.2016 number 65]. Access: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>. (in Ukrainian).
 25. Pro zatverdzhennya Stratehiyi reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini na period do 2017 roku ta planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18.03.2015 № 227-r [On approval of the Strategy of reforming the civil service and local government in Ukraine until 2017 and action plan for its implementation, the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18.03.2015 number 227-p]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015->

- % D1% 80. (in Ukrainian).
26. Prohrama intehratsiyi Ukrayiny do Yevropeys'koho Soyuzu [The program of Ukraine's integration into the European Union]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>. (in Ukrainian).
27. Pro Natsional'nu stratehiyu rozvytku osvity v Ukrayini na period do 2021 roku : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 25.06.2013 №344/2013 About the National Strategy for Development of Education in Ukraine for the period till 2021: Order of the President of Ukraine of 25.06.2013 №344 / 2013 [About the National Strategy for Development of Education in Ukraine for the period till 2021: Order of the President of Ukraine of 25.06.2013 №344 / 2013]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>. (in Ukrainian).
28. Pro osvitu: proekt Zakonu Ukrayiny vid 04.04.2016 3491-d [On education, draft Law of Ukraine of 04.04.2016 3491-D]. Access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639. (in Ukrainian).
29. Pro ochyshchennya vlady: Zakon Ukrayiny vid 16.09.2014 № 1682-VII [On cleaning power: the Law of Ukraine from 16.09.2014 number 1682-VII]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>. (in Ukrainian).
30. Pro profesiynny rozvytok pratsivnykiv : Zakon Ukrayiny vid 12.01.2012 № 4312-VI [On the professional development of employees: Law of Ukraine of 12.01.2012 number 4312-VI]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>. (in Ukrainian).
31. Pro ratyfikatsiyu Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyei storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony: Zakon Ukrayiny vid 16.09.2014 № 1678-VII [On ratification of the Association Agreement between Ukraine, on one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, the Law of Ukraine from 16.09.2014 number 1678-VII]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>. (in Ukrainian).
32. Pro sotsial'nyy dialoh v Ukrayini : Zakon vid 23.12.2010 № 2862-VI [On Social Dialogue in Ukraine: Law of 23.12.2010 number 2862-VI]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>. (in Ukrainian).
33. Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 12.01.2015 № 5/2015 [On the strategy of sustainable development «Ukraine - 2020»: Decree of the President of Ukraine of 12.01.2015 № 5/2015]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. (in Ukrainian).
34. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 13.12.2010 № 2250-r [On approval of the concept of e-government in Ukraine: Cabinet of Ministers of Ukraine from 13.12.2010 number 2250-p]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>. (in Ukrainian).
35. Standarty yevropeys'koho vryaduvannya : navch. posibnyk [Standards of governance: teach. manual]. 2011. NADU, Kyiv (in Ukrainian).
36. Typovyy zakon YUNISITRAL «Pro elektronni pidpysy» : Zakon vid 05.07.2001 [YUNISITRAL Model Law «On electronic signature»: Law of 05.07.2001]. Access: <http://ukraine.uapravo.net/data/base46/ukr46910.htm>. (in Ukrainian).
37. Tsyvil'na konventsia pro borot'bu z koruptsiyeyu : Mizhnarodnyy dokument vid 04.11.1999 [Civil Law Convention on Corruption: International Document of 04.11.1999]. Access: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102. (in Ukrainian).
38. Chykhoyeva, N.M. Standarty derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny: suchasnyy riven' ta potreba v zapozychenni yevropeys'koho dosvidu [The standards of public service in Ukraine: the current level and the need for borrowing European experience]. Access: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO. (in Ukrainian).
39. Sharov, Yu. Yevropeys'ki standarty publichnoho upravlinnya: proektsiya na munitsypal'nyy riven' [European standards of public administration: the projection on the municipal level]. Access: http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2010/2010_01%284%29/10syppmr.pdf. (in Ukrainian).
40. Shvets', Ye.Ya., 2013. Formuvannya kontseptsiyi bezpererвної osvity «Novomu stolittyu – novu osvitu» v umovakh yevropeys'koyi intehratsiyi vyshchoyi osvity [Formation of the concept of lifelong education «new century - a new education» in terms of European integration of higher education]. Humanitarnyy visnyk ZDIA 55. Access: <http://vestnikzgia.com.ua/article/viewFile/24233/21790>. (in Ukrainian).
41. Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM) . Access: <https://www.isixsigma.com/methodology/total-quality-management-tqm/introduction-and-implementation-total-quality-management-tqm>.
42. ISO 9000 - Menedzhment kachestva [ISO 9000 - Quality Management]. Access: http://www.iso.org/iso/ru/iso_9000. (in Russian).
43. CAF - Common Assessment Framework . Access: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>.

*Прудиус Леся Василівна – кандидат наук з державного управління
Національна академія державного управління при Президентові України
Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Поттьє, 20
E-mail: L_Prud@ukr.net*

*Prudyus Lesya V. – PhD in public administration
National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine*

*Прудиус Леся Васильевна – кандидат наук государственного управления
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Поттьє, 20*

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.1

doi:10.15421/151631

Дискреційні повноваження: загрози та можливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні

Т.М. ТАРАСЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
Дніпро, Україна

Авторське резюме

Досліджено дискреційні повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зроблено спробу конкретизувати сутність цих повноважень та підходи щодо удосконалення регулювання відносин у процесі їх здійснення. Актуалізується потреба подальших досліджень за цим напрямом у галузі публічного управління, зокрема, що стосується практико-орієнтованого наукового супроводження діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у цій сфері.

Акцентується увага на важливості як зменшення кількості дискреційних повноважень, так і забезпечення належного контролю за здійсненням таких повноважень на основі законності, справедливості, доцільності. Підкреслюється необхідність посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі громадсько-політичної, та розвитку практики громадського контролю за процесом прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення. Піднімається проблема формування компетентностей посадових осіб з питань здійснення дискреційних повноважень. У якості методичного супроводження пропонується розробити методичку прийняття рішень, вчинення дій у ході реалізації дискреційних повноважень.

Ключові слова: дискреційні повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; власний розсуд; децентралізація влади; реформування місцевого самоврядування

Discretionary powers: threats and opportunities for the development of local government in Ukraine

T.M. TARASENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipro, Ukraine

Abstract

The essence of discretionary powers of authorities and officials of local government has been developed, and possible dangers associated with their implementation in the context of the local government development in Ukraine have been outlined. The study attempts to specify the nature of these powers with due regard to the specific features of local government and outline approaches for improving the regulation of relations in the exercise of discretionary powers. The need for further researches in this area in the field of public administration, in particular, regarding the practice-oriented research support to activities of authorities and officials of local government in this area, has been substantiated.

The article focuses on the importance of not only reducing the number of discretion-

© Т.М. Тарасенко, 2016

ary powers, but also ensuring the proper monitoring of the exercise of such powers on the basis of law, justice, and expediency. The article emphasizes the need to strengthen accountability of authorities and officials of local government, including the social and political accountability and development of practices of public control over the decision-making in the field of local government. The research results confirm the relevance of an issue of the formation of competence of officials on the matters of the exercise of discretionary powers. It is recommended to develop the techniques of making decisions or actions during the implementation of discretionary powers as methodological support. This methodology is based on the requirements of the Administrative Court Procedure Code of Ukraine and existing methodologies with anti-corruption expertise.

It has been noted that discretionary powers of authorities and officials of local government make it possible to increase the level of their freedom in the activities concerning the functions of local government. It gains in particular importance in the absence of decision-making opportunities otherwise. However, these powers necessitate ensuring a high level of legal culture, accountability and efficient control mechanisms, protection of citizens from harm caused as a result of the exercise of such powers. Introduction of prefects has been considered as opportunities for monitoring the implementation of discretionary power in local government, especially, regarding the observation of law.

Regulation of the performance of a significant amount of powers related to the regulation of relations between a local government authority and individuals and legal entities in different spheres of life is revealed as a means of reducing the corruption factor in their performance. The focus of this regulation, as concluded by the study, should be given to the determination of basic conditions, terms of decisions or actions, accountability for their failure or improper performance.

Key words: discretionary powers of authorities and officials of local government; sole discretion; decentralization of power; local government reforming

Дискреционные полномочия: угрозы и возможности для развития местного самоуправления в Украине

Т.Н. ТАРАСЕНКО

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепр, Украина

Авторское резюме

Исследованы дискреционные полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления в контексте обеспечения развития местного самоуправления в Украине. Сделана попытка конкретизировать сущность этих полномочий и подходы по совершенствованию регулирования отношений в процессе их осуществления. Актуализируется потребность дальнейших исследований по этому направлению в области публичного управления, в частности, что касается практико-ориентированного научного сопровождения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в этой сфере. Акцентируется внимание на важности как уменьшения количества дискреционных полномочий, так и обеспечения надлежащего контроля за осуществлением таких полномочий на основе законности, справедливости, целесообразности. Подчеркивается необходимость усиления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе общественно-политической, а также развития практики общественного контроля за процессом принятия управленческих решений по вопросам местного значения. Поднимается проблема формирования компетентностей должностных лиц по вопросам осуществления дискреционных полномочий. В качестве методического сопровождения предлагается разработать методiku принятия решений, осуществления деятельности в ходе реализации дискреционных полномочий.

Ключевые слова: дискреционные полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления; действие по собственному усмотрению; децентрализация власти; реформирование местного самоуправления

Постановка проблеми. Децентралізація влади в Україні, як основа реформування місцевого самоврядування, визначає можливості вирішення проблеми розмежування повноважень органів публічної влади на місцях та розширення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Особливе місце в конкретизації функцій та повноважень у цій сфері належить питанню дискреційних повноважень та визначенню підходів до регулювання суспільних відносин в процесі їх реалізації. На відміну від галузі права, в межах якої ця проблематика знаходить значну увагу дослідників, в галузі знань публічного управління цей напрям не знайшов ґрунтовного висвітлення. Існуючі публікації, в яких висвітлюються дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування, зосереджуються переважно на розкритті їх як корупційного чинника, не поглиблюючи розкриття сутності таких функцій, засобів запобігання їх негативного впливу й регулювання як одного з актуальних питань у забезпеченні розвитку місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика дискреційних повноважень органів публічної влади знаходить своє відображення в публікаціях Н. Армаша, В. Венгера, Д. Кобильника, М. Козюбри, М. Ховронюка та інших [1; 3; 6; 4; 18]. Спільним для робіт у галузі права є розкриття проблеми обмеження дискреційних повноважень як актуального завдання в забезпеченні утвердження верховенства права в Україні. Значну увагу в дослідженнях приділено аналізу проблем здійснення адміністративного судочинства у цій сфері [7; 17; 2; 8]. Поряд із тим сучасні вимоги до публічного управління обумовлюють потребу поглиблення знань щодо визначення основних підходів до розгляду цих повноважень, зокрема у сфері місцевого самоврядування.

Метою дослідження є розкриття сут-

ності дискреційних повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування та окреслення напрямів удосконалення їх регулювання в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Недостатній рівень визначеності підходів до регулювання дискреційних повноважень органів публічної влади певною мірою пояснюється відсутністю належного нормативно-правового забезпечення цього питання. В українському законодавстві поняття дискреційних повноважень знайшло своє відображення в антикорупційному законодавстві, мова йде про затверджену урядом в 2009 р. методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, яка втратила силу в 2011-му дискреційні повноваження визначалися як «сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових та службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, передбачених проектом акта» [12]. Схоже тлумачення та розкриття окремих аспектів дискреційних повноважень знайшло також своє відображення в низці інших методологій з проведення антикорупційної експертизи. Це методологія з проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5, методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади, розроблена у 2012 р. неурядовими організаціями на чолі з Transparency International Україна та за підтримки Програми розвитку ООН, методологія проведення громадської антикорупційної експертизи Центру політико-правових досліджень [10; 11; 9]. В них широта дискреційних повноважень віднесена до основних корупціогенних факторів та, на цій основі, виділено основні аспекти виявлення й подолання їх негативних впливів. В юридичній енци-

клопедії за редакцією Ю. Шемшученка В. Авер'янов визначає дискреційну владу як спосіб реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Відповідно такі повноваження називаються дискреційними [19].

В європейському адміністративному просторі питання дискреційних повноважень знаходить своє відображення серед іншого в документах Ради Європи. До таких актів належать Резолюція Ради Європи (77) 31 Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, Рекомендація № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам стосовно адміністративних санкцій [14 – 16]. По суті, документи спрямовані на визначення засобів подолання можливих негативних наслідків від неналежного здійснення адміністративними органами влади повноважень щодо правового регулювання різних сфер суспільного життя [15, с. 4]. Так, в рекомендації № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи дискреційні повноваження розглядаються як повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин [7; 8]. Тобто регулювання відносин у цьому напрямку, у першу чергу, спрямоване на створення умов убезпечення від загрози посилення невиннованого адміністративного тиску органів влади та забезпечення захисту прав і законних інтересів людини у випадку загрози або порушення їх з боку цих органів.

В умовах децентралізації влади та перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідним є вра-

хування сучасних підходів до належного врядування у вимірі конкретизації меж та умов дискреційних повноважень. Для розуміння ролі цих повноважень у сфері місцевого самоврядування важливим є врахування того, що в окремих випадках, за відсутності чіткого законодавчого визначення можливостей прийняття рішення з того чи іншого питання органом або посадовою особою місцевого самоврядування, взагалі може не бути можливості прийняття відповідного рішення. Надаючи певну кількість дискреційних повноважень цим органам та посадовим особам створюються умови для вирішення ними на власний розсуд у межах правового поля окремі питання місцевого значення. Тим самим, необхідно орієнтуватися не лише на зменшення кількості дискреційних повноважень, але й на забезпечення належного контролю за здійсненням таких повноважень на основі законності, справедливості, доцільності. У цьому зв'язку актуалізується питання відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, це стосується їх громадсько-політичної відповідальності. Також важливим є розвиток практики громадського контролю за процесом прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення.

Наступним суттєвим моментом у розкритті проблематики реалізації дискреційних повноважень є необхідність акцентування уваги на формування відповідних компетентностей посадових осіб у питаннях їх здійснення. Формування такої компетентності має забезпечуватися належним практико-орієнтованим методичним супроводженням. Одним з можливих кроків на цьому шляху може бути вироблення певної методики прийняття рішень, вчинення дій у межах реалізації дискреційних повноважень. Така методика розглядається як спосіб визначення засад здійснення діяльності, спрямований допомогти відповідній особі, органу діяти в межах законодавчо наданих їм повноважень з максимальним орієнтуванням на забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридич-

них осіб у вирішенні питань місцевого значення. Основними питаннями, на які має орієнтуватися ця методика, є дотримання законності; відповідність обраного варіанту рішення або дії меті повноваження; взяття до уваги усіх можливих переваг та втрат при прийнятті рішення або вчиненні дії; неупередженість та зваженість; дотримання вимог рівності перед законом, недопущення ущемлень прав людини; прийняття рішення або вчинення дій на основі забезпечення публічності та участі особи в цьому процесі; оперативність прийняття рішення або вчинення дії (по можливості в найкоротший строк). Такий перелік виділено виходячи з вимог Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 2, ч. 3) [5]. Це дозволить забезпечити цілісність та наступність у застосуванні існуючих норм з регулювання публічно-правових відносин. Разом із тим, запропоновані питання потребують подальшого уточнення та роз'яснення з наступним детальним описом методики прийняття рішень, вчинення дій в умовах реалізації дискреційних повноважень.

При доопрацюванні такої методики доцільним є врахування попередніх напрацювань за цим напрямом, у тому числі, вищезазначених методологій проведення антикорупційної експертизи. В них підкреслюється факт того, що будь-яка публічно-владна діяльність неможлива без певного вільного розсуду суб'єктів відповідальності, що обумовлює наявність дискреційних повноважень, які дозволяють цим суб'єктам діяти залежно від обставин. При цьому оцінка умов, підстав та форми закріплення таких повноважень, за висновком експертів, мають змінюватися залежно від сфери правового регулювання. Відповідно дискреційні повноваження пропонується застосовувати наступним чином: найбільш широке їх застосування в сфері внутрішньо апаратних відносин; мінімальне – у відносинах між органом публічної влади та фізичними і юридичними особами [9].

При наданні органам публічної влади, їх посадовим та службовим особам дискреційних повноважень експерти

відзначають необхідність приділення особливої уваги окремим питанням управлінської діяльності. Так, зокрема за методологією проведення громадської антикорупційної експертизи, необхідно забезпечити мінімальний обсяг таких повноважень у наступних питаннях: строках ухвалення рішень, умов (підстав) ухвалення рішень та врахування паралельних повноважень. Підкреслюється, що вірогідність зловживання повноваженнями підсилюється за умов відсутності строків або значної їх тривалості. Стосовно умов прийняття рішень відзначається бажаність їх фіксування не в підзаконному акті, а в законі. У питанні паралельних повноважень мова йде про варіанти, коли рішення приймається кількома суб'єктами відповідальності, передусім, це спільні рішення та їх погодження, а також про дублювання повноважень. Відповідно конкретизація суб'єкта відповідальності за прийняте рішення та подолання дублювань повноважень є одним із засобів подолання корупціогенного фактора при виконанні дискреційних повноважень [9]. Тим самим, розуміння існуючих загроз, пов'язаних з виконанням дискреційних повноважень, та врахування їх у процесі реформування місцевого самоврядування, сприятиме створенню кращих умов для професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування й підвищенню ефективності управління у вирішенні питань місцевого значення.

Визначення теоретичних та практичних підходів до регулювання дискреційних повноважень у сфері місцевого самоврядування має також базуватися на врахуванні наступних аспектів. Ці повноваження мають свої особливості в залежності від суб'єкта їх виконання: повноваження сільської, селищної, міської ради (колегіальне прийняття рішень); повноваження сільського, селищного, міського голови (персональна відповідальність за свою діяльність); повноваження виконавчих органів рад, які здійснюють виконавчі функції і повноваження місцевого самоврядування (умови та форми їх виконання поділяються за сферами суспільного життя,

крім того, має значення делеговані чи власні ці повноваження, що визначає порядок відповідальності та контролю за їх здійсненням). Що ж до сільського, селищного, міського голови, то його дискреційні повноваження знаходять своє відображення зокрема в кадрових питаннях: призначення та звільнення керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад [13]. Це зумовлює потребу приділення більшої уваги науково-методичному супроводженню діяльності з питань кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Особливої уваги потребує конкретизація управлінської діяльності щодо виконання повноважень місцевого самоврядування, які стосуються матеріальних, фінансових питань, тобто пов'язаних з використанням, розподілом ресурсів у цій сфері. Це, зокрема, стосується зниження обсягу управлінських рішень і дій на власний розсуд у питаннях: регулювання земельних відносин, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; надання згоди на розміщення та території територіальної громади певних об'єктів; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади тощо. Також мінімізація діяльності на власний розсуд має бути забезпечена в питаннях надання адміністративних послуг, послуг у сфері соціального захисту населення.

Висновки. Дослідження дозволяє зазначити, що дискреційні повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування дають змогу збільшити рівень їх свободи у здійсненні діяльності щодо виконання функцій місцевого самоврядування. Особливого значення це набуває за умов відсутності можливості прийняття відповідних рішень іншим

шляхом. Разом із тим, ефективність реалізації таких повноважень передбачає необхідність високого рівня правової культури, відповідальності, дієвих механізмів контролю, захисту громадян від шкоди заподіяної внаслідок здійснення таких повноважень. Зокрема, контроль за виконанням дискреційних повноважень в місцевому самоврядуванні, передусім, що стосується дотримання законності, може бути забезпечено з запровадженням інституту префектів. Надання їм контрольно-наглядових функцій, права призупиняти та відмінити рішення органів місцевого самоврядування, за умов визначених у законі, є одним із засобів регулювання публічно-правових відносин у сфері вирішення питань місцевого значення в умовах децентралізації влади.

Аналіз законодавчого визначення повноважень органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про необхідність подальшої регламентації виконання значного обсягу повноважень, пов'язаних з регулюванням відносин між органом місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами у різних сферах суспільного життя.

Метою такої регламентації є зменшення корупціогенного фактора у процесі їх виконання за рахунок визначення основних умов, строків прийняття рішень або вчинення дій, а також відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання. Результати дослідження підтверджують думку про необхідність належного відображення специфіки здійснення дискреційних повноважень у профільному законодавстві у сфері місцевого самоврядування та посилення практико-орієнтованого наукового супроводження діяльності органів та посадових осіб щодо вирішення питань місцевого значення у відповідності до потреб, обумовлених реформуванням територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Армаш Н.О. Принципи реалізації дискреційних повноважень державними політичними діячами / Н.О. Армаш // Держава і право. Серія : Право. – 2014. – № 4 (46). – С. 19 – 25. – Режим доступу : file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/drp_2014_4_6.pdf.
2. Белкін М.Л. Повноваження адміністративних судів щодо контролю за дискреційною владою. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=68998>.
3. Венгер В.М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права / В.М. Венгер // Наукові записки. Юридичні науки. – Т. 144 – 145. – 2013. – С. 49 – 54. – Режим доступу : file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/NaUKMAun_2013_144-145_13.pdf.
4. Кобильник Д.А. Деякі міркування стосовно дискреційних повноважень органів, що здійснюють фінансову діяльність в Україні / Д.А. Кобильник // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 2 (8). – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63824/59304>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна / М.І. Козюбра. – Право України. – 2012. – № 1 – 2. – С. 30 – 63. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/analytcs/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/>.
7. Курчін і партнери. Дискреційні повноваження органів державної влади – як підстава відмови в задоволенні адміністративного позову. – Режим дозволу : <http://kurchin.com.ua/uk/yuridichni-novini/diskreciyni-povnovazhennya-organiv-derzhvladi>.
8. Леськов П. Верховенство права чи дискреційні повноваження чиновника? – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/pleskov/article/17013.aspx>.
9. Методології проведення громадської антикорупційної експертизи. Центр політико-правових досліджень. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptionsynoyi-ekspertizi>.
10. Методологія проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
11. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади, за підтримки Програми розвитку ООН, 2012 р. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/system/files/library/methodology.pdf>.
12. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1346. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1346-2009-вр>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
14. Резолюція № (77) 31 Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 р.
15. Рекомендація № R (91) 1 Державам-членам стосовно адміністративних санкцій, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 13 лютого 1991 р. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf.
16. Рекомендація № R (80) 2 Державам-членам «Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень», прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р.
17. Танасюк О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування та сфери їх застосування / О. Танасюк. – Режим доступу : <http://mozagazeta.com/news/a-7627.html>.
18. Хавронюк М.І. Передмова до Науково-практичного коментаря до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». – Режим доступу : <http://www.zakonoproekt.org.ua/peredmov-a-do-naukovo-praktichnogho-komentarya-do-zakonu-pro-zasadi-protidiji-koruptionsiji.aspx>.
19. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д – Й. – 744 с. – Режим доступу : <http://cycolp.com.ua/content/view/1051/58/1/7/#12739>.

REFERENCES:

1. Armash, N.O., 2014. Pryntsypy realizatsiyi dyskretsinykh povnovazhen' derzhavnymy politychnymy diyachamy [The principles of implementation of discretionary powers by state political leaders]. Derzhava i pravo. Seriya : Pravo 4 (46), 19 – 25. Access mode: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/drp_2014_4_6.pdf. (in Ukrainian).
2. Byelkin, M.L. Povnovazhennya administratyvnykh sudiv shchodo kontrolyu za dyskretsinyouy vladouy [The powers of administrative courts to control discretionary power]. Access mode: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=68998> (in Ukrainian).
3. Venher, V.M., 2013. Obmezheniya dyskretsinykh povnovazhen' yak skladova pryntsypu verkhovenstva prava [Limitation of discretion as part of the rule of law]. Naukovi zapysky. Yurydychni nauky 144 – 145, 49 – 54. Access mode: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/NaUKMAun_2013_144-145_13.pdf (in Ukrainian).
4. Kobyl'nyk, D.A., 2015. Deyaki mirkuvannya stosovno dyskretsinykh povnovazhen' orhaniv, shcho zdiysnyuyut' finansovu diyal'nist' v Ukrayini [Some considerations concerning the discretionary powers of carrying out financial operations in Ukraine]. Teoriya i praktyka pravoznavstva 2 (8). Access mode: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63824/59304> (in Ukrainian).

5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Kodeks Ukrainy vid 6 lypnya 2005 r. № 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine: Ukraine Code of 6 July 2005 r. Number 2747-IV]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (in Ukrainian).
6. Kozjubra, M.I., 2012. Verkhovenstvo prava i Ukrainy [Rule of law i Ukraine]. Pravo Ukrainy 1 – 2, 30 – 63. Access mode: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/> (in Ukrainian).
7. Kurchin i partnery. Dyskretsiyni povnovazhennya orhaniv derzhavnoi vlady – yak pidstava vidmovy v zadovolenni administratyvnoho pozovu [Kurchin and partners. The discretionary powers of public authorities - as a reason to dismiss the administrative action]. Access mode: <http://kurchin.com.ua/uk/yuridichni-novini/diskreiciyni-povnovazhennya-organiv-derzhvladi> (in Ukrainian).
8. Les'kov, P. Verkhovenstvo prava chy dyskretsiyni povnovazhennya chynovnyka? [The rule of law or official discretion?]. Access mode: <http://blog.liga.net/user/pleskov/article/17013.aspx> (in Ukrainian).
9. Metodolohiyi provedennya hromads'koyi antykoruptsiynoyi ekspertyzy. Tsentr polityko-pravovykh doslidzhen' [Methodology of civic anti-corruption expertise. Center for Political and Legal Studies]. Access mode: <http://pravo.org.ua/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptsiynoyi-ekspertizi> (in Ukrainian).
10. Metodolohiya provedennya antykoruptsiynoyi ekspertyzy : nakaz Ministerstva yustytitsiyi Ukrainy vid 23 chervnya 2010 r. № 1380/5 [Methodology of anti-corruption expertise: Order of the Ministry of Justice of Ukraine on 23 June 2010 r. № 1380/5]. Access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10> (in Ukrainian).
11. Metodolohiya provedennya hromads'koyi antykoruptsiynoyi ekspertyzy: zahal'ni zasady, za pidtrymky Prohramy rozvytku OON, 2012 r [The methodology of civic anti-corruption expertise: general principles, supported by UNDP, 2012]. Access mode: <http://ti-ukraine.org/system/files/library/methodology.pdf> (in Ukrainian).
12. Pro zatverdzhennya Metodolohiyi provedennya antykoruptsiynoyi ekspertyzy proektiv normatyvno-pravovykh aktiv : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 hrudnya 2009 r. № 1346 [On approval of the Methodology for anti-corruption expertise of draft legal acts: Cabinet of Ministers of Ukraine of 8 December 2009 r. 1346]. Access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1346-2009-vr> (in Ukrainian).
13. Pro mistseve samovyriaduvannya v Ukraini : zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR [On local government in Ukraine: the law of Ukraine on May 21, 1997]. Access mode: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> (in Ukrainian).
14. Rezolyutsiya № (77) 31 Pro zakhyst osoby stosovno aktiv administratyvnykh orhaniv vlady, pryynyata Komitetom Ministriv Rady Yevropy 28 veresnya 1977 r [Resolution № (77) 31 on protection of the individual in relation to acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers 28 September 1977]. (in Ukrainian).
15. Rekomendatsiya № R (91) 1 Derzhavam-chlenam stosovno administratyvnykh sanktsiy, pryynyata Komitetom Ministriv Rady Yevropy 13 lyutoho 1991 r [Recommendation № R (91) 1 to Member States on administrative sanctions adopted by the Committee of Ministers February 13, 1991]. Access mode: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf (in Ukrainian).
16. Rekomendatsiya № R (80) 2 Derzhavam-chlenam «Stosovno realizatsiyi administratyvnymy orhanamy vlady dyskretsiynykh povnovazhen'», pryynyata Komitetom Ministriv Rady Yevropy 11 bereznya 1980 r [Recommendation № R (80) 2 Member States «Regarding the implementation of the administrative authorities discretionary powers», adopted by the Committee of Ministers 11 March 1980]. (in Ukrainian).
17. Tanasyuk, O. Dyskretsiyni povnovazhennya orhaniv mistsevoho samovyriaduvannya ta sfery yikh zastovuvannya [Discretionary powers of local authorities and their scope]. <http://moyagazeta.com/news/a-7627.html> (in Ukrainian).
18. Khavronyuk, M.I. Peredmovna do Naukovo-praktychnoho komentarya do Zakonu Ukrainy «Pro zasady zapobihannya i protydyi koruptsiyi» [Introduction to Scientific-practical commentary to the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption»]. Access mode: <http://www.zakonoproekt.org.ua/peredmovna-do-naukovo-praktichnogo-komentarya-do-zakonu-pro-zasadi-protidiji-koruptsiji.aspx> (in Ukrainian).
19. Yurydychna entsyklopediya [Legal Encyclopedia]. 1998. «Ukr. entsykl.» 2. Kyiv. Access mode: <http://cycolp.com.ua/content/view/1051/58/1/7/№12739> (in Ukrainian).

Тарасенко Тетяна Миколаївна – кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: tatianatarasenko@ukr.net

Tarasenko Tetiana M. – PhD in public administration, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Тарасенко Татьяна Николаевна – кандидат наук государственного управления, доцент
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

УДК 352 (091) (430)

doi:10.15421/151632

Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект

О. Я. КРАСІВСЬКИЙ, М. М. ЯНИШЕВСЬКИЙ

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів-Брюховичі, Україна

Авторське резюме

Детально проаналізовано розвиток системи місцевого самоврядування у Німеччині на прикладі громад землі Бранденбург. Охарактеризовано історичні моделі організації влади на базовому рівні місцевого самоврядування: магістратну, північнонімецьку, південнонімецьку та рейнську бургомістерську. Запропоновано етапи еволюції місцевого самоврядування громад землі Бранденбург: утвердження міст як автономних центрів політичного, економічного та культурного життя; розвиток врядування в умовах магдебурзького права; перетворення місцевого самоврядування у низову ланку суперцентралізованого державного управління Пруссії; розвиток магістратного типу управління та встановлення основ сучасної моделі місцевого самоврядування Бранденбурга; муніципальний устрій в умовах тоталітаризму; проведення сучасної муніципальної реформи.

З'ясовано новітні тенденції розвитку муніципального управління. Встановлено, що муніципальний устрій більшості федеральних земель ґрунтується на південнонімецькій моделі, яка виражається у двох варіантах: «рада – бургомістр з одним управлінським центром» та «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром». Наголошено на необхідності дослідження ефективності та доцільності використання елементів німецької системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: магістратний вид управління; південнонімецький вид управління; модель «рада – бургомістр з одним управлінським центром»; модель «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром»; муніципальна реформа; громада

The evolution of local governments' system in Germany (based on the example of Brandenburg): historical and administrative aspects

O. YA. KRASIVSKYY, M. M. YANYSHEVSKYY

Lviv regional institute of public administration National academy of public administration, the Office of the President of Ukraine, Lviv-Briukhovychi, Ukraine

Abstract

The development of local governments in Germany on the example of communities in Brandenburg was analyzed in details. The study characterizes historical models of governance at the basic level of local government - magistrate, Northern German, Southern German and Rhine burgomaster. The following stages of local government evolution in Brandenburg were proposed: establishment of cities as autonomous centers of political, economic and cultural life; development of governance under the conditions of Magdeburg Law; transformation of local government in grassroots super centralized governance of Prussia; development of magistrate management type and establishing foundations of a modern model of local self-governance in Brandenburg; municipal system in terms of totalitarianism; implementation of modern municipal reform.

The study shows the latest trends of municipal government were shown. It was found that the municipal structure of the majority of federal states was based on the Southern German model. It is implemented in two ways: »council - mayor with one management center» and »council – mayor with dual management center.» The necessity to study the efficacy and feasibility of using elements of the German system of local government in Ukraine was highlighted.

© О. Я. Красівський, М. М. Янишевський, 2016

Key words: magistrate type of governance; South German type of governance; model »council - mayor with one management centre»; model »council - mayor with dual management centre»; municipal reform; community

Эволюция системы местного самоуправления в Германии (по примеру земли Бранденбург): историко-управленческий аспект

О. Я. КРАСИВСКИЙ, М. М. ЯНЫШЕВСКИЙ

Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Львов-Брюховичи, Украина

Авторское резюме

Подробно проанализировано развитие системы местного самоуправления в Германии на примере общин земли Бранденбург. Охарактеризовано исторические модели организации власти на базовом уровне местного самоуправления: магистратная, северогерманская, южногерманская и рейнская бургомистерская. Предложено этапы эволюции местного самоуправления общин земли Бранденбург: утверждение городов как автономных центров политической, экономической и культурной жизни; развитие управления в условиях магдебургского права; преобразования местного самоуправления в низовое звено суперцентрализованного государственного управления Пруссии; развитие магистратного типа управления и установление основ современной модели местного самоуправления Бранденбурга; муниципальный строй в условиях тоталитаризма; проведение современной муниципальной реформы.

Выяснено новейшие тенденции развития муниципального управления. Установлено, что муниципальный строй большинства федеральных земель Германии основывается на южногерманской модели, которая выражается в двух вариантах: «совет - бургомистр с одним управленческим центром» и «совет - бургомистр с двойным управленческим центром». Отмечена необходимость исследования эффективности и целесообразности использования элементов немецкой системы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: магистратный вид управления; южногерманский вид управления; «совет - бургомистр с одним управленческим центром»; «совет - бургомистр с двойным управленческим центром»; муниципальная реформа; община

Постановка проблеми. Українська держава розпочала здійснювати перші кроки у впровадженні муніципальної реформи. Аналіз та оцінка доцільності впровадження зарубіжного досвіду розвитку інституту місцевого самоврядування є необхідним компонентом у процесі реалізації глибоких та системних змін в Україні. Особливу увагу необхідно звернути на досвід держав, які стояли в історичних витоків сучасної європейської системи місцевого самоврядування, пережили час фактичної відсутності демократичного врядування в умовах тоталітаризму та змогли успішно подолати його негативні наслідки шляхом переходу від радянсько-соціалістичної моделі до сучасних ефективних систем управління самоврядними одиницями. До та-

ких належить ФРН, зокрема її «нова» федеральна земля Бранденбург. Детальне дослідження історичних та сучасних моделей організації місцевої самоврядної влади в Німеччині, а також еволюції муніципального управління в громадах Бранденбурга посилює інтерес ідеологів децентралізації влади в Україні до використання успішного досвіду ФРН у створенні спроможної системи місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблема становлення та розвитку місцевого самоврядування в Німеччині досліджена в окремих працях О. Батанова, О. Бориславської, А. Георгіці, І. Дробота, М.Кобилецького, В. Куйбіди, П. Любченка, Ю. Панейка, С. Різника, А. Ткачука. Процеси формування та

функціонування представницьких органів публічної самоврядної влади зарубіжних країн висвітлені у науковій розробці А. Лазора, О. Лазора, Х. Кохалик, І. Шелепницької і М. Коваль [2]. У дисертаційному дослідженні Х. Кохалик проведено характеристику особливостей організаційно-правового статусу територіальної громади, її посадових осіб, процеси здійснення міського самоврядування у громадах Німеччини [1]. Зважаючи на те, що становлення німецької системи місцевого самоврядування характеризується особливостями у різних федеральних землях, на сьогодні відсутні ґрунтовні дослідження цієї проблематики на прикладі конкретних земель, зокрема у Бранденбурзі.

Метою дослідження є аналіз еволюції системи місцевого самоврядування у громадах землі Бранденбург у контексті історичних та сучасних моделей муніципального устрою Німеччини.

Виклад основного матеріалу. Витоки німецького місцевого самоврядування пов'язані з активним розвитком міст на межі XI-XII століть. В цей час формується система гільдій та цехів, до яких входять міщани за родом їх професійної діяльності. З часом ці промислово-політичні об'єднання розпочали боротьбу з феодалами, яким, як правило, належали міста, за право брати участь у вирішенні місцевих справ. Результатом стало запровадження з XIII ст. автономії міста у прийнятті правових актів. З того часу бере свій початок магдебурзьке право, яке швидко поширилося, зокрема у марці Бранденбург, Померанії, Саксонії, Тюрингії, Сілезії та набуло особливого значення для розвитку міст у Центральній-Східній Європі.

В часи абсолютизму в Європі незалежність міст та будь-яких інших громад була скасована. Місто стало звичайною адміністративно-територіальною одиницею в максимально централізованій абсолютистській системі державного управління. Рада міста перестала бути органом самостійної громади, а перетворилася на інструмент реалізації необмеженої волі суверена. Відповідно до положень Загального Зводу земельного

права Пруссії 1794 р. міста мали право так званого «привілейованого органу». Насправді ж будь-які повноваження громада могла отримати лише як акт доброї волі держави. Німецька наукова думка стверджує, що від колишньої автономії місцевого самоврядування не залишилося жодного сліду [8, с. 29].

Лише на поч. XIX ст. ідея громадівського самоврядування знову ожила, отримавши нові правові основи в процесі впровадження в Пруссії реформ Штайна-Гарденберга. Кардинальні зміни торкнулися системи міського управління. В Положенні про міста Пруссійської монархії від 19.11.1808 р. запропоновано модель міста, управління яким здійснюють його жителі. Вони обирали депутатів на громадських засадах до представництва (ради) міста на основі нової куріальної виборчої системи. Цей орган здійснював представництво інтересів міщан у всіх місцевих справах. З-поміж депутатів обирався голова ради. Іншим місцевим органом влади був магістрат. Цей колективний управлінський орган обирався радою міста й був підконтрольний їй. Голова магістрату також обирався радою міста та здійснював повноваження на постійній основі. Магістрат був наділений компетенцією у підготовці та виконанні рішень ради міста, а також вирішував справи поточного управління.

Завдяки реформаторським крокам Штайна сформувалася перша історична модель муніципального управління – магістратна. На сьогодні у первинному вигляді ця модель поширена у громадах землі Гессен. Зазначимо, що в основу муніципального управління було закладено принцип розмежування функцій підготовки, прийняття та виконання рішень органів місцевого самоврядування. Ця тричленна модель розподілу управлінських функцій залишається основою системи повноважень органів влади громади та їх взаємовідносин у наш час.

Особливої уваги також заслуговує те, що Положення про міста Пруссійської монархії є джерелом сучасної федеральної гарантії місцевого самоврядування, закріпленої в ч. 2 ст. 28 Основного Закону ФРН [12]. Принцип «універсальної

(всесторонньої) юрисдикції» громади, поділ повноважень на власні (самоврядні) й делеговані (державні), а також виключно правовий характер державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування започатковані саме у Положенні Штайна.

Після Віденського конгресу 1814-1815 рр. у багатьох європейських державах відбулася реставрація влади старих абсолютистських сил, яка супроводжувалася постійним конфліктом між державою та суспільством. Результатом цього протистояння стали революційні події 1848-1849 рр. в Європі, які поширилися й на держави Німецького союзу. Франкфуртські національні збори, які були першим загальнонімецьким парламентом, прийняли першу німецьку конституцію (Конституція Паульскірхе) в березні 1849 р. Поряд з нормами про створення єдиної німецької держави та законодавчого закріплення основних прав людини, конституція у частині VI статті XI § 184 встановлює право кожної громади на: а) обрання голови й представників; б) самостійне управління й вирішення місцевих справ, включаючи муніципальну поліцію, при наявності законодавчо визначеного загального державного нагляду; в) оприлюднення муніципального бюджету; г) відкритість засідань органів влади як обов'язок [17]. Незважаючи на те, що Конституція Паульскірхе так і не набрала законної сили, § 184 відкрив нову еру в розумінні місцевого самоврядування. На відміну від громади як органічного структурного елемента державної системи (Штайн), поширюється ідея вільної громади як суспільної інституції, яка протиставляється державі. Як бачимо, у Німеччині XIX ст. розвиваються паралельно державницька та громадівська теорії місцевого самоврядування.

Відповідно до змісту нового Положення про громади в Пруській державі 1850 р. відбувається уніфікація муніципального права на всій території монархії, зокрема у громадах Бранденбурга. Первинним суб'єктом виступає об'єднана громада, жителі якої обирають на основі трикласної виборчої сис-

теми виконавчий орган та раду громади. Внутрішня організація влади та відносини між органами будувалися на основі традиційного магістратного типу управління.

Взявши за основу Конституцію Паульскірхе, Веймарська конституція 1919 р. у ст. 127 гарантує громадам та округам право самоврядування в межах закону [6]. В науці та практиці виникла дискусія щодо правового змісту згаданої статті. В кінці 20-х рр. XX ст. панівною стало розуміння, що у ст. 127 йде мова про конституційно-правову інституційну гарантію, яка захищає право громад на місцеве самоврядування від скасування і дискредитації [16, с. 1]. Сучасна наукова думка по-іншому оцінює зміст ст. 127. Альфонс Герн вважає, що це була мертва норма-декларація, яка розділила сумну долю інших положень Веймарської конституції про основні права: вони були порожні за змістом і не зобов'язували законодавця їх дотримуватися [8, с. 49]. І лише з прийняттям Основного Закону 1949 р. остаточно утвердилося розуміння інституційного характеру гарантії місцевого самоврядування та механізм її захисту.

З приходом до влади націонал-соціалістів відбувається процес ліквідації незалежної від державної влади системи муніципального управління. Відповідно до Закону про муніципальний устрій 1933 р. встановлювалася єдина система органів місцевого самоврядування у громадах та округах колишньої Пруссії, які входили до Німецької Імперії. Бургмістр (голова громади) призначався міністром внутрішніх справ після консультацій з гауляйтером Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини (НСДАП). Склад рад громад, до яких входили представники НСДАП, СА і СС за посадами, визначався органом державного нагляду за пропозицією гауляйтера [7, с. 672]. Німецьке Положення про громади 1935 р. вводить єдине уніфіковане муніципальне право на всій території держави [4]. Незважаючи на те, що ч. 2 § 1 Положення формально надає громадам право на управління місцевими справами під власну відпові-

дальність, насправді метою цього закону була ліквідація демократичних парламентарних структур на місцевому рівні та встановлення повного підпорядкування громад владній волі тоталітарної унітарної держави.

Поразка Німеччини у Другій світовій війні, поділ її території на американську, англійську, французьку, радянську зони окупації та, як наслідок, утворення двох окремих німецьких держав істотно вплинули на розвиток системи місцевого самоврядування. На території сучасної Нижньої Саксонії та Північного Рейн-Вестфалії під впливом англо-американського розуміння місцевого самоврядування формується північнонімецький тип муніципального управління. Моністична модель управління передбачала особливо сильний правовий статус представництва (ради) громади та відносно слабкого керівника муніципальної адміністрації, який є інструментом реалізації політики представницького органу. Голова ради (бургомістр) обирався з-поміж депутатів на громадських засадах, здійснював політичне керівництво громадою та представляв її інтереси.

Систему виконавчих органів очолював обраний радою директор-менеджер громади, який здійснював передані радою повноваження на платній основі та міг бути усунений з посади кваліфікованою більшістю депутатського корпусу. Недоліком цього типу управління був часто незрозумілий розподіл компетенції між бургомістром та директором виконавчих органів. Це породжувало дублювання функцій між цими суб'єктами та не сприяло ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Як наслідок, у ході масштабної муніципальної реформи середини 90-х років ХХ ст. північнонімецький вид муніципального устрою перестав існувати.

На території Баварії, Вюртемберга та Бадена остаточно формується південнонімецький тип муніципального управління. Дуалістичний характер цієї моделі зумовлений тим, що між двома обраними жителями представницькими органами – радою і бургомістром

– розділена компетенція щодо вирішення справ місцевого значення. Типовою ознакою цього типу організації місцевої самоврядної влади є сильне позиціонування бургомистра в системі владних відносин, яке передбачає концентрацію істотних повноважень в одній особі, перетворюючи бургомистра на політичного лідера громади.

Бургомістр очолює раду, має право голосу на її засіданнях та у депутатських комісіях, очолює всю вертикаль виконавчих органів муніципалітету та представляє інтереси громади у відносинах з іншими суб'єктами публічної влади, об'єднаннями громадян, юридичними особами й в судових процесах. Важливим чинником ключової ролі бургомистра у південнонімецькій моделі є не лише реалізація частини компетенції ради, переданої бургомістру, але й здійснення власних (самоврядних) повноважень щодо вирішення справ поточного управління та виконання делегованих (державних) функцій. Подібним за ознаками є рейнський бургомістерський тип, який був притаманний громадам Райнланд-Пфальц, Саарланду та Шлезвіг-Гольштайну до 1998 р.

Територія сучасного Бранденбурга ввійшла до радянської зони окупації, в якій було видано Демократичне положення про громади 1946 р., яке поширювалося поряд з Бранденбургом на Померанію, Саксонію, Тюрінгію та Саксонію-Ангальт [3]. Відповідно до § 1 цього документа самоврядна громада повинна була стати основою демократичного устрою. Визнавався принцип «універсальної юрисдикції» громади (§ 3), поділ повноважень на власні й делеговані (§§ 4, 5). Вищим органом волевиявлення було представництво (рада) громади, яка обиралася її жителями на два роки. Компетенція ради поширювалася на локальне нормотворення, формування бюджету та всі інші справи муніципалітету. Цей представницький орган мав право давати директиви виконавчим органам ради та контролювати їхню діяльність. Строком на один рік обиралася президія ради, до якої входили обраний з-поміж депутатів голова

ради, секретар та їх заступники. Незважаючи на формальну демократичність Положення 1946 р., перші вибори до рад громад та представницьких органів округів (крайстагів) показали зростання впливу Соціалістичної єдиної партії Німеччини та швидку розбудову диктатури. Радянська окупаційна влада забезпечила перевагу партійної номенклатури в муніципальному управлінні, перетворивши громади на слухняних виконавців їхньої волі [15, с. 38]. З цього часу можна говорити про більш як сорокарічний «час без самоуправління» [14, с. 22].

У 1952 р. зазнав суттєвих змін адміністративно-територіальний устрій НДР. Були ліквідовані землі (L nder), замість них запроваджено систему округів (Bezirke), а також збільшено кількість районів (Kreise) [11]. Земля Бранденбург, приміром, була поділена на три округи: Котбус, Франкфурт-на-Одері та Потсдам. Громаду як самоврядне утворення було позбавлено статусу юридичної особи і перетворено на низову територіальну структуру держави. В цей час публічне управління будується згідно з радянським принципом «подвійного підпорядкування». Хоча рада громади залишалася вищим органом влади, її рішення могли бути скасовані радою вищого рівня.

Остаточно інститут місцевого самоврядування був ліквідований Законом про місцеві органи державної влади 1957 р., відповідно до якого на кожному рівні управління (громада, округ, район) функціонувала відповідна рада, яка обирала комітет та його голову як колегіальний виконавчий орган. Цей комітет був одночасно відповідальним як перед радою, яка його обирала, так і перед виконавчим комітетом вищого рівня [9]. Ліквідація незалежного місцевого самоврядування була підкріплена Конституцією НДР 1968 р. Відповідно до ст. 81 цього документа обов'язком громад було виконання місцевих державних завдань без можливості мати власну компетенцію. Місцеві депутати були практично позбавлені права самостійно приймати рішення, натомість зобов'язувалися «виховувати громадян у соціалістичному

дусі та роз'яснювати їм політику державного керівництва» [5].

Падіння Берлінської стіни в листопаді 1989 р. стала початком процесу об'єднання Німеччини та побудови демократичних інституцій на території колишньої НДР. У травні 1990 р. перша демократично обрана Народна Палата НДР приймає Закон про самоврядування громад та районів в НДР, яким відновлено статус громади як самостійного від держави суб'єкта владних повноважень з власною компетенцією [10]. До системи органів місцевого самоврядування належали рада муніципалітету та бургомістр. Депутати ради обиралися жителями громади строком на чотири роки. Керівництво представницьким органом здійснював обраний з-поміж депутатів голова ради. Закон передбачав можливість створення у містах-районах президії, до якої входили голова ради, його заступники і бургомістр. Структурними частинами ради були депутатські комісії. Закон передбачав обов'язкове створення головного комітету, комісії з питань бюджету та ревізійну комісію. Рада могла вільно визначати подальшу модель її структурних частин у статуті громади.

Необхідно звернути увагу на те, що бургомістр обирався більшістю від складу ради на строк її повноважень й очолював головний комітет та її виконавчі органи. Він здійснював підготовку проєктів і виконання прийнятих радою рішень, був наділений залишковою компетенцією в порівнянні з радою, яка могла вирішувати будь-яке питання місцевого значення. Закон про самоврядування громад та районів в НДР відновив інститут місцевого самоврядування та запропонував першу демократичну модель владних відносин між органами самоврядування в громадах нової федеральної землі Бранденбург, утвореної 3 жовтня 1990 р. на підставі Договору про об'єднання Німеччини [18].

Сучасний етап розвитку системи місцевого самоврядування характеризується тенденціями до уніфікації моделей організації самоврядної влади у громадах Німеччини. Результатом муніци-

пальної реформи кін. ХХ ст. – поч. ХХІ ст. було приведення більшості земельних законів про муніципальний устрій у відповідність до основ південнонімецької моделі управління зі збереженням певних особливостей побудови і функціонування системи органів місцевого самоврядування у різних федеральних землях.

Визначальним для класифікації сучасних моделей муніципального управління є критерій належності керівної компетенції одному з двох головних органів влади громади (раді або бургомістру) чи її розподіл між обома суб'єктами владних повноважень. Таким чином, вирізняють дві дуалістичні моделі: «рада – бургомістр з одним управлінським центром» та «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром». Відносини влади між ключовими органами в громаді, важелі взаємного впливу, система «стримувань і противаг» схематично зображені на рис. 1. і рис. 2.

Обраний жителями громади бургомістр (голова муніципалітету) очолює представницький орган (раду) та здійснює одноосібне керівництво виконавчими органами ради (муніципальною адміністрацією). Незважаючи на те, що

рада визнається першим головним органом муніципальної влади, яка володіє загальною універсальною компетенцією, бургомістр відіграє домінуючу роль у системі місцевої влади [13, с. 104]. Як голова представницького органу він наділений значними інструментами впливу всередині ради. Поряд з повноваженнями підготовки та ведення пленарних засідань бургомістр формує порядок денний сесій та відповідає за виконання рішень ради. Більше того, цей владний суб'єкт є головою всіх депутатських комісій за посадою. Зважаючи на таке сильне позиціонування бургомістра, рада передає йому велику частину власної компетенції. Таким чином, бургомістр об'єднує дві частини ради в широкому розумінні, тобто орган волевиявлення (представництво громади) та управлінський апарат (виконавчі органи). Ця модель існує у землях Баден-Вюртемберг, Баварія, Північний Рейн-Вестфалія, Райнланд-Пфальц, Саарланд, Саксонія та Тюрінгія.

Ця модель організації самоврядної влади (рис. 2) поєднує в собі елементи південнонімецького та традиційного для громад Бранденбурга «Штайнівського» або «несправжнього магістратного» типу управління. Місцеве самоврядування

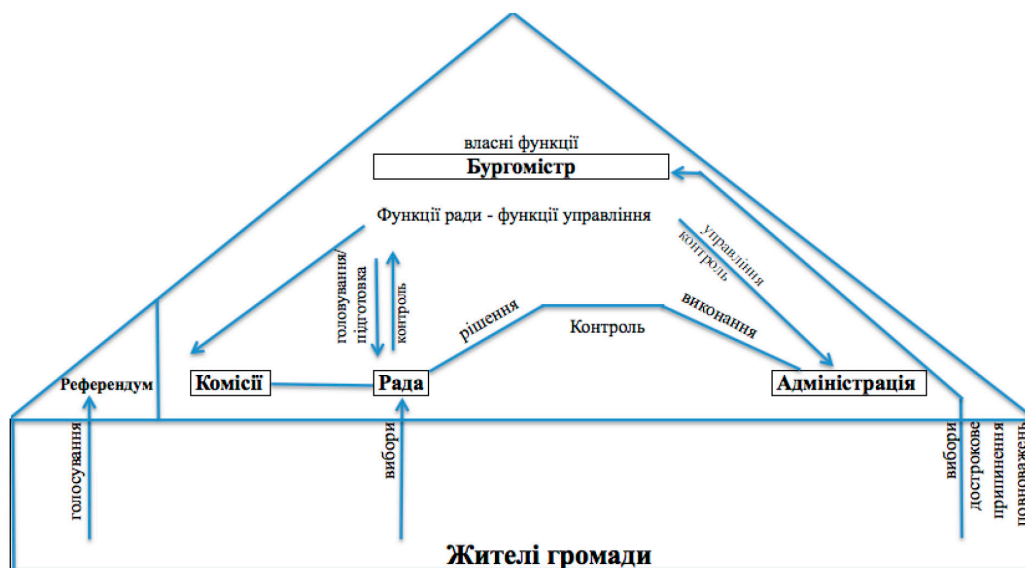


Рис. 1. Модель «рада – бургомістр з одним управлінським центром».

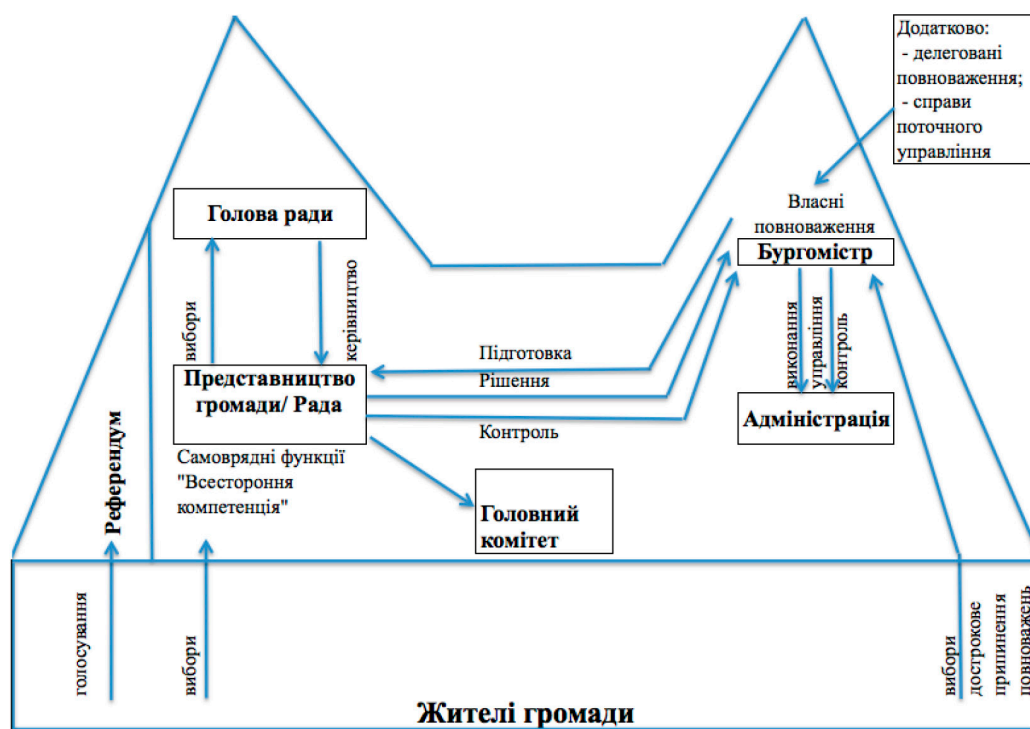


Рис. 2. Модель «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром».

у федеральних землях Мекленбург-Передня Померанія, Саксонія-Ангальт і Шлезвіг-Гольштайн також функціонує згідно з цією моделлю. У Нижній Саксонії громади можуть обирати між першим і другим варіантами.

Обраний жителями громади бургомістр як керівник муніципальної адміністрації та голова ради, який обирається з числа її депутатів і очолює її, формують подвійне політичне керівництво системою управління громадою. На перший погляд, видається, що обидва владні суб'єкти мають рівноцінне значення з точки зору обсягу компетенції, однак детальніший аналіз свідчить про необґрунтованість цього твердження. Голова ради не має важелів впливу на реалізацію бургомістром своєї компетенції. Натомість таким інструментом володіє голова муніципалітету. Хоча голова ради формує, наприклад, порядок денний, але його остаточний проект узгоджується з бургомістром. Та все-таки потрібно наголосити, що роль представництва

громади у цій системі є значно вагомішою, ніж у моделі з одним управлінським центром. Той факт, що бургомістр позбавлений права головування в раді, істотно зменшує його політичний та особистісний вплив на рішення представницького органу. Окрім цього, рада громади формує головний комітет, до якого входять бургомістр та делеговані радою депутати. Головний комітет є «майданчиком» для взаємного врахування інтересів представництва громади і виконавчих органів ради на чолі з бургомістром.

Висновки. Зважаючи на вищесказане, пропонуємо провести періодизацію еволюції системи місцевого самоврядування землі Бранденбург у 6 етапів: 1. Утвердження міст як автономних центрів політичного, економічного та культурного життя (XII-XIII ст.); 2. Розвиток врядування в умовах мадебурзького права (XIII-XVII ст.); 3. Перетворення місцевого самоврядування у низову ланку суперцентралізованого державного управління Пруссії (друга пол. XVII –

кін. XVIII ст.); 4. Розвиток магістратного типу управління та встановлення основ сучасної моделі місцевого самоврядування Бранденбурга (поч. XIX – 20-і рр. XX ст.); 5. Муніципальний устрій в умовах тоталітаризму (1933 – 1990 рр.); 6. Проведення муніципальної реформи й повернення до демократичного місцевого самоврядування (з 1990 р.).

В процесі історичного розвитку та як результат реалізації законодавчої компетенції німецькими землями сформувалися чотири типи організації влади у громаді: північнонімецький, півден-

нонімецький, рейнський бургомістерський та магістратний. Сучасний муніципальний устрій абсолютної більшості суб'єктів федерації ґрунтується на південнонімецькій моделі, яка виражається у двох варіантах: «рада – бургомістр з одним управлінським центром» та «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром». Ці моделі організації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування повинні стати об'єктом ґрунтовних досліджень на предмет ефективності та доцільності їх запровадження в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Кохалик Х. М. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Х. М. Кохалик; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів: [б. в.], 2011. – 20 с.
2. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : О.Д. Лазор, Х.М. Кохалик, І.П. Шелєпницька [та ін.] ; за наук. ред. О. Д. Лазор. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.
3. Demokratische Gemeindeverfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands vom September/Oktober 1946 [Електронний ресурс] // Amtsblatt der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern 1946 S. 113. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/mv/gemeindeverfassung46.htm>.
4. Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 [Електронний ресурс] // Reichsgesetzblatt 1935 I S. 49. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/gemeindeordnung35.htm>.
5. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974 [Електронний ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1974 I S. 432. – Режим доступу: <http://www.documentarchiv.de/ddr.html>.
6. Die Verfassung des Deutschen Reichs «Weimarer Reichsverfassung» vom 11. August 1919 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>.
7. Engeli C. Quellen zum modernen Gemeindeverfassung in Deutschland / C. Engeli, W. Haus (Hrsg.). – Stuttgart: Kohlhammer, 1975. – 811 S.
8. Gern A. Deutsches Kommunalrecht / A. Gern [Текст]. - 3. Aufl. - Baden-Baden: Nomos, 2003. – 766 S.
9. Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 [Електронний ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1957 Teil I S. 65. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/kommunalverfassung57.htm>.
10. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 [Електронний ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1990 I S. 255. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr90-kommunalverfassung.htm>.
11. Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952 [Електронний ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1952 S. 613. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr52.htm>.
12. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. S. 944) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://dejure.org/gesetze/GG/28.html>.
13. Knemeyer F.-L. Gemeindeverfassungen / F.-L. Knemeyer // Kommunalpolitik: politisches Handeln in den Gemeinden / H. Wollmann / R. Roth (Hrsg.). – 2 Aufl. – Opladen: Leske und Budrich, 1999. – 104-122
14. Nierhaus M. Kommunalrecht für Brandenburg [Текст]. – Baden-Baden: Nomos, 2003. – 202 S.
15. Schramm M. Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung / M. Schramm. – Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2006. – 230 S.
16. Stier-Somlo F. Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechtes / F. Stier-Somlo // Archiv des öffentlichen Rechtes [Текст]. – 1929. – Bd. 17. – 1-12 S.
17. Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.
18. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.08.1990 [Електронний ресурс] // Bundesgesetzblatt 1990 Teil II S. 889. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/einigvtr/gesamt.pdf>.

REFERENCES:

1. Kokhalyk, Kh. M., 2011. Dosvid stanovlennya i rozvytku komunal'noho samovryaduvannya v Nimechchyni ta mozhlyvist' yoho adaptatsiyi v mistakh Ukrainy [Experience the formation and development of municipal govern-

- ments in Germany and the possibility of adaptation in cities of Ukraine]. L'viv (in Ukrainian).
2. Orhanizatsiya ta funktsionuvannya predstavnyts'kykh orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v zarubizhnykh krayinakh [The organization and functioning of local governments in foreign countries]. 2009. NADU, Kyiv (in Ukrainian).
 3. Demokratische Gemeindeverfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands vom September/Okttober 1946. Amtsblatt der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern 1946. Access: <http://www.verfassungen.de/de/mv/gemeindeverfassung46.htm>.
 4. Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 . Reichsgesetzblatt 1935 I S. 49. Access: <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/gemeindeordnung35.htm>.
 5. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974 . Gesetzblatt der DDR 1974 I S. 432. Access: <http://www.documentarchiv.de/ddr.html>.
 6. Die Verfassung des Deutschen Reichs «Weimarer Reichsverfassung» vom 11. August 1919. Access: <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>.
 7. Engeli, C., 1975. Quellen zum modernen Gemeindeverfassung in Deutschland. – uttgart: Kohlhammer
 8. Gern, A., 2003. Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden: Nomos
 9. Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 . Gesetzblatt der DDR 1957 Teil. Access: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/kommunalverfassung57.htm>.
 10. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 . Gesetzblatt der DDR 1990. Access: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr90-kommunalverfassung.htm>.
 11. Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952 . Gesetzblatt der DDR 1952. Access: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr52.htm>.
 12. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S.1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. S. 944) . Access: <https://dejure.org/gesetze/GG/28.html>.
 13. Knemeyer, F.-L., 1999. Gemeindeverfassungen. Kommunalpolitik: politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske und Budrich
 14. Nierhaus, M., 2003. Kommunalrecht für Brandenburg. Baden-Baden: Nomos
 15. Schrameyer, M., 2006. Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung. Berlin: Erich Schmidt Verlag
 16. Stier-Somlo, F., 1929. Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechtes. Archiv des öffentlichen Rechtes 17, 1-12
 17. Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849. Access: <http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.
 18. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.08.1990. Bundesgesetzblatt 1990 Teil II S. 889. Access: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/einigvtr/gesamt.pdf>

Красівський Орест Якубович – доктор історичних наук, професор
Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 79491, м. Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16
E-mail: krasivski@ukr.net

Янишевський Маркіян Мар'янович – здобувач
Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 79491, м. Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16
E-mail: markiyan.yanyshevskyy@gmail.com

Krasivskyy Orest Y. – doctor of historical sciences, Full Prof.
Lviv regional institute of public administration National academy of public administration, the Office of the President of Ukraine
Address: 16, Suhomlynskyu Str., Lviv-Briukhovychi, 79491

Yanyshevskyy Markiyan M. - applicant
Lviv regional institute of public administration National academy of public administration, the Office of the President of Ukraine
Address: 16, Suhomlynskyu Str., Lviv-Briukhovychi, 79491

Красивский Орест Якубович – доктор исторических наук, профессор
Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 79491, г. Львов-Брюховичи, ул. Сухомлинского, 16

Янишевский Маркиян Марьянович – соискатель
Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 79491, г. Львов-Брюховичи, ул. Сухомлинского, 16

УДК 352.712.2.025 (477)

doi:10.15421/151633

Типологія проектів місцевого самоврядування та її використання для методичної підтримки обґрунтування проектів

Ю.П. ШАРОВ, Д.Г. БЕЗУГЛИЙ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Дніпро, Україна

Авторське резюме

З огляду на різноманітність проектів місцевого самоврядування, традиційні проекти технології бізнес-менеджменту можуть бути застосовані до них з певними обмеженнями. Існуючі класифікації проектів є недосконалими, недостатньо адекватні сучасним вітчизняним умовам проектної діяльності, зокрема в місцевому самоврядуванні, мають слабку прикладну спрямованість. У статті викладено підхід до впорядкування багатоманітності множини зазначених проектів, реалізований у вигляді запропонованої типології проектів місцевого самоврядування. Показано використання типології для формування рекомендацій щодо визначення необхідного і достатнього рівня глибини обґрунтування життєздатності проектів місцевого самоврядування різних підмножин, основними з яких узагальнено визначено інвестиційні проекти та соціально-управлінські проекти. Показано, що для техніко-економічного обґрунтування інвестиційних проектів можуть застосовуватися традиційні технології проектного менеджменту на основі проектного аналізу, а для соціально-управлінських проектів обґрунтування може бути здійснено на основі розробки концепції проекту. Виявлено потребу підвищення комплексності концепції проектів місцевого самоврядування. Запропоновано логічну структуру і зміст комплексної концепції, рекомендовано підходи до поглибленого опрацювання окремих позицій концепції.

Ключові слова: типологія проектів місцевого самоврядування; інвестиційні проекти; соціально-управлінські проекти; підходи до обґрунтування життєздатності проектів місцевого самоврядування; комплексна концепція проекту місцевого самоврядування; методична підтримка розробки комплексної концепції проекту

Typology of local government's projects and it's using for methodological support of the project's ground

Y.P. SHAROV, D.H. BEZUGIY

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipro, Ukraine

Abstract

Taking into account diversity of local government's projects, traditional project's technologies of business management can be used for it with some constraints. Present project's classifications are imperfect, inadequate for modern conditions of local government, have weak applied orientation. The approach for systematization of project's diversity in local government, which realized as typology of local government's projects, is decrypted in the article. Use of the typology for forming recommendations to determine of deep' level of local government's project's competitiveness ground is shown for different sub multitudes, the main of which are invest projects and social-management projects. Shown, that for technical-economical ground of invest projects could be used the traditional technologies of the project management, but for social-management projects

© Ю.П. Шаров, Д.Г. Безуглий, 2016

ground could be done on the base of the project's concept. The need of strengthening of local government's project concept's complexity discovered. The logical structure and content of complex concept preferred, the approaches to deeper working up of some concept's position recommended.

The approach for system determination of results and success' indicators of projects preferred. It base on problem's analyze and description of start's and finish's state of project's environment (changes of environment concerning implementation of project). The key words of problem's symptoms look for in the space of potential target effects of local government's projects (financial, economical, social, management, political, ecological). Then these key words reform and edit, after that they become the content's essence of success' indicators.

During form the concept of local government's projects recommended to do analyze of opportunities to remake projects as partially commercial by the way to give office's rooms, places for advertising, places for trade, possibilities to realize paid services for use of entrepreneurs. In this case the entrepreneurs funds will be participate in project implementation.

The factors of project's stability descript the project only on context to protect the ready product of the project. Taking into account, recommended to do the risk-analyze during working up the project's concept (technical, social, innovational, strategic, administration, ecological, political, recourse, financial, economical, institutional risks), determine the methods of reaction to risks (deviation, readdressing, softening, taking of risks).

Key words: typology of local government's projects; invest projects; social-management projects; approaches to local government's project's competitiveness ground; complex concept of local government's project; the methodological support of project's complex concept working up

Типология проектов местного самоуправления и ее использование для методической поддержки обоснования проектов

Ю.П. ШАРОВ, Д.Г. БЕЗУГЛЫЙ

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепр, Украина

Авторское резюме

Учитывая разнообразие проектов местного самоуправления, традиционные проектные технологии бизнес-менеджмента могут быть применены к ним с определенными ограничениями. Существующие классификации проектов являются несовершенными, недостаточно адекватны современным отечественным условиям проектной деятельности, в частности в местном самоуправлении, имеют слабую прикладную направленность. В статье изложен подход к упорядочению многообразия множества указанных проектов, реализованный в виде предлагаемой типологии проектов местного самоуправления. Показано использование типологии для формирования рекомендаций по определению необходимого и достаточного уровня глубины обоснования жизнеспособности проектов местного самоуправления различных подмножеств, основными из которых обобщенно определены инвестиционные проекты и социально-управленческие проекты. Показано, что для технико-экономического обоснования инвестиционных проектов могут применяться традиционные технологии проектного менеджмента на основе проектного анализа, а для социально-управленческих проектов обоснование может быть осуществлено на основе разработки концепции проекта. Выявлена необходимость повышения сложности концепции проектов местного самоуправления. Предложено логическую структуру и содержание комплексной концепции, рекомендованы подходы к углубленному рассмотрению отдельных позиций концепции.

Ключевые слова: типология проектов местного самоуправления; инвестиционные проекты; социально-управленческие проекты; подходы к обоснованию жизнеспособности проектов местного самоуправления; комплексная концепция проекта местного самоуправления; методическая поддержка разработки комплексной концепции проекта

Постановка проблеми. Проекти, що реалізуються в місцевому самоврядуванні, часто є складними комплексами робіт з високою невизначеністю, переслідують широкий спектр цілей, виконуються із залученням різних категорій учасників і пов'язані з отриманням різного роду вигод для територіальної громади. Проекти місцевого самоврядування (проекти МСВ) є найбільш масовими серед проектів сфери публічного управління, мають особливі статусні характеристики.

Враховуючи специфіку й різноманітність проектів МСВ до деяких з них традиційні проектні технології бізнес-менеджменту можуть бути застосовані у більшому обсязі, у той час як до інших – досить обмежено. Тому виникає проблема певного впорядкування багатоманітності множини проектів МСВ для формування рекомендацій щодо визначення необхідного і достатнього рівня глибини обґрунтування життєздатності різних груп проектів. Така проблема є вельми значущою з огляду, зокрема, на те що використання відомих інструментів техніко-економічного обґрунтування проектів на основі проектного аналізу відрізняється значною трудомісткістю і має бути виправданим. Підготовка проектів перших об'єднаних територіальних громад Дніпропетровщини для реалізації державної субвенції на розвиток їх інфраструктури з фінансуванням Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР) показала, що зазначена проблема існує, а методичні матеріали ДФРР не забезпечують можливості для її повноцінного розв'язання [2]. Як наслідок, на практиці виникає потреба підвищення комплексності визначення життєздатності проектів, що не вимагають поглибленого техніко-економічного обґрунтування через проектний аналіз.

Аналіз досліджень та публікацій. Беручи до уваги існуючу позицію дослід-

ників [3; 12], будемо відносити до проектів МСВ такі проекти, що здійснюються під егідою органу місцевого самоврядування, мають центри відповідальності у його структурних підрозділах, спрямовані на реалізацію стратегічних пріоритетів розвитку території та затверджені у складі проектної частини стратегії її розвитку, а результатами виконання їх є суто соціальні або соціально-економічні вигоди територіальної громади [3; 12]. Зазвичай, як метод упорядкування множини проектів використовують класифікацію – логічне розділення обсягу поняття на складові елементи за обраними ознаками [4]. За основними правилами класифікації вона повинна мати єдину основу, кожен елемент повинен належати лише одному класу, тобто члени класифікації повинні взаємно виключати одне одного, не бути поняттями, які перетинаються [10; 11].

У літературі з управління проектами традиційно пропонується з деякими незначними варіаціями класифікація проектів, яка певною мірою будується на західному досвіді й вимагає, на наш погляд, оновлення й доповнення [5-9]. Як недоліки існуючої класифікації можна відмітити пропонувані нею нереальні для сьогодення України кількісні значення класифікаційних ознак за тривалістю проекту (наприклад, короткостроковий проект – до 3-х років [5; 9]), за вартістю проекту (наприклад, малий проект – до 10 млн. дол. згідно з досвідом США [6; 8; 9]). Застосування західних «кальок» в термінах (наприклад, монопроект, мультипроект, мегапроект) призводить до невизначеності в основі класифікації та ознаках, що їх відділяють одне від одного. Так, в джерелах [6; 8; 9] основою класифікації на типи «монопроект», «мультипроект», «мегапроект» прийнято розмірність проекту; в джерелах [6; 7] типи проектів «мультипроект» і «монопроект» виокремлю-

ються за ознакою вимог до обмеженості ресурсів, а тип «мегапроект» – навіть за двома ознаками – масштаби й розмір проекту та строки реалізації. У джерелах [6; 7] за ознакою рівня проекту виділяються «проект», «програма», «система»; у джерелі [8] за такою ж ознакою до згаданих додається «портфель проектів». При цьому у джерелі [7] мегапроект ототожнюється з програмою, а автори джерела [8] окремо визначають поняття «програма» за ознакою рівня проекту і окремо «мегапроект» – за ознакою комплексності (складності) проекту, причому не корелюють програму і мегапроект між собою. Також невизначеними залишаються змістовні відмінності поняття «система» як виділеного дослідниками класу проектів («...цілеспрямований комплекс взаємозалежних елементів (проектів) та відносин між ними») [8, с. 20] та «програма» («...сукупність проектів і заходів, пов'язаних загальною метою й умовами виконання») [8, с. 19].

Концепція проекту в проектному підході є важливішим документом, який відображає первинні (проміжні) результати обґрунтування життєздатності майбутнього проекту [6; 8; 9]. Методичні рекомендації ДФРР цю змістовну частину роботи відображають недостатньо системно й повно, а з огляду на те, що для значної кількості проектів, які не потребують поглибленого обґрунтування, ця концепція стає основним документом оцінювання їх життєздатності, формування повноцінної концепції стає певною проблемою. Крім того, окремі позиції комплексної концепції проектів МСВ вимагають опрацювання методичної підтримки їх реалізації для отримання належної якості обґрунтування, що також реалізується у межах даного дослідження.

Метою дослідження є викладення результатів щодо формування підходу до впорядкування множини проектів місцевого самоврядування та методичного забезпечення розробки комплексної концепції проектів, що не вимагають поглибленого техніко-економічного обґрунтування їх життєздатності.

Виклад основного матеріалу. Проведений аналіз валідності результатів впорядкування множини проектів за існуючими класифікаціями дозволяє стверджувати, що не завжди відбувається дотримання основних правил класифікації, які є достатньо жорсткими, а результати не завжди адекватно відображають реальність.

Спорідненим до класифікації методом логічного впорядкування є типологія. Цей метод дуже схожий за своєю логічною основою з класифікацією, хоча зазвичай підкреслюється, що типологія – це класифікація за істотними ознаками й використовується для порівняльного вивчення саме істотних ознак [4]. Типологія ґрунтується на понятті «тип» – певна абстрактна теоретична модель, в якій фіксуються найважливіші структурні або функціональні особливості досліджуваних об'єктів [10; 11].

Існуюча різноманітність проектів бізнесу та публічного управління зумовлює необхідність багатомірного її впорядкування, коли кожна одиниця має відношення до багатьох ознак. Виходячи із зазначеного, автор вважає, що впорядкування множини проектів, зокрема проектів МСВ, коректніше може бути здійснене на основі методу типології.

У межах пропонованої типології проектів МСВ визначаються типи проектів за такими ознаками:

1. За складністю, що зумовлюється рівневістю, багатозв'язністю та взаємозалежністю проектного управління:

– однорівневі проектні структури: монопроекти; мультипроекти (локальний випадок мультипроектного управління – портфель проектів);

– багаторівневі проектні структури: програми; мегапроекти.

Переважно проекти МСВ являють собою монопроекти (незалежні одне від одного проекти, кожен з яких виконується одною командою).

2. За потенціалом фінансового ефекту проекту:

– проекти локального ефекту: прями надходження до бюджету органу місцевого самоврядування (ОМС);

– проекти глобального ефекту, ха-

рактерного для інфраструктурних проєктів: опосередкований фінансово-економічний ефект (у регіональному чи народногосподарському аспекті);

– проєкти, що не передбачають фінансових результатів.

3. За змістовно-цільовим спрямуванням продукту проєкту:

– інфраструктурні (масштабні капіталомісткі державні, комунальні або муніципальні проєкти, що мають важливе суспільне значення, спрямовані на забезпечення необхідних і достатніх умов виробництва та проживання на території шляхом проведення будівельно-монтажних робіт із створення виробничих, інженерних, комунікаційних, транспортних, енергетичних, соціальних, ринкових та інших об'єктів і які не завжди забезпечують високу рентабельність капіталовкладень на користь суспільній користі);

– інституційні (такі, продуктом яких є спільний орган управління, створений у процесах співробітництва громад, і комплект документально оформлених регламентів або локальних нормативних актів щодо забезпечення його функціонування);

– проєкти з розробки бізнес-процесів надання публічних послуг (житлово-комунального, соціально-культурного, освітньо-виховного, інформаційного та іншого спрямування);

– проєкти з моделей та форм управлінської (фіскальної, інвестиційної, фінансово-економічної діяльності);

– проєкти організаційно-комунікаційні та взаємодії з бізнесом і громадськістю.

4. За потенціалом тиражування проєктної ідеї:

– парасолькові проєкти (проєкти з розроблення й тиражування деякої єдиної ідеї, які ініціюються і впроваджуються великою бізнес-компанією, спрямовані на розв'язання пріоритетних соціально-економічних проблем працівників-жителів території присутності компанії, співфінансуються бізнес-компанією й місцевими бюджетами);

– касетні (універсальні) проєкти (такі, базова проєктна ідея яких при

отриманні позитивних результатів упровадження базового проєкту може бути використана для споріднених по змісту й спрямованості проєктів інших територій і які співфінансуються регіональним органом місцевого самоврядування та відповідною територіальною громадою);

– монотипові (індивідуальні, унікальні) проєкти, що розроблені для специфічних умов і не містять потенціалу типовості.

5. За потребою в капітальному інвестуванні: інвестиційні проєкти (такі, в результаті реалізації яких створюються матеріальні об'єкти і які для свого фінансування вимагають капітальних інвестицій, для отримання яких у більшості випадків потрібні спеціальні механізми залучення інвестицій (бізнес-план, пакет документів для отримання гранту, для залучення приватного інвестора); проєкти поточного фінансування (переважно, підмножина соціально-управлінських проєктів).

6. За критичними факторами майбутньої сталості проєкту: фінансово-економічні; політичні; соціальні (у т.ч. екологічні, гендерні); інституційні (у т.ч. правові, управлінські, організаційні).

7. За ступенем кооперації проєктної діяльності: локальні проєкти; проєкти міжмуніципального співробітництва; проєкти субрегіонального рівня; проєкти прикордонного співробітництва.

8. За тривалістю: короткотермінові (в межах поточного фінансового року); середньотермінові (1-3 роки); довготермінові (більше трьох років).

9. За вартістю: малобюджетні (до 300 тис. грн.); середньобюджетні (300-800 тис. грн.); великобюджетні (більше 800 тис. грн.).

Запропонована типологія дає, насамперед, можливість сформулювати рекомендації щодо визначення необхідного і достатнього рівня глибини обґрунтування життєздатності проєктів МСВ.

Перша підмножина проєктів МСВ (умовна назва – інвестиційні проєкти МСВ) – які, крім складання концепції проєкту, вимагають поглибленого техніко-економічного обґрунтування на основі проєктного аналізу: інфра-

структурні монопроекти, які характеризуються глобальним або локальним фінансовим результатом, фінансуються через капітальні видатки, відповідно мають здебільшого середньостроковий або довгостроковий період реалізації, є багато- або середньобюджетними, а основними факторами сталості їх є фінансово-економічні.

Друга підмножина проектів МСВ (умовна назва – соціально-управлінські) – для обґрунтування життєздатності яких достатнім є розробка концепції проекту, яка доповнюється плануванням проекту. Такі проекти можуть реалізовуватися за рахунок поточних видатків, частіше за все не мають фінансових результатів або мають локальний фінансовий результат (надходження до бюджету), переважно є коротко- чи середньостроковими, мало- чи середньо бюджетними, а їх сталість зумовлюється, перш за все, політичними, соціальними та інституційними факторами.

Отже, можна вважати, що для групи інвестиційних проектів МСВ існує перевірена часом методика обґрунтування їх життєздатності [6; 8; 9]. Проте для групи соціально-управлінських проектів, обґрунтування життєздатності яких робиться на основі концепції проекту, деякі аспекти зазначеної концепції вимагають поглибленого розкриття з метою підвищення якості обґрунтування.

Пропонується у складі комплексної концепції проекту визначати такі позиції: назва й мета проекту; системний опис проблеми проекту (симптоми та причини проблеми, її масштаб, прогнозовані наслідки невирішення проблеми, відповідність проблеми змісту стратегій розвитку території, заінтересовані сторони проблеми, цільові групи проекту та обґрунтування впливу проекту на кожну з них); інноваційна ідея, альтернативи її реалізації, обґрунтування опорної альтернативи; продукт та результати проекту, виражені через індикатори успішності проекту; потрібні ресурси; організації-партнери й учасники проекту; орієнтовна тривалість проекту, основні етапи реалізації у часі; готовність

проекту до реалізації (потреба у передпроектних дослідженнях, техніко-економічному обґрунтуванні, експертизах, розробці технічної та проектно-кошторисної документації); ризики проекту та сталість його результатів; маркетингова та інформаційно-комунікативна підтримка проекту, витрати на неї; орієнтовна вартість та бюджет проекту; потенційні джерела фінансування проекту та частки фінансування з кожного джерела.

Отже, враховуючи запропонований зміст концепції проекту МСВ та її подальше доповнення технологіями планування проекту, під час чого здійснюються структуризація і впорядкування проектного комплексу робіт, для значної частини проектів МСВ концепція може бути взята за основу обґрунтування їх життєздатності.

Для системного визначення результатів та індикаторів успішності проектів МСВ пропонується підхід, що базується на аналізі проблеми проекту та опису вихідного й кінцевого станів середовища проекту (змін середовища) з використанням відповідних ключових слів. При цьому логічно здійснювати пошук ключових слів для опису факторів успішності проекту в понятійному просторі його потенційних цільових ефектів (фінансово-економічні, соціальні, екологічні, управлінські, політичні ефекти). Потреба в змінах ситуації означає, що у вихідній ситуації було щось таке, що нас не задовольняло, існує те, з чим потрібно боротися, те, чого не має бути при нормальному функціонуванні: зазначене і відображається симптомами проблеми. Саме віднаходження й опис симптомів проблеми закладає змістовну базу для визначення індикаторів успішності проекту. Далі описується очікуваний (бажаний) стан ситуації, але по тих самих аспектах, що визначені симптомами проблеми (ключовими словами). На завершення ключові слова опису симптомів проблеми логічно перетворюються (через переформулювання, редагування, доповнення тощо) на індикатори успішності проекту.

Рекомендовано при формуванні

концепції проектів МСВ аналізувати можливість переведення їх до розряду частково комерційних, зокрема через надання у межах середовища проекту офісних приміщень, можливості реалізації додаткових платних послуг, місць для реклами, для торгівлі і т.ін. Це дозволить частково залучити підприємницькі кошти до виконання проекту.

Враховуючи, що фактори сталості проекту характеризують ситуацію лише «постфактум», запропоновано в концепції проекту МСВ здійснювати аналіз потенційних ризиків реалізації проекту (технічні, соціальні, ризики інноваційності, стратегічні ризики, управлінські, екологічні, політичні, ресурсні, фінансові, економічні, інституційні), які підлягають на рівні концепції лише якісному аналізу з орієнтовним визначенням їх ймовірності, масштабів наслідків,

прийнятих способів управлінської реакції (відхилення, переадресація, пом'якшення, прийняття ризиків).

Висновки. Впорядкування множини проектів місцевого самоврядування дозволяє більш упевнено визначати групи проектів, які вимагають поглибленого техніко-економічного обґрунтування проектів з використанням трудомістких технологій проектного аналізу, а також ті проекти, для обґрунтування життєздатності яких достатньо розробити комплексну концепцію проекту і здійснити його планування згідно з вимогами проектного підходу.

Запропонований склад комплексної концепції проекту МСВ і методична підтримка її розробки дозволяють підвищити якість підготовки проектів МСВ, що претендують на отримання грантів ДФРР.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст]. – 5-те вид. – К.: Ірпінь; Перун, 2005. – С. 374.
2. Методичні рекомендації щодо заповнення Форми інвестиційної програми, проекту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Legal-base>.
3. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. [Текст] / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова [та ін.] ; за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К.: Атіка, 2009. – 404 с.
4. Соціологічна енциклопедія [Текст] / Укл. В.Г. Городяненко. – К.: Академвидав, 2008. – 456 с.
5. Управление проектами [Текст] // Интегрированная программа по персоналу-технологии: матер. тренинг-семинара, г. Киев. – К.: Gestalt Consulting Group, 1999. – 215 с.
6. Управление проектами: учеб. пособие [Текст] / И.И. Мазур [и др.]; под. общ. ред. И.И. Мазура и В.Д. Шапиро. – 6-е изд., стер. – М.: Изд-во «Омега-Л», 2010. – 960 с.
7. Управління проектами : навч. посіб. [Текст] / під ред. С.К. Чернова, В.В. Малого. – Миколаїв: МУК, 2010. – 354 с.
8. Управління проектами : підручник [Текст] / за заг. ред. О. В. Пономаренко. – Донецьк: ДонДУУ, 2010. – 912 с.
9. Управління проектами та програмами : підручник [Текст] / С. Д. Бушуєв, Н. С. Бушуєва, А. Я. Казарезов, К. В. Кошкін, С. С. Рижков, М. В. Фатєєв, С. К. Чернов, О. С. Яцунський. – Миколаїв: вид-во Торубари О.С., 2010. – 352 с.
10. Философия. Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. А.А. Ивина. – М.: Гардарики, 2006. – 1072 с.
11. Філософський енциклопедичний словник [Текст] / гол. ред. В. І. Шинкарук. К.: Абрис, 2002, 742 с.
12. Чикаренко І. Сутність і характерні особливості муніципальних проектів розвитку [Текст] / Ірина Чикаренко // Актуальні пробл. держ. упр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 (30). – С. 253 – 259.

REFERENCES:

1. Velikij tлумachnij slovník suchasnoï ukráínskoï movi [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language], 2005. Kyiv, 374 (in Ukrainian).
2. Metodichni rekomendacii shhodo zapovnennya formi investicijnoï programi, proektu regionalnogo rozvitku, shho pretendue na otrimannya finansuvannya za raxunok koshtiv Derzhavnogo fondu regionalnogo rozvitku [Methodical recommendations concerning fill-out of the investment program, project of regional development which applies on the receipt of financing due to money of the State Regional Development Fund], 2015. Regime to eccess: <http://dfrr.minregion.gov.ua/legal-base>.
3. Sharov Y.P., Chikarenko I.A., Mamatova T.V., 2009. Municipalnij menedzhment [Municipal management]. Kyiv, 404 (in Ukrainian).

4. Gorodyanenko V.G., 2008. Sociologichna enciklopediya [Sociological encyclopaedia]. Kyiv, 456 (in Ukrainian).
5. Upravlenie proektami [Project management], 1999. Trening-seminar «Integrirovannaya programma po personal-texnologii» [Training-seminar “Integrative program on personal technology”]. Kiev, 215 (in Ukrainian).
6. Mazur I.I., 2010. Upravlenie proektami [Project management]. Moscow, 960 (in Russian).
7. Chernov S.K., Maliy V.V., 2010. Upravlinnya proektami [Project management]. Mikolaiv, 354 (in Ukrainian).
8. Ponomarenko O.V., 2010. Upravlinnya proektami [Project management]. Doneck, 912 (in Ukrainian).
9. Bushuev S.D., Bushueva N.S., Kazarezov A.Y., 2010. Upravlinnya proektami ta programami [Management by project and program]. Mikolaiv, 352 (in Ukrainian).
10. Ivin A.A., 2006. Filosofiya. Enciklopedicheskij slovar [Philosophy. Encyclopaedic dictionary]. Moscow, 1072 (in Russian).
11. Shinkaruk V.I., 2002. Filosofskij enciklopedichnij slovník [Philosophical encyclopaedic dictionary]. Kyiv, 742 (in Ukrainian).
12. Chikarenko I., 2007. Sutnist i xarakterni osoblivosti municipalnix proektiv rozvitku / Irina Chikarenko [Essence and specific features of municipal development projects]. Dnipropetrovsk, 253 – 259 (in Ukrainian).

Шаров Юрій Павлович - доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: sharovyuip@gmail.com

Безуглий Дмитро Георгійович - аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: dmitriybezugliy@gmail.com

Sharov Yuriy P. – doctor of science in public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Bezugiy Dmytro H. – postgraduate
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Шаров Юрій Павлович - доктор наук по государственному управлению, профессор
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

Безуглый Дмитрий Георгиевич - аспирант
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

УДК 352.088.6 (477)

doi:10.15421/151634

Формування професійних компетентностей персоналу органів державної фіскальної служби

О.О. ЧИКАРЕНКО, І.А. ЧИКАРЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
Дніпро, Україна

Авторське резюме

Обґрунтовано потребу у формуванні системи підвищення професійної компетентності персоналу органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС). Зазначено, що рівень задоволення органів ДФС обласного і особливо районного рівнів у висококваліфікованих кадрах на цей час не є достатнім, брак професійної компетентності фахівців особливо гостро відчувається при проведенні контрольно-перевірочної роботи, яка вимагає творчого підходу до вирішення поставлених завдань, використання всіх наявних інформаційних ресурсів, у тому числі і в зовнішньому (для фіскального органу) середовищі. У сучасних складних соціально-політичних та економічних умовах тенденції реформування державної служби в Україні, зокрема ДФС, полягають у зменшенні кількості посадових осіб, що вимагає від кожного фахівця постійного підвищення ефективності своєї праці. Це можливо тільки за умови систематичного підвищення кожною посадовою особою власної професійної компетентності і вимагає від керівництва ДФС створення необхідних умов та можливостей для постійного навчання персоналу протягом усього періоду його роботи у фіскальній службі. Характеризуються вимоги до компетентностей та принципи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб ДФС, обґрунтовуються шляхи підвищення ефективності їх діяльності у складних умовах постійних змін бізнес-середовища, нормативно-правового поля та зовнішніх викликів на шляху інтеграції України до Європейського Союзу.

Ключові слова: професійна компетентність; підвищення кваліфікації; посадові особи державної фіскальної служби; мережеві технології; дистанційне навчання; е-навчання

Formation of professional competence of the state fiscal service bodies personnel

O.O. CHYKARENKO, I.A. CHYKARENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipro, Ukraine

Abstract

The article deals with the need to form the system of professional competence of the personnel of the State Fiscal Service (SFS) in Ukraine. It is mentioned that the level of satisfaction of the bodies of the SFS on the regional and, especially, district levels in highly qualified personnel at this time is not sufficient, the lack of professional competence of specialists is especially sharp under the control-inspection work, which requires a creative approach to solving tasks, using all available information resources, including external (for the fiscal body) environment. Trends in reforming the Civil service in Ukraine, including SFS, in the modern complex socio-political and economic conditions are in reducing the number of officials. That requires continuous increase of efficiency of the officials work. This is possible provided a systematic increase of an official's own

© О.О. Чикаренко, І.А. Чикаренко, 2016

professional competence, and requires to create by the SFS management the necessary conditions and opportunities for continuous training of the personnel throughout their work in the Fiscal Service. The requirements to competencies and training and in-service training principles for the SFS officials are described. Ways of increasing efficiency of their activities in difficult conditions of permanent changes in the business environment, legal area and external challenges on the way of integration of Ukraine into the European Union are substantiated.

Key words: professional competence; officials of the State fiscal service; distance learning; e-learning; webinar

Формирование профессиональных компетентностей персонала органов государственной фискальной службы

А.А. ЧИКАРЕНКО, И.А. ЧИКАРЕНКО

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепр, Украина

Авторское резюме

Обосновано потребность в формировании системы повышения профессиональной компетентности персонала органов Государственной фискальной службы Украины (далее – ГФС). Отмечено, что уровень удовлетворения органов ГФС областного и особенно районного уровня в высококвалифицированных кадрах на это время не является достаточным, недостаток профессиональных компетентностей специалистов особенно остро чувствуется при проведении контрольно-проверочной работы, которая требует творческого подхода к решению поставленных заданий, использования всех имеющихся информационных ресурсов, в том числе и во внешней (для фискального органа) среде. В современных сложных социально-политических и экономических условиях тенденции реформирования государственной службы в Украине, в частности ГФС, заключаются в уменьшении количества должностных лиц, которое требует от каждого специалиста постоянного повышения эффективности своего труда. Это возможно только при условии систематического повышения каждым должностным лицом собственной профессиональной компетентности и требует от руководства ГФС создания необходимых условий и возможности для постоянной учебы персонала в течение всего периода его работы в органах фискальной службы. Характеризуются требования к компетентностям и принципы подготовки, переподготовки и повышения квалификации должностных лиц ГФС, обосновываются пути повышения эффективности их деятельности в сложных условиях постоянных изменений бизнес-среды, нормативно-правового поля и внешних вызовов на пути интеграции Украины в Европейский Союз.

Ключевые слова: профессиональная компетентность; повышение квалификации; должностные лица государственной фискальной службы; сетевые технологии; дистанционное обучение; е-обучение

Постановка проблемы. Сегодня, на шляху інтеграції України до Європейського Союзу, відбуваються динамічні процеси реформування всієї системи публічного управління, у тому числі і державної фискальної служби (далі – ДФС). Сучасні тенденції скорочення чисельності апарату державних служб в Україні висувають нові вимоги щодо ефективності використання наявного кадрового потенціалу, що є основним фактором якісного та результативного виконання фискальними органами

своїх функцій, і безпосередньо відображається на рівні соціально-економічного розвитку держави, забезпеченні її фінансової безпеки. Нові українські реалії спонукають до визначення шляхів радикального покращення стану професійної підготовки та компетентностей персоналу на всіх рівнях організаційної структури ДФС, насамперед на районному, оскільки в районних органах ситуація з підбором висококваліфікованих кадрів є найбільш критичною.

Успіх у реалізації стратегії реформу-

вання фіскальної служби за умов забезпечення стабільних надходжень до зведеного державного та місцевого бюджетів є можливим на основі підвищення загально-го рівня професійної компетентності працівників, що дасть можливість службі в цілому ефективно працювати, забезпечуючи фінансову безпеку держави. Необхідність прискорення процесів реформування органів державної влади є фактором, що значно загострює проблему сталого та випереджаючого розвитку людського потенціалу органів фіскальної служби. Фахівці-податківці на всіх рівнях структури ДФС, зокрема на районному, повинні мати системні теоретичні знання, практичні вміння і навички щодо вирішення актуальних проблем обслуговування платників податків на європейському рівні якості із дотриманням податкового законодавства тощо.

Проблема забезпечення органів ДФС висококваліфікованим, професійно підготовленим персоналом на цей час не є розв'язаною повною мірою, що негативно позначається на результатах роботи регіональних та районних органів ДФС. Спостерігається висока плінність кадрів і як наслідок, відтік досвідчених фахівців, що працювали в службі понад п'яти років, та притік дипломованої молоді, яка бажає плідно працювати на користь держави, але їй бракує досвіду практичної діяльності. Як результат, все частішими стають скарги платників податків на неясне виконання податківцями функцій держави, в окремих випадках спостерігається і недобір коштів до державного бюджету.

Вирішення цієї проблеми є можливим через постійне та систематичне підвищення професійної компетентності посадових осіб ДФС, передачу кращого досвіду виконання завдань з контрольно-перевірочної роботи, судового супроводження справ та інших завдань поточної діяльності у масштабах ДФС в цілому. Ускладнює проблему те, що робота з підвищення кваліфікації персоналу має проводитися без відриву від виконання ним службових обов'язків, що вимагає гнучкого та зручного графіка навчання, із побудовою індивідуальної освітньої траєкторії. Таке навчання можливе за відповідною програмою підвищення кваліфікації, його можна реалізувати на основі застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), а саме

– за допомогою дистанційного режиму, який дозволяє здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення професійної компетентності державних службовців, зацікавлених в отриманні нових знань, умінь і навичок професійної діяльності, та здатних до самоконтролю в електронному форматі.

Аналіз досліджень і публікацій. Останнім часом питанням формування професійних компетентностей державних службовців, зокрема на основі підвищення їх кваліфікації із застосуванням сучасних ІКТ, приділялася значна увага як науковців, так і практиків. Проблемам запровадження е-навчання до програм підготовки магістрів державного управління, регіональних та обласних програм підвищення кваліфікації державних службовців, здійснення відповідної консультативної діяльності у е-форматі, індивідуалізації та самоосвітній мотивації державних службовців, удосконаленню змісту навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентісного підходів та забезпеченню оптимального поєднання навчального процесу з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями у галузі державного управління присвячені праці Н. Алюшиної [1], Н. Болюбаша [2], Є. Бородіна [3; 4], Т. Кравченко [5], Н. Липовської [6], Т. Маматової [7], О. Оболенського [10], С. Попова [11] та інших авторів.

Автор праці [2] Н.М. Болюбаш розглядає підходи до тлумачень понять «професійна компетентність» і «компетенція», уточнює компонентний склад професійної компетентності державних службовців та обґрунтовує доцільність використання у професійному навчанні державних службовців інноваційних мережевих освітніх технологій з метою підвищення рівня сформованості професійної компетентності майбутніх фахівців. Так, Н.М. Болюбаш зазначає, що професійну компетентність державних службовців можна розглядати як «сукупність ключових (універсальних), базових (загальнопрофесійних) та спеціальних (професійно-профільних) компетенцій стосовно професійної діяльності, значні потенційні можливості для формування яких надають мережеві освітні технології» [2, с. 34].

Можна сказати, що компетентності яв-

ляють собою динамічне поєднання знань, розуміння, навичок, умінь і здатностей. Розвиток компетентностей є метою освітніх програм. Методологія Тюнінга чітко їх розділяє та визначає основну відмінність між результатами навчання та компетентностями: перші формулюються викладачами на рівні освітньої програми, а також на рівні окремої дисципліни, а компетентності набуваються особами, які навчаються.

Численні публікації, досвід та кращі практики у сфері формування професійних компетентностей державних службовців свідчать, що сьогодні перевага віддається інноваційним формам, методам і технологіям навчання, зокрема, із застосуванням сучасних комп'ютерних систем та спеціалізованого програмного забезпечення. Проте для формування професійних компетентностей службовців органів ДФС потрібне не тільки широке запровадження зазначених вище форм, методів та технологій навчання, а й радикальна зміна відношення керівництва ДФС до підвищення кваліфікації своїх працівників, створення необхідних умов та можливостей для постійного навчання персоналу протягом усього періоду його роботи на фіскальній службі.

Мета дослідження полягає у вивченні проблем, вимог та принципів формування професійних компетентностей персоналу органів Державної фіскальної служби, а також розробленні пропозицій щодо підвищення рівня професійної компетентності фахівців через організацію навчання в е-форматі.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, для успішного проведення реформ у сфері публічного управління та вирішення низки складних інноваційних завдань з реформування системи державної влади в Україні, зокрема державної фіскальної служби, необхідно залучати до складу основних робочих груп кращих фахівців по всій вертикалі організаційної структури органів ДФС: від районних інспекцій до центрального апарату. Але залучення досвідчених фахівців, які мають достатньо великий стаж роботи у фіскальних органах, має і зворотну сторону: в цих службовців вже склалися певний менталітет, стереотипи мислення, професійна культура поведінки, що іноді заважає запровадженню якісно нових технологій та

підходів до виконання покладених на них функцій. Реалізація стратегічних змін у роботі органів ДФС вимагає застосування інноваційних підходів, що значно візняються від функціональної операційної діяльності. Саме тому ще на перших етапах модернізації державної податкової служби (2003-2005 рр.), колишнім керівництвом Державної податкової адміністрації України було створено окремий департамент модернізації, який було виведено зі структури податкової служби, і завданням якого було управління процесами змін у податковій службі «ззовні» [13].

Сучасний підхід нинішнього керівництва ДФС до впровадження стратегічних змін у роботу цієї державної інституції служби полягає, насамперед, в омолодженні кадрового потенціалу, просуванні молодих дипломованих фахівців, не заангажованих старими методами роботи з платниками податків. Такий підхід є ефективним у контексті боротьби з корупцією та ломкою існуючих схем ухилення від оподаткування, проте іноді він призводить до втрат державного бюджету. Але успіх процесів реформування фіскальної служби на даному етапі, у першу чергу, залежить від професійної компетентності як керівного, так і рядового складу органів фіскальної служби, тому на перший план виходить завдання підготовки нової генерації фахівців податкової та митної справи, які мають ще невеликий стаж роботи як в органах ДФС, так і в інших структурах. Ця робота має виконуватися на основі системного підходу і вимагає визначення таких ключових моментів, як вид, принципи та зміст навчання; вимоги до професійних компетентностей фахівців, що пройшли підготовку; організаційно-структурного та ресурсного забезпечення процесу навчання. Світовий досвід у сфері підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців свідчить, що розвиток їх професійних компетентностей, обмін досвідом та кращими практиками стає можливим і більш ефективним за умови максимально повного використання інноваційного освітнього потенціалу, одним із елементів якого є навчання у віртуальному середовищі або е-навчання, яке дозволяє отримувати знання без відриву від основної діяльності, за індивідуальною траєкторією, за гнучким та зручним для

службовця графіком. Вже доведено світовою освітньою практикою, що інноваційні освітні технології відіграють значну роль у формуванні професійних компетентностей майбутніх фахівців. Розвиток дистанційних технологій, комп'ютерних мереж і сучасних інформаційних технологій спричинив появу мережевих технологій навчання, що дають можливість розв'язувати актуальні завдання професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб державних органів з використанням мережі Інтернет за рахунок створення інформаційного середовища, яке є середовищем для реалізації процесу навчання через мережу Інтернет [2, с. 33].

Аналіз сучасного стану розвитку мережевих технологій дозволяє зробити висновок, що за своєю ефективністю мережеве дистанційне навчання перевершує традиційні форми, а їх поєднання надає значні потенційні можливості для формування професійної компетентності майбутніх фахівців завдяки наявності розвинених засобів для позитивного впливу на мотиваційно-ціннісну, операційно-когнітивну та емоційно-вольову сфери особистості [9]. Мережеві технології дозволяють використовувати можливості Інтернет для мультимодального представлення навчальної інформації, автоматизації контролю, моніторингу, професійного спрямування змісту. Наявність сучасних засобів комунікації, можливість здійснювати інтерактивне мережеве спілкування, паралельні дії й обмін інформацією забезпечує організацію мережевих форм та активних методів навчання, управління ними розподілено в просторі та часі. Це супроводжується активізацією пізнавальної діяльності, появою позитивної мотивації до здобуття знань, розвитком вольових якостей майбутніх фахівців, їхньої здатності до саморозвитку та сприяє формуванню професійної компетентності державних службовців [2, с. 33].

Враховуючи специфіку діяльності податківців, слід зазначити, що підготовка фахівців для роботи у фіскальній службі, особливо на таких найбільш відповідальних напрямках діяльності як контроль-перевірочна робота, адміністрування податків тощо, має ґрунтуватися на принципах фундаменталізації, індивідуаліза-

ції, спеціалізації [12].

Принцип фундаменталізації підготовки за напрямом стратегічного розвитку ДФС є основоположним, оскільки навчання повинне формувати наукове мислення, внутрішню особисту потребу в саморозвитку, отриманні системоутворюючих, цілісних, методологічно значимих знань у сфері економіки підприємств, банківської сфери тощо. Передумовою забезпечення фундаменталізації навчання є створення нових навчальних курсів, якісно відрізняючись від традиційних за структурою, змістом і спрямованістю на формування нової загальної культури працівника ДФС. Особливо це стосується питань реформування та вдосконалення діяльності ДФС, запобігання та протидії корупції тощо.

Фундаменталізація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності персоналу органів ДФС органічно пов'язана з індивідуалізацією навчання, що передбачає надання можливості державному службовцю (посадовій особі органу ДФС) самостійно обирати навчальні курси, які знаходяться у сфері його професійних інтересів, а також рівень їх засвоєння залежно від потреб і цілей діяльності та власних можливостей професійно-кваліфікаційного зростання. Принцип спеціалізації у підвищенні кваліфікації публічних службовців – посадових осіб ДФС – передбачає набуття ними здатностей виконувати певні функції і ролі під час реалізації професійної діяльності, оскільки дані процеси охоплюють і всі сфери функціонування ДФС. Навчальні курси мають бути спрямовані на оновлення та поглиблення знань не тільки в податковій та митній сферах, а й у соціально-гуманітарній, політично-правовій, управлінській, на базі адаптації провідного досвіду реформування державної служби в цілому і зокрема такої специфічної її складової, як фіскальна. Після завершення підготовки персонал органу ДФС, зокрема його керівний склад, повинні володіти такими видами компетенції [12]: функціональна – компетентність у сферах економіки, державних фінансів, митної та податкової діяльності, соціально-політичного партнерства, методів стратегічного управління; інтелектуальна – здатність до аналітико-прогностичної діяльності, розробки альтернативних рішень і обґрунтування

вибору найбільш ефективних; ситуативна – компетентність у вирішенні конкретних проблем розвитку ДФС; методична – здатність до сприйняття, осмислення та адекватної інтерпретації інформації, структурування проблеми, системного реагування на неї; соціальна – наявність ораторських, комунікативних та інтегративних здібностей, уміння працювати в команді, готовність до співробітництва та вирішення конфліктів. Організаційна структура навчання повинна відповідати вимогам підготовки необхідної кількості фахівців для роботи в органах ДФС. Процеси стратегічного розвитку фіскальної служби не генерують безперервний потік дійсно інноваційних проектів, тому завдання полягає не в масовій підготовці фахівців, а в забезпеченні її якості: ті особи, що пройшли підготовку, повинні отримати як теоретичні знання, так і практичні навички для здійснення професійної діяльності на належному якісному рівні. Виходячи з цих вимог, для виконання поставлених завдань достатньо одного із існуючих навчальних центрів, зокрема Центру підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України, основними напрямками діяльності якого є [14]:

- організація та проведення підвищення кваліфікації керівних кадрів та працівників державної фіскальної служби України, відповідно до чинного законодавства та на виконання наказів ДФС України;

- науково-методичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення навчального процесу;

- надання методичної та консультаційної допомоги органам ДФС з питань підготовки та підвищення кваліфікації;

- впровадження нових методів та технологій підвищення кваліфікації кадрів на базі новітніх світових досягнень;

- актуалізація діючих та розробка нових навчальних програм та навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації кадрів;

- організація та практичне проведення спільно з іншими міністерствами, відомствами, науковими організаціями конференцій, семінарів та інших заходів з питань підвищення кваліфікації;

- підготовка та організація публікацій

в пресі з метою поширення знань серед населення про податкове законодавство, підвищення кваліфікації тощо;

- запровадження до навчального процесу кращого вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Ураховуючи те, що персонал органів ДФС апіорі має велику завантаженість по роботі, процес їх навчання можна організувати за заочною або дистанційною формою. Але отримати належну теоретичну підготовку в новій для них сфері діяльності, яка буде органічно поєднуватися із набуттям практичних умінь та навиків, за заочною формою навчання дуже складно. Тому компромісним варіантом є організація вивчення теоретичного матеріалу за дистанційною формою або у е-форматі, з використанням мережі Інтернет. Успішна реалізація змісту навчання має забезпечуватися професіоналізмом осіб, які будуть брати участь у навчально-методичному та експертно-консультаційному супроводженні процесу е-навчання. Розвиток та вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері оподаткування та митної справи, застосування інноваційних підходів до управління стратегічним розвитком ДФС, динаміка розвитку самої теорії менеджменту, зокрема стратегічного і проектного, обумовлюють необхідність регулярного оновлення змісту теоретичних основ навчальних курсів з управління розвитком ДФС, тому навчальні програми повинні будуватися на принципі комплексності – від вивчення теорії до її відпрацювання на практиці.

Висновки. Отже, запропонована система формування професійних компетентностей працівників органів ДФС за своїми основними ознаками відповідає принципам менеджменту персоналу та стандартам навчання та підвищення кваліфікації державних службовців [8], а саме: освіта протягом усього життя; освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних та мережевих технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями; освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Алюшина Н.О. Індивідуалізація і самоосвітня мотивація державних службовців – шлях до професіоналізації державної служби [Текст] / Н.О. Алюшина // Технології дистанційної (електронної) освіти в сучасній державній кадровій політиці: матер. першої наук.-практ. конф.-виставки за міжнар. участю, м. Київ, 26 травня 2011 р.; за заг. ред. М.М. Білинської, В.А. Гошовської, А.І. Семенченка, А.В. Журавльова. – К.: НАДУ при Президентові України, 2011. – С. 8 – 11.
2. Болюбаш Н.М. Формування професійної компетентності державних службовців у вищих навчальних закладах [Текст] / Н.М. Болюбаш // Державне управління: Наукові праці. – 2012. – Вип. 182. – Т. 194. – С. 31 – 35.
3. Бородин Є.І. Дистанційне навчання як інструмент підвищення якості освіти державних службовців [Текст] / Є.І. Бородин, І.А. Чикаренко // Технології дистанційної (електронної) освіти в сучасній державній кадровій політиці: матеріали першої наук.-практ. конф.-виставки за міжнар. участю, м. Київ, 26 травня 2011 р.; за заг. ред. М.М. Білинської, В.А. Гошовської, А.І. Семенченка, А.В. Журавльова. – К.: НАДУ, 2011. – С. 22 – 26.
4. Бородин Є.І. Досвід використання інтерактивних освітніх технологій у підготовці магістрів галузі знань «Державне управління» [Текст] / Є.І. Бородин, І.А. Чикаренко // Ділове та державне адміністрування: матер. першої міжнар. наук.-практ. конф., 27 – 29 квіт. 2011 р., Луганськ – Слов'янськ. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 344 – 348.
5. Кравченко Т.А. Сучасні підходи до модернізації змісту навчальних програм у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. – Серія «Державне управління». – 2014. – № 4. – С. 92 – 98.
6. Липовська Н.А. Особливості інституціонального розвитку державної служби України [Електронний ресурс] / Наталія Анатоліївна Липовська // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний зб. наук. пр. – 2009. – № 2(2). – Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>.
7. Маматова Т.В. Використання інструментів управління знаннями в підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Т.В. Маматова, О.Б. Кірсєва // Публічне адміністрування: теорія та практика. – ДРІДУ НАДУ, 2012. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patr/2012_1/12mtvoms.pdf.
8. Менеджмент персоналу в органах державної податкової служби України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. [Текст] / Н.І. Барабанова, Л.П. Гацька, Г.І. Євтушенко, В. Л. Журавський. – Ірпінь, Держ. податк. адмін. України; Акад. держ. податк. служби України. – 2003. – 181 с.
9. Новые педагогические и информационные технологии в системе образования: учеб. пособ. для студентов пед. вузов и системы повышения квалификации пед. кадров [Текст] / Е.С. Полат, М.Ю. Бухаркина, М.В. Мои сеева, А.Е. Петров; под ред. Е.С.Полат. – М.: Академия, 2002. – 271 с.
10. Оболенський О. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [Текст] / О. Оболенський, В. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 1. – С. 20 – 27.
11. Попов С.А. Визначення навчальних потреб кадрового складу публічної влади: інноваційний аспект [Текст] / Сергій Афанасійович Попов // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 30 жовтня 2009 р., м. Одеса. – у 2-х т. – Т. 1. – ОРІДУ НАДУ. – 2009. – С. 67 – 69.
12. Чикаренко О.О. Підготовка керівних кадрів для управління стратегічним розвитком державної податкової служби України [Текст] / О.О. Чикаренко, І.А. Чикаренко; за наук. ред. Т.М. Литвиненко, В.Я. Малиновсько-го // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матер. V наук.-практ. конф., 27 жовтня 2011 р., м. Луцьк. – Луцьк: СПІД Гадак Жанна Володимирівна, 2011. – С. 113 – 115.
13. Шаров Ю.П. Управління розвитком Державної податкової служби України: програмно-цільовий підхід: монографія [Текст] / Ю.П. Шаров, О.О. Чикаренко; за наук. ред. Ю.П. Шарова. – Д.: ДРІДУ НАДУ: ПП Федорченко О.О. – 2012. – 138 с.
14. Центр підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.centre-kiev.kiev.ua/nav_pr/nar_d.html.

REFERENCES:

1. Alyushyna, N.O., 2011. Individualizatsiya i samoosvitnya motyvatsiya derzhavnykh sluzhbovtstv – shlyakh do profesionalizatsiyi derzhavnoyi sluzhby [Personalization self education and motivation of civil servants – the way to the professionalization of the civil service]. Tekhnolohiyi dystantsiyanoi (elektronnoyi) osvity v suchasniy derzhavniy kadrovii politytsi: mater. pershoi nauk.-prakt. konf.-vystavky za mizhnar. uchastyu. Kyiv, 8 – 11 (in Ukrainian).
2. Bolyubash N.M., 2012. Formuvannya profesiyanoi kompetentnosti derzhavnykh sluzhbovtstv u vyshchyykh navchal'nykh zakladakh [Forming of professional competence of public servants in higher educational establishments]. Derzhavne upravlinnya 182, 31 – 35 (in Ukrainian).
3. Borodin Y.I., Chykarenko I.A., 2011. Dystantsiynе navchannya yak instrument pidvyshchennya yakosti osvity derzhavnykh sluzhbovtstv [Distance learning is instrument of upgrading of the public servants education]. Tekhnolohiyi dystantsiyanoi (elektronnoyi) osvity v suchasniy derzhavniy kadrovii politytsi: materialy pershoi nauk.-prakt. konf. Kyiv, 22 – 26 (in Ukrainian).
4. Borodin Y.I., Chykarenko I.A., 2011. Dosvid vykorystannya interaktyvnykh osvitnikh tekhnolohiy u pidhotovtsi mahistriv haluzi znan' «Derzhavne upravlinnya» [Experience of the use of interactive educational technologies in preparation of master's degrees of "Public Administration"]. Luhans'k, 344 – 348 (in Ukrainian).
5. Kravchenko T.A. Suchasni pidkhody do modernizatsiyi zmistu navchal'nykh program u sistemі pidvyshchennya kvalifikatsiyi shchodo lider's'koyi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtstv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya [Modern approaches to the modernization of maintenance of on-line tutorials in the system of in-plant training in relation to leader preparation of public servants of local self-government]. Derzhava ta rehiony 4, 92 – 98 (in Ukrainian).

6. Lypovs'ka N.A., 2009. Osoblyvosti instytsional'noho rozvytku derzhavnoyi sluzhby Ukrainy [Features of institutional development of public service of Ukraine]. Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka 2. Regime to access: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>.
7. Mamatova T.V., Kiryeyeva O.B., 2012. Vykorystannya instrumentiv upravlinnya znannamy v pidhotovtsi ta pidvyshchennya kvalifikatsiyi derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya [Using of instruments of the knowledge management in learning and in-plant training of civil servants and public servants of local self-government]. Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka 1. Regime to access: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/12mtvoms.pdf.
8. Barabanova N.I., Hats'ka L.P., Yevtushenko H.I., Zhuravs'kyy V.L., 2003. Menedzhment personalu v orhanakh derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy [Management of the personnel in the organisations of government tax service of Ukraine]. Irpin', 181 (in Ukrainian).
9. Polat E.S., Bukharkyna M.Y., Moysheeva M.V., Petrov A.E., 2002. Novie pedahohicheskye y unformatsyonnye tekhnolohyy v systeme obrazovannya [New pedagogical and informative technologies are in the system of education]. Moscow, 271 (in Russian).
10. Obolens'kyy O., Soroko V., 2005. Profesionalizatsiya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya [Profesionalizatsiya of government service and service is in the organs of local self-government]. Visn. derzh. sluzhby Ukrainy 1, 20 – 27 (in Ukrainian).
11. Popov S.A., 2009. Vyznachennya navchal'nykh potreb kadrovoho skladu publichnoyi vlady: innovatsiynyy aspekt [Determination of educational necessities of skilled composition of public power: innovative aspect]. Stratehiya rehional'noho rozvytku: formuvannya ta mekhanizmy realizatsiyi: mater. nauk.-prakt. konf. Odesa, 67 – 69 (in Ukrainian).
12. Chykarenko O.O., Chykarenko I.A., 2011. Pidhotovka kerivnykh kadriv dlya upravlinnya stratehichnym rozvytkom derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy [Training of leading personnels for the strategic development management of government tax service of Ukraine]. Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnya na suchasnomu etapi derzhavotvorennya: mater. V nauk.-prakt. konf. Luts'k, 113 – 115 (in Ukrainian).
13. Sharov Y.P., Chykarenko O.O., 2012. Upravlinnya rozvytkom Derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy: prohramno-tsil'ovyy pidkhid [Management development of Government tax service of Ukraine: programmatic having a special purpose approach]. Dnepropetrovsk, 138 (in Ukrainian).
14. Tsentr pidvyshchennya kvalifikatsiyi kerivnykh kadriv Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy [Center of in-plant training of leading shots of the Ministry of profits and collections of Ukraine]. Regime to access: http://www.centre-kiev.kiev.ua/nav_pr/nap_d.html.

*Чикаренко Олексій Олександрович - кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29*

*Чикаренко Ірина Аркадіївна - доктор наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29*

*Chykarenko Oleksiy O. – PhD in public administration, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine*

*Chykarenko Iryna A. – doctor of science in public administration, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine*

*Чикаренко Алексей Александрович - кандидат наук государственного управления, доцент
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29*

*Чикаренко Ирина Аркадиевна - доктор наук по государственному управлению, доцент
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29*

УМОВИ ПРИЙМАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДО ДРУКУ

1. Технічні вимоги. Статті приймаються на електронному носії або електронною поштою: aspects@ua.fm. Обсяг – не менше 12 сторінок. Вимоги до параметрів тексту: формат аркуша – А4 (210x297 мм), поля – 2 см, розмір символу (кегель) – 14, інтервал – 1,5. Текстові матеріали повинні бути підготовлені в редакторі MS Word (*.doc). Сторінки нумерувати непотрібно. До статті наводиться УДК (у лівому верхньому куті). Таблиці та рисунки повинні бути пронумеровані відповідно до змісту статті. Статистична та інша деталізація наводиться під таблицею у примітках. Табличні матеріали розміщують у тексті безпосередньо після першої згадки про них. Рисунки нумерують у порядку їх обговорення в тексті. Усі елементи тексту в зображеннях (графіках, діаграмах, схемах), якщо це можливо, повинні мати гарнітуру Times New Roman. Зображення після сканування при роздрукуванні повинно бути чітким, не гіршим за чіткість основного тексту.

2. Довідка про автора включає в себе: прізвище, ім'я, по батькові, посаду, наукове звання та ступінь, контактний телефон, електронну та поштову адреси, повну офіційну назву наукового закладу та його адресу. Ця інформація подається українською, російською, англійською мовами. Звертаємо увагу на необхідність вказати не довільний переклад, а загальноприйнятну або офіційну назву наукового закладу.

3. Вимоги до структури статті. Статті приймаються однією з трьох мов – українською, російською, англійською. Редколегія альманаху рекомендує наступні розділи статті: постановка проблеми; аналіз досліджень і публікацій; мета дослідження; виклад основного матеріалу; висновки.

Назви цих розділів просимо виділяти напівжирним шрифтом.

4. Авторське резюме є обов'язковою частиною публікації і додається українською, російською, англійською мовами. Обсяг близько 1100–1400 знаків. Ключові слова: 4–6 слів, жодне з яких не дублює слова з назви статті.

«Abstract» (реферат англійською мовою). Обсяг 2200–2800 знаків. Реферат повинен бути чітким та інформативним, оригінальним, змістовним, структурованим, «англомовним» (написаним бездоганною англійською мовою).

5. Бібліографічні посилання («Библиографические ссылки» чи «References») подаються в кінці статті (розмір символу (кегель) – 12, інтервал – 1). Список літератури повинен включати не менше 10 посилань, бажано, щоб частина їх була видана не раніше як 5 років тому. Перелік літературних посилань наводиться за алфавітом, а не за порядком згадування у тексті. Приклади на сайті видання www.aspects.org.ua.

6. Посилання на список літератури. Посилання в тексті позначається цифрою в квадратних дужках відповідно до номера у списку літератури, наприклад [5] чи [8; 10]. Якщо в тексті вжито цитату, необхідно, крім посилання на джерело, зазначити сторінку, наприклад [1, с. 54], де 1 – порядковий номер у списку літератури, 54 – номер сторінки; [7, арк.67], де 7 – порядковий номер у списку літератури, 67 – номер аркуша архівної справи.

7. Публікації статей здійснюються за результатами внутрішнього та зовнішнього рецензування. Автори, які не мають наукового ступеня, супроводжують свої наукові статті рецензією наукового керівника – кандидата/доктора наук за фахом публікації або витягом із протоколу засідання кафедри про рекомендацію статті до друку. Для науковців, які мають вчений ступінь, такої умови не висувається. Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр і прізвищ несуть автори матеріалів. Редакція залишає за собою право на незначні редагування і скорочення, а також літературні виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора). Редакційна колегія наукового видання залишає за собою право відхиляти статті, які не відповідають вимогам і тематиці журналу.

8. Публікації здійснюються на платній основі після затвердження статті членами редакційної колегії.

9. Детальна інформація щодо умов публікації та приклади оформлення статей на сайті видання www.aspects.org.ua

РЕДАКЦІЯ ПРИЙМАЄ ДО ДРУКУ СТАТТІ, РЕЦЕНЗІЇ ТА НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ
З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адреса: вул. С.Хороброго (Чкалова), 25, м. Дніпро, Україна, 49000 (з 9.00 до 18.00)
Тел.: +38(056)744-42-39, 744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

REQUIREMENTS FOR ACCEPTANCE OF MATERIALS FOR PRINT

1. Technical requirements. Articles are accepted in electronic form or by electronic mail aspects@ua.fm. Volume - no less than 12 pages. The requirements for the text format - A4 (210x297 mm), margins - 2 cm, the size of the symbol (body size) - 14, the interval - 1.5. Please use MS Word (*.doc). Please use the table function, not spreadsheets, to design tables. Tables should be self-explanatory. Tables are placed in the text just after its first reference. They should be mentioned and numbered consecutively (e.g. Table 1). Please provide an informative title at the top of the table. Each column should carry a brief heading. Tables will be reproduced in the journal as presented in the final submission. Please do not insert huge tables, which cannot be fit within the page margins. Details of statistics and description should be disposed beneath the table body as a footnote. Use asterisks for significance values and other statistical data. All figures should be referred in the text and numbered consecutively. Please use MS Excel or Statistica (StatSoft Inc.) to design graphs and diagrams. Use Times New Roman font in the figures. Caption must appear beneath the figure and should make the figure sufficiently understandable apart from the text. Lettering and symbols should be explained in the caption and only exceptionally in the figure. Figures should be of good quality. Colour figures will appear in the downloadable files, but paper will be printed in black and white. Figures should be fit to the text area and embedded.

2. Information about the author includes: full name, job position, academic rank and degree, telephone number, email, postal address, full official title of scientific institution and its address. This information is provided separately in Ukrainian, Russian and English languages. We draw your attention to the need of specifying not a free translation but officially accepted scientific title of the institution in English language.

3. Requirements to the article structure. The articles are accepted in one of three languages Ukrainian, Russian and English. Title of the article should be given in original language and in English. Editorial staff of the journal recommends the next structure of the article (problem definition, analysis of the research and publications, the purpose of the research, the main material, conclusions). Please highlight the titles of these sections in semi-bold type.

4. The abstract is a mandatory part of the publication. Abstract should have 1500–2800 characters. The abstract should be informative and full of substance. Please do not use any undefined abbreviations or unspecified references. The abstract should be understandable without reading the paper. **Keywords:** 4 - 6 items.

5. References. Review paper may have any number of sections of any names. Only Conclusion is obligatory. Cite references in the text by name and year in parentheses. Please use the following reference style in the text: one author – (Vinson, 1997), 2 authors – (Vargo and Laurel, 1994; Vargo and Hulsey, 2000), 3 and more authors – (Davis et al., 1989; Jones et al., 1978).

6. The publication of articles is made after internal and external reviews. Authors who have no academic degree, research papers accompanying the scientific supervisor - PhD / Doctor of science degree for publication or extract of the minutes of the recommendation of the Department of the article for publication. For researchers who have an advanced degree such conditions are not required. The authors are responsible for the content, the accuracy of the facts, quotes, numbers and names. The editors reserve the right for a little change and reduction, as well as literary fix articles (with preservation of the main conclusions and style of the author).

7. They are published for a fee after the approval of the members of the editorial board article.

8. Detailed information about the conditions of publication and examples of articles submission is on the site of Publishing Office www.aspects.org.ua

EDITORIAL BODY TAKES FOR PRINTING ARTICLES, REVIEWS AND SCIENTIFIC REPORTS FROM PUBLIC ADMINISTRATION

Address: 25, S.Khorobroho (Chkalova) Street, Dnipro, Ukraine, 49000 (from 9.00 till 18.00)
Tel. : +38 (056)744-42-39, 744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua