

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ МІСЬКОГО  
ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

Монографія

**Харків  
Друкарня Мадрид  
2019**

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова  
(протокол № 14 від 02 липня 2019 р.)*

**Авторський колектив:**

д-р екон. наук проф. М. М. Новікова – вступ, висновки, п. 1.1;  
д-р з держ. упр., проф. С. І. Чернов – п. 1.1;  
д-р екон. наук, проф. Н. О. Кондратенко – п. 1.2;  
канд. екон. наук, старший викладач Д. А. Новіков – п. 1.2;  
асистент А. Б. Мазур – п. 1.3;  
канд. екон. наук, доц. Х. І. Калашнікова – п. 1.4;  
канд. екон. наук, доц. М. В. Волкова – п. 1.5;  
канд. екон. наук, доц. М. К. Гнатенко – п. 1.6;  
канд. екон. наук, доц. М. А. Магомедова – п. 1.6;  
д-р з держ. упр., проф. С. О. Гайдученко – п. 1.7;  
асистент Ю. І. Лях – п. 1.8;  
д-р з держ. упр., проф. В. М. Бабаєв – п. 2.1;  
д-р екон. наук, проф. С. І. Плотницька – п. 2.1;  
д-р з держ. упр., доц. О. А. Дегтяр – п. 2.2;  
д-р з держ. упр., проф. Т. В. Бельська – п. 2.3;  
канд. наук з держ. упр., ст. викл. С.В. Волік – п. 2.3;  
канд. екон. наук, доц. Т. М. Бурмака – п. 2.4;  
канд. екон. наук, доц. В. С. Шевченко – п. 2.5;  
канд. екон. наук, доц. К. О. Великих – п. 2.6;  
канд. екон. наук, доц. М. В. Боровик – п. 2.7;  
канд. екон. наук, доц. Г. В. Запорожець – п. 2.8

**Рецензенти:**

*М. А. Латинін* – доктор з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління при Президенті України;

*О. І. Пархоменко-Куцевіл* – доктор з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

**Практичні** аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія / [В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.]; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня Мадрид, 2019. 238 с.

ISBN 978-617-7683-97-0

Монографія присвячена розробці практичних рекомендацій щодо публічного управління та адміністрування в контексті сталого розвитку в умовах глобальних викликів на регіональному, міському рівнях і рівні суб'єктів господарювання на основі забезпечення ефективної взаємодії з органами державної влади та реформування системи місцевого самоврядування.

Монографія орієнтована на широке коло фахівців з публічного управління та адміністрування, науковців, викладачів, менеджерів різних рівнів управління, аспірантів, студентів, посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а також всіх тих, хто цікавиться практичними аспектами публічного управління та адміністрування.

УДК 352/354-027.22

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
РОЗДІЛ 1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ .....	7
1.1 Соціокультурний аспект публічного управління в умовах сталого розвитку (М.М. Новікова, С.І. Чернов) .....	7
1.2 Сучасні аспекти державної промислової політики України в контексті сталого розвитку (Н.О. Кондратенко, Д.А. Новіков) .....	24
1.3 Напрями державної політики економічного розвитку регіонів України (А.Б. Мазур) .....	36
1.4 Розробка державних програм управління соціально-економічним розвитком регіонів (Х.І. Калашнікова) .....	50
1.5 Децентралізація влади як основа сталого розвитку регіонів (М.В. Волкова) .....	64
1.6 Місце зв'язків з громадськістю в органах державної влади (М.К. Гнатенко, М.А. Магомедова) .....	78
1.7 Запобігання корупції в публічному адмініструванні (С.О. Гайдученко) .....	95
1.8 Вплив процесів глобалізації на розвиток суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування в Україні (Ю.І. Лях) .....	107
РОЗДІЛ 2 СТАЛИЙ РОЗВИТОК І ПРАГМАТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В БІЗНЕСІ, ОСВІТІ ТА ГРОМАДСЬКІЙ СФЕРІ .....	118
2.1 Розвиток взаємодії органів публічного управління і малого підприємництва (В.М. Бабаєв, С.І. Плотницька) .....	118
2.2 Механізми розвитку державно-приватного партнерства та органів публічного управління (О.А. Дегтяр) .....	127
2.3 Становлення об'єднаних територіальних громад в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення (Т.В. Бельська, С.В. Волик) .....	139

2.4 Ефективність комунікативної діяльності в публічному управлінні (Т.М. Бурмака).....	147
2.5 Вдосконалення роботи з кадрами як фактор підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування (В.С. Шевченко).....	164
2.6 Фактори впливу публічного управління на розвиток бізнес- середовища (К.О. Великих).....	175
2.7 Особливості державного управління у сфері вищої освіти (М.В. Боровик).....	184
2.8 Вдосконалення державного управління якістю вищої освіти в контексті внутрішнього забезпечення якості освітніх послуг (Г.В. Запорожець).....	196
ВИСНОВКИ.....	218
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ.....	218

## ВСТУП

Публічне управління та адміністрування стає важливим фактором забезпечення сталого розвитку українського суспільства. Узагальнення та розвиток практичних аспектів публічного управління в контексті сталого розвитку України, її регіонів, бізнес-структур, освіти, громад показало, що основну увагу фахівці приділяють дослідженню взаємодії та взаємовідносинам між державою та органами місцевого самоврядування в контексті впливу на соціально-економічний розвиток країни, регіону та суб'єктів господарювання. При цьому особливості системи державного управління та місцевого самоврядування, як інструментів забезпечення сталого розвитку України в умовах глобальних викликів, залишаються недостатньо дослідженими. Зокрема, не знайшли належного відображення у наукових публікаціях змістовні аспекти сучасної державної промислової політики та управління соціально-економічним розвитком регіонів, соціокультурні аспекти публічного управління, питання децентралізації та демократизації влади, а також державних механізмів забезпечення взаємодії органів державної влади з усіма суб'єктами публічної сфери (зокрема, бізнес-структурами, громадськими організаціями, закладами вищої освіти тощо). Також недостатньо дослідженими є чинники впливу на процеси сталого розвитку регіонів України, наприклад, сучасні моделі та технології прийняття обґрунтованих управлінських рішень на різних рівнях публічного управління.

Проблемам розвитку систем державного управління та місцевого самоврядування присвячені наукові праці таких відомих дослідників як Т. Адорно, В. Бабаєв, В. Бакуменко, В. Бебик, Л. В. Балабанова, Т. Василевська, Р. Войтович, Дж. Гелбрейт, Ю. Габермас, В. Гошовська, Н. Драгомирецька, О. Іванова, В. Князєв, М. Кейнс, Ю. Ковбасюк, Г. Лассуелл, Н. Луман, М. Лашкіна, А. Ліпенцев, Н. Липовська, В. Мартиненко, В. Малиновський, М. Маклюєн, Д. Міль, А. Оболенський, Г. Почепцов, К. Рау, А. Рачинський, О. Сушій, К. Савельєва, І. Слісаренко, Г. Саймон, В. Солових, С. Серьогін, В. Токовенко, С. Чернов, С. Хаджирадєва та ін.

Дослідженням питань щодо сталого розвитку соціальних і економічних сфер на різних рівнях управління присвячені роботи Г. Брундланда, Г. Дейлі, Б. Хьюс, О. Ареф'єв, Н. Алексеєнко, Т. Антошко, Г. Астапова, О. Амоша, І. Бланка, Г. Васильченко, Н. Васюткіна, А. Воронкова, Л. Головкова, В. Герасимчука, Г. Гутмана, Д. Задихайло, Н. Єременко, О. Захарченко, І. Ігнат'єва, Г. Кларка, Н. Краснокутської, Б. Карпінського, О. Кузнецова, Л. Лігоненко, О. Мниха, Л. Мельника, Д. Медоуса, А. Оніші, Ю. Погорелова, В. Пономаренко, А. Піковського, І. Парасюка, О. Раєвнєвої, Н. Касьянова, В. Кондратьєва, М. Калинчикова, Р. Марушкова, Т. Мостенської, О. Михайленко, О. Сущенко, О. Сохацької, А. Степанова, В. Євтушевського, З. Шершньова, А. Шакірова та ін. Проте, питання практичних рекомендацій щодо публічного управління в контексті сталого розвитку України, її регіонів і окремих сфер діяльності потребують подальших досліджень.

Монографія присвячена практичним аспектам удосконалення публічного управління в контексті сталого розвитку в умовах сучасних викликів на національному, регіональному рівнях на засадах партнерських відносин між державною владою та громадськістю. Перший розділ охоплює результати наукових досліджень щодо визначення та обґрунтування ролі систем державного управління та місцевого самоврядування у забезпеченні практичних аспектів сталого розвитку України. У другому розділі розглядаються практичні питання з удосконалення публічного управління бізнес-структурами, громадськими організаціями та закладами вищої освіти.

Монографія орієнтована на широке коло фахівців з публічного управління та адміністрування, науковців, викладачів, менеджерів різних рівнів управління, аспірантів, студентів, посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а також всіх тих, хто цікавиться практичними аспектами публічного управління та адміністрування.

Автори висловлюють щирі вдячність рецензентам монографії за об'єктивність оцінки, критичність зауважень, а також усім тим, хто сприяв її виданню.

## РОЗДІЛ 1

### ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

#### 1.1 Соціокультурний аспект публічного управління в умовах сталого розвитку (М.М. Новікова, С.І. Чернов)

Минуло два роки як набрав чинності Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав офіційний старт укрупненню громад в Україні. Згідно з цим Законом об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст відбувається на добровільній основі, а для формування спроможних громад затверджується Перспективний план як путівник для громад у процесі об'єднання. І хоча соціально-економічний ефект від цього дійства є очевидним для усіх учасників, організаційні зміни, як показав досвід, відбуваються непросто. Доходить навіть до судових випадків вирішення спорів та розбіжностей позицій суб'єктів, які залучені до процесу об'єднання територіальних громад. На нашу думку, рішення означеної проблеми обумовлене низьким соціокультурним рівнем цього процесу, який цілком реально підняти у відносно короткий термін шляхом впровадження на місцях основних засад організаційної культури публічного управління, що, без сумніву, посприє розвитку організаційної культури владних структур та опосередковано – масової культури суспільства і, як наслідок, консолідації суспільства і держави навколо спільних цілей – формування спроможних громад шляхом децентралізації влади. Згідно Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» спроможною територіальною громадою є така «громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади» [1]. «Методика формування спроможних громад» визначає цей термін як «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні

органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [2].

Майже необмежений потенціал організаційної культури в державній службі та місцевому самоврядуванні досліджувався багатьма українськими науковцями, такими як: В. Бабаєв, Т. Василевська, В. Князєв, А. Ліпенцев, Н. Липовська, В. Мартиненко, А. Рачинський, О. Суший, С. Хаджирадєва та інші. Проте, недостатньо дослідженими залишаються проблеми системного і комплексного управління процесами формування й розвитку організаційної культури в публічному менеджменті та її впливу на зовнішнє середовище – масову культуру. Майже недослідженими в публічному менеджменті залишаються проблеми соціокультурної підготовки та проведення організаційних змін в сфері публічного управління. Усе це у сукупності не сприяє конструктивному діалогу як всередині суспільства, так і між суспільством та владними структурами, а також значно ускладнює процеси демократизації і децентралізації державної влади.

Досвід розвинутих країн Європи (насамперед, Польщі) доводить, що важливим чинником соціально-економічного розвитку територіальних громад в сучасних умовах урбанізації і формування інформаційного суспільства, безпосередньо пов'язане із їх об'єднанням на підставі активної громадянської позиції і добре вираженої та попередньо підготовленої взаємодії із владою.

В Україні найбільш ініціативною та підготовленою до децентралізації державної влади шляхом передачі повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад виявилася Вінницька область. Її регіональний ресурсно-інформаційний центр розвитку громад «Громади Вінниччини» оприлюднив власний досвід і методичні положення стосовно особливостей організації процесів об'єднання територіальних громад [3]. Зокрема, висновки цього Центру зафіксували відставання цих процесів від запланованих термінів,



яке потребує внесення відповідних коректив до Розпорядження Кабінету міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [4], яке власне і визначило конкретні заходи та етапи реалізації Концепції. Ці корективи, згідно вказаним висновкам, стосуються не тільки законодавчого врегулювання ресурсних аспектів об'єднання громад (фінансових, матеріальних, земельних, людських тощо), а й проведення інформаційно-просвітницької роботи по роз'ясненню переваг об'єднання громад та порядку внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад і відповідного Перспективного плану. При цьому, «першопрохідцями» висувається головна вимога до організації цього процесу – відсутність тиску діючої влади і необґрунтованих преференцій з боку держави. Іншими словами, будь-яке із трьох рішень громади (взагалі ні з ким не об'єднуватись; об'єднатися з іншими громадами в довільній конфігурації, а не так як визначено Перспективним планом (головне, щоб громади були суміжні); об'єднатися так, як визначено Перспективним планом) держава має розглянути і підтримати, а не надавати преференції тільки тим громадам, які об'єдналися за попередньо визначеним Перспективним планом.

Аналіз аналітиками Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення причин звернень громад і окремих громадян до судів дозволив «виділити такі основні проблеми:

- відсутність проведення або неналежне проведення громадських обговорень у процесі добровільного об'єднання територіальних громад;
- відсутність належного правового забезпечення проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування Перспективних планів не відповідно до законодавства;
- недостатній рівень комунікації та погане залучення обласними державними адміністраціями членів територіальних громад, депутатів

місцевих рад, сільських, селищних голів до процесу розроблення Перспективного плану» [2].

Як зазначено дослідниками, «в основному, у позивних вимогах позивачі просили скасувати рішення обласної ради «Про схвалення Перспективного плану формування територій громад області» у частині, що стосується їхнього населеного пункту.

Але серед проаналізованих судових рішень жодним не було задоволено позовні вимоги, оскільки, за висновками суду, об'єднання територіальних громад є добровільним, і воно не обов'язково має здійснюватися відповідно до Перспективного плану, який має рекомендаційний, необов'язковий характер» [5].

Аналіз великої кількості оприлюднених регіональних проблем, пов'язаних із формуванням спроможних територіальних громад, свідчить про низький державний рівень управління процесами децентралізації влади, що не забезпечує необхідний рівень взаємодії та взаємовідносин з регіонами. Іншими словами, держава не чує чи не хоче чути своїх громадян, які підтримують Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», але мають пропозиції стосовно доопрацювання Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з тим, щоб розробити необхідні для цього механізми.

До викладеного вище аналізу реального стану справ, пов'язаних із об'єднанням територіальних громад, варто додати ще й необхідність урахування наявних національних, регіональних та територіальних програм і проектів у рамках Стратегії сталого розвитку території, які знаходяться в стадії реалізації і також потребують додаткових управлінських механізмів і підтримки з боку держави.

Отже, на наше велике переконання, системний підхід до об'єднання територіальних громад має базуватися не тільки на засадах соціально-економічного забезпечення з використанням правових норм, а й на системних організаційно-культурних засадах публічного менеджменту. Саме системні засади організаційної культури закладають філософію і ідеологію стосовно

реалізації місії та стратегії публічного управління у контексті чітких ціннісних орієнтирів розвитку України. Разом із цим, системні засади організаційної культури передбачають її вплив на масову культуру через піднесені національні ідеї стосовно розвитку України в архіскладних умовах світової глобалізації, що сприятиме консолідації українців навколо стратегічних задач публічного управління. Усе це в сукупності, безумовно, забезпечить успішність організаційних змін на усіх рівнях шляхом ліквідації «зон невизначеності», які провокують безпорядок, корупцію, хаос і, навіть, руйнацію соціальної системи.

Згідно концептуальних засад сучасної організаційної культури публічного управління, підготовка до необхідних організаційних змін має відбуватися на підставі презентаційного проекту, який містить відомості про характер та план організаційних змін і обґрунтування їх необхідності та очікуваних результатів в рамках конкретного Перспективного плану. Алгоритм таких організаційних змін (наприклад, укрупнення територіальних громад) має базуватися на чіткій і усім зрозумілій стратегії, що змушує кожного учасника цих змін рухатися в одному і тому ж напрямку до однієї цілі. А передувати йому має процес гармонізації або формування нового бачення та місії, які підтримують цінності громади і обумовлюють відповідні моделі поведінки людей. Для ефективної гармонізації процесу запланованих організаційних змін необхідно створити «мультикультурну» команду, метою якої буде оперативне укріплення організаційної культури, а також координація дій по запуску усіх необхідних стратегічних механізмів.

До основних напрямів діяльності, що сприяють гармонізації процесу організаційних змін, пов'язаних із об'єднанням територіальних громад відносять: підбір відповідних кандидатур на посади та групи добре обізнаних у життєдіяльності громади активістів; кореляція цінностей і моделей поведінки громадян; впровадження заходів, спрямованих на розвиток організаційної культури та лідерства; заохочення ініціативних громадян-лідерів до просвітницької роботи серед населення тощо. «Саме лідерству

властива здібність приймати рішення і діяти в умовах повної невизначеності, а також у середовищі, яке постійно змінюється. До того ж, відношення лідерства має місце тоді, коли всі учасники – і лідер, і послідовники – відчують наявність конкретних потреб, оптимальне задоволення яких можливе тільки завдяки підтримки взаємодії» [6, с. 80]. З оглядом на процес об'єднання територіальних громад, можна стверджувати, що «фактор лідерства має охоплювати усі рівні його організації, а саме: вище керівництво, лінійне керівництво і лідерів-активістів із числа рядових співробітників» [7, с. 109-116].

Методично формування та розвиток організаційної культури органів публічної влади та масової культури громадян передбачає таке: діагностування та оцінювання можливостей громади у процесі пристосування її до змінного зовнішнього середовища; аналіз минулих успіхів та невдач; оцінювання поточних та вірогідних ризиків, з тим, щоб визначити відповідні превентивні дії; впровадження і контроль намічених заходів перспективного розвитку тощо. Результатом цієї роботи керівників громад, що об'єднуються, має бути глибинний аналіз організаційної структури, організаційної культури, інформаційно-комунікаційного забезпечення і повна готовність до запобігання загроз життєзабезпеченню громад, пов'язаних із специфічними особливостями їх укрупнення. Усе це у сукупності дасть можливість максимально конкретизувати цілі та ключові показники діяльності, що сприятиме успішному об'єднанню територіальних громад. При цьому, ключові показники діяльності мають три рівні: власне організаційний, окремих підрозділів та індивідуальний рівень (для керівників).

У процесі підготовки до організаційних змін керівник має регулярно спілкуватися з громадою (у формі виступу, наради та інших формальних і неформальних зустрічей) з метою насадження у ньому практики «тотального лідерства» на підґрунті оновлених організаційних цінностей і стратегічного бачення процесу формування спроможної громади. Така практика може значно прискорити формування та розвиток організаційної і масової культури і

забезпечити очікувані від них результатів. «Адже доведено, що саме лідерська модель поведінки співробітників сприяє креативності та інноваційності у професійній діяльності, гнучкості у прийнятті рішень, а також у спроможності дати оцінку діяльності самому керівнику, наприклад, за такими критеріями:

- соціальна гнучкість, обумовлена навичками культурного діалогу;
- функціональна гнучкість, обумовлена лідерськими якостями особи;
- професіоналізм та результативність;
- здатність до мотивації та стимулювання підлеглих;
- здатність слухати і розуміти людей;
- рівень етичної характеристики лідерства тощо» [6, с. 241-242].

Для розвитку в органі публічної влади тотального лідерства, як ключового чинника самоорганізації та саморозвитку, необхідно, щоб його співробітники чітко розуміли функції, цілі, специфіку роботи усіх структурних підрозділів організації, а не тільки того підрозділу, де працюють. Крім цього, співробітники мають бачити кінцевий результат діяльності організації і свій вклад у цей результат, що сприяє розвитку їхнього стратегічного мислення. Саме стратегічне мислення закладає в основу міркувань людей певну логіку, акцентуючи на призначенні діяльності, тим самим виховуючи належну ціннісну орієнтацію людини і соціальну відповідальність.

Щоб попередити та подолати супротив організаційним змінам з боку учасників, керівники-лідери мають демонструвати свої переконання, рішучість та послідовність у запровадженні нових цінностей і досягненні поставлених цілей. Якщо власними зусиллями керівнику не вдається подолати безпідставну критику та скептицизм учасників стосовно доцільності проведення організаційних змін, варто звернутися до фахівців-консультантів за відповідним тренінгом, в процесі якого будуть виявлені управлінські помилки та намічені заходи по їх виправленню. Головне при цьому – навчити керівників-лідерів визначати свої слабкі та сильні вади, дивлячись на себе ніби «збоку»; навичкам уважно та терпляче слухати інших і професійно та

переконливо говорити самому; конструктивно сприймати критику та дипломатично вирішувати колективні конфлікти тощо. Тільки після таких заходів керівник буде здатний організувати командну роботу, працювати із кожним учасником за індивідуальним планом у контексті гармонізації його особистої позиції, стосовно намічених організаційних змін; посприяти баченню власної місії кожним учасником у виконанні місії організації тощо [6, с. 241]. Актуалізація бачення, місії та цінностей об'єднаної громади завершують запланований процес формування її соціокультурного середовища і обумовлюють оновлений цикл, адже безперервний розвиток та удосконалення – ключ до стійкого й ефективного функціонування та розвитку громади.

Очевидно, що в силу багатоаспектності впливу організаційної культури та її залежності від чинників внутрішнього та зовнішнього організаційного середовища, неможливо визначити єдино вірний для усіх умов алгоритм управління соціокультурним аспектом життєдіяльності громади. Проте доведено, що його ключовою основою має бути повна узгодженість між стратегічними цілями її керівного органу, його структурою та персоналом, інформаційно-комунікаційним забезпеченням; специфічними особливостями публічної діяльності у контексті місії та стратегії публічного управління. При цьому принциповою особливістю є інформаційна основа публічного менеджменту (базується на технологіях знання та інформації) щодо рішення територіальних задач у відповідності з державними пріоритетами, інтересами самої громади та розташованих на її території господарюючих суб'єктів. Вона закладається організаційною культурою через інформаційно-комунікаційне забезпечення, що сприяє безперервному процесу освіти і самоосвіти усіх суб'єктів публічного управління, їх обізнаності у інформаційних технічних засобах та технологіях використання, а також у технологіях отримання нового знання тощо. Отже, інформаційний аспект організаційної культури в публічному менеджменті актуалізує питання демонополізації держави на наукове знання та знання про нашу сучасну дійсність з тим, щоб приймати

об'єктивні управлінські рішення стосовно глобальних проблем (економічних, соціальних, екологічних тощо) та їх наслідків для громадян. Відповідно до цього організаційна культура поступово набуває якостей, які сприяють самоорганізації і самовдосконаленню суб'єктів заради розвитку організації. В результаті організаційною нормою мають стати взаємна повага, довіра та партнерство.

У цьому ж контексті розглядається розвиток масової культури майбутнього інформаційного суспільства. Адже саме масова культура була і завжди буде ключовим чинником організаційної культури у будь-якій галузі людської діяльності, незважаючи на існуючі негативні факти її генези. Відомий американський соціолог, засновник теорії постіндустріального (інформаційного) суспільства Д. Белл наголошує, що «масова культура демократична. Вона адресована всім людям без відмінності класів, націй, рівня бідності і багатства». Вона видається йому «як, свого роду, організація повсякденної свідомості в інформаційному суспільстві, особлива знакова система або особлива мова, на якій члени інформаційного суспільства досягають взаєморозуміння» [8, с. 43].

За цих умов у сфері публічного управління соціокультурний простір починає формуватися за допомогою синергетичних механізмів, які базуються на феноменах «самоорганізації та саморозвитку, нелінійності й рівноваги, становлення порядку через хаос і несталості як основоположних характеристик процесів еволюції» [9, с. 374]. Один із таких механізмів у соціально-економічній сфері носить назву реінжинірингу, а у сфері публічного управління, на нашу думку, – публічного менеджменту. Головна особливість реінжинірингу, як і публічного менеджменту, – організація діяльності суб'єктів навколо цілого, повного процесу і орієнтація на кінцевий результат. Як і реінжиніринг, так і публічний менеджмент потребують не тільки реорганізації та перепроєктування процесів діяльності, але й переосмислення та установки нових структурних зв'язків, нової ідеології управління, тобто, формування оновленої організаційної культури.

Тому сьогодення публічної сфери потребує наукової підтримки стосовно розробки основних теоретичних положень і моделей формування та реалізації спроможних територіальних громад на засадах публічного менеджменту і організаційної культури для вирішення таких нагальних проблем, як-то:

- неспроможність місцевих органів влади до стратегічного планування об'єднання громад;
- відсутність активної позиції бізнесу в питаннях децентралізації державної влади;
- формальність процесу залучення громадськості, підприємців та інших зацікавлених сторін до обговорення стратегії об'єднання територіальних громад.

При цьому публічний менеджмент передбачає чітке визначення місії, стратегії та ціннісних орієнтирів нових організаційних структур, запланованих показників результату об'єднання громад, термінів і ресурсів, визначення прав і відповідальності за досягнення цілі. Разом із цим, однією із його стратегічних задач має бути системне впровадження організаційної культури в органах публічної влади, а також конструктивний вплив на формування масової культури у контексті нової парадигми публічного управління.

Основне, що впливає на змістовну сутність сучасної парадигми публічного управління – це формування та розвиток інформаційних технологій і інформаційного суспільства в цілому шляхом інтенсивного впровадження системи електронного врядування, спираючись на системний потенціал організаційної культури, а також впровадження основних концепцій нового публічного менеджменту (New Public Administration) з урахуванням притаманних Україні особливостей.

«Система електронного врядування, як прогресивна форма організації сучасного публічного управління забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з громадянами і юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. До того



ж, вона оптимізує процес надання адміністративно-соціальних послуг громадянам і сприяє їх участі у суспільно-політичному житті країни через відповідний соціокультурний простір» [10].

Отже, сучасна парадигма публічного управління передбачає наявність системи стратегічного управління, яка відповідає таким соціокультурним характеристикам:

- гнучка, яка сприятиме рухливості, швидкому маневруванню;
- сприятлива до розвитку різних форм взаємодії суб'єктів і об'єктів управління (наприклад, партнерства та мережі);
- націлена на менеджмент на основі інформації і знань;
- дієва в напрямку посилення соціальної відповідальності та моральної доброчесності;
- здатна до самоорганізації і командної роботи.

У цьому зв'язку спроможним територіальним громадам варто керуватися власною Стратегією сталого розвитку території як системною технологією обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізацію яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку. Іншими словами, стратегія сталого розвитку спроможної територіальної громади має використовувати системний потенціал організаційної культури, що дасть можливість:

- визначати реальні цілі, досягнення яких є вирішальним для загального результату місцевого розвитку;
- підтримувати ініціативу громади стосовно вирішення життєво важливих проблем;
- концентрувати головні управлінські зусилля стосовно місцевого розвитку в певний час і у певному місці;

- передбачати об'єктивність і гнучкість управлінських рішень;
- забезпечувати затверджений порядок дій по місцевому розвитку та гарантовані ресурси тощо.

Що стосується стратегічного підходу до планування сталого розвитку спроможної територіальної громади, то він передбачає перехід:

- від розробки та виконання фінансових планів, які швидко застарівають, до створення адаптивної системи, що може самоудосконалюватися;

- від відповідальності лише органів публічної влади за впровадження програм і проектів до відповідальності всього громадянського суспільства;

- від централізованого і підконтрольного прийняття рішень до поширення прозорих переговорів, співпраці та узгоджених дій усіх суб'єктів громади;

- від дорогих зарубіжних програм і проектів до набагато дешевших національних тощо.

Стратегічне планування має за ціль досягнення сталого розвитку регіональної економіки, а також забезпечення переходу регіону до інвестиційно-інноваційного типу розвитку. Фахівцям відомі переваги такого розвитку, але разом із цим є недостатньо дослідженими його ризики, які пов'язані із людським чинником. Існує безліч прикладів, коли на чашах терезів поточна економічна вигода переважає здоровий глузд керівників регіону та бізнес-партнерів. У результаті регіональним ресурсам (природним, матеріально-технічним, людським, культурним тощо) наноситься шкода, яку може відчувати на собі не одне майбутнє покоління громади. В такій ситуації вирішальними можуть стати ноосферні технології, які спираються на соціокультурний потенціал стратегічного та публічного менеджменту і ноосферну освіту громадськості.

Поняття «ноосферний розвиток» і «сталий розвиток» не є синонімами, хоча змістовно зосереджені на одній ідеї – гармонійному та збалансованому

розвитку людства і середовища його існування, які забезпечуються відповідними рівнем освіти та культури людей. При цьому характерно, що освіта для сталого розвитку базується на екологічних концептах, а ноосферна освіта робить наголос ще й на соціокультурних [11].

Згідно теорії відомого філософа українського походження В. Вернадського, ноосфера (сфера розуму) є третьою із основних фаз розвитку Землі після утворення геосфери (неживої природи) та біосфери (живої природи). Вчений визначав ноосферу як «стан, в який переходить уся біосфера під впливом наукової думки і праці організованого людства» [12]. Виходить, що ця теорія спрямована на революційний прорив у розвитку людської особистості через «наукову думку, працю та соціальну організацію людства як основні енергії, які перетворюють біосферу в ноосферу і забезпечують ноосферний розвиток. Серед основних передумов ноосферного розвитку Вернадський визначав такі: заселення планети людиною; вихід народних мас на арену світової історії; вибух наукової творчості; демократизацію соціального життя; участь держави в ноосферному будівництві» [13]. Деякі дослідники розглядають ноосферу як єдність природи і культури (у самому широкому тлумаченні останньої), або стан біосфери, коли культура досягає максимальної сили, яку можна зрівняти з потужністю геосфери. Незважаючи на численні критичні думки опонентів В. Вернадського, є наше велике переконання, що ноосферна теорія – правильний стратегічний шлях розвитку людства і, зокрема, регіону [11].

Так чи інакше, але початком впровадження ноосферної ідеї у життя можна вважати розпочату під егідою ООН десятилітню освіту для сталого розвитку, після закінчення якої у 2015 році на Саміті Генеральної Асамблеї ООН було поставлено нові завдання щодо забезпечення соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможності країн, екологічної та енергетичної безпеки, глобального партнерства для розвитку і визначено 17 ключових Цілей розвитку тисячоліття, а саме:

1. Подолання бідності у всіх її формах та усюди;

2. Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
3. Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх в будь-якому віці;
4. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх;
5. Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчаток;
6. Забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх;
7. Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
8. Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
9. Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
10. Скорочення нерівності всередині країн і між ними;
11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів;
12. Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
13. Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками;
14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;
15. Захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;
16. Сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах

сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;

17. Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку.

У виступі на Саміті Президент України пообіцяв: «Для досягнення Цілей Сталого Розвитку на національному рівні Україна здійснюватиме нові програми і проекти, які на практиці забезпечать макроекономічну стабільність, екологічний баланс та соціальну згуртованість» [14].

Першими кроками до досягнення Цілей Сталого Розвитку ХХІ тисячоліття на національному рівні України стане виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [15].

З позицій системного підходу до використання громадою потенціалу організаційної культури в публічному менеджменті і масової культури стратегічно важливим аспектом є розробка і оприлюднення так званого Профілю громади, який містить інформацію про:

- історію території (коротко);
- географічне розташування та оточення території;
- природно-ресурсний потенціал та кліматичні умови;
- демографічну ситуацію;
- національно-культурні, етнічні, релігійні та інші особливості;
- особливості соціально-економічного розвитку в динаміці;
- рівень життя населення та його ділову активність;
- особливості господарського комплексу території (агропромислового, будівельного, транспортного тощо);
- соціальну інфраструктуру;
- комунальну та приватну власність;
- земельні відносини;
- екологічну ситуацію та охорону навколишнього середовища;

- фінансово-бюджетну ситуацію та інвестиційний клімат;
- систему управління місцевим розвитком;
- діяльність громадських організацій та приватних структур тощо.

Відповідно до показників Профілю не тільки оцінюються можливості території, її потенціал для необхідних розрахунків, а й ідентифікується спроможна громада як культурна соціальна система, що в сукупності також сприяє активності та консолідації суспільства, владних структур, бізнесу навколо рішення прозорих і усім зрозумілих спільних проблем.

Виходячи із системних засад організаційної культури в публічному менеджменті, в процесі формування спроможної громади і у її подальшій життєдіяльності стратегічно важливо впровадити її інституціональні засади. Організаційний підхід до цього дійства в органі публічної влади (сільських, селищних, міських радах та виконавчих комітетах) може бути різним, але змістовно зосередженим на розробці і затвердженні власного Корпоративного кодексу й опитувальника для діагностування та оцінювання організаційної культури органу влади. Корпоративний кодекс може мати, наприклад, такий зміст:

1. Місія та стратегія організації (довго-, середньо та короткострокова).
2. Правові норми професійної діяльності (які забезпечують необхідний рівень індивідуальної автономності керівників та підлеглих стосовно відповідальності, незалежності і можливостей реалізації ініціативи та ініціативної активності тощо).
3. Адміністративні норми професійної діяльності (які забезпечують необхідний рівень інформаційно-комунікаційної взаємодії підрозділів та окремих співробітників, діючих правил прямого керівництва та контролю у рамках наявної структури організації та необхідної інфраструктури та ін.).
4. Кадрова політика та кадрові технології (які забезпечують необхідний рівень мотивації усіх співробітників на виконання місії організації шляхом відповідного оцінювання їх діяльності і забезпечення професійного та

кар'єрного розвитку, достойної заробітної плати, соціальних гарантій та професійного визнання).

5. Комплекс ключових організаційно-культурних положень у контексті специфіки публічного менеджменту (які відображують ціннісно-сміслові орієнтири діяльності, морально-етичні особливості діяльності, необхідний рівень іміджу організації і її співробітників, необхідний особистісний рівень характерних ознак та здібностей співробітників у посадовому контексті, необхідний рівень готовності співробітників до можливих об'єктивних організаційних змін тощо).

6. Комплекс ключових положень та сучасних процедур моніторингу, діагностування, оцінювання і коригування діяльності організації і кожного співробітника у організаційно-культурному контексті.

7. Комплекс основних положень (багаторівневих і багатоаспектних) стосовно можливих варіантів організаційних змін, якщо положення «Кодексу» перестають бути дієвими або не сприймаються окремими працівниками.

Іншими словами, «Корпоративний кодекс організації» повинен включати в себе відповіді на запитання кожного посадовця стосовно його соціалізації в органі, з тим, щоб він був спроможний опосередковано впливати на масову культуру громади. Що стосується опитувальника, то він, крім забезпечення зворотного зв'язку між владною структурою і громадою, сприяє дієвості Корпоративного кодексу через діагностику та оцінювання таких соціокультурних показників публічної діяльності посадовців, наприклад, за розглянутими вище критеріями. Тільки такі заходи у цілому можуть забезпечити формування та розвиток управлінської еліти громади і сприятимуть запобіганню корупції в громаді.

Таким чином, розставлені акценти стосовно управління процесами формування та розвитку спроможних громад, виходячи із системних позицій організаційної культури публічного управління в Україні, мають на меті поліпшити організаційні зміни на місцях через використання соціокультурних

важелів. При цьому зроблено наголос на необхідності усвідомлення керівниками, працівниками органів місцевого самоврядування та громадськими активістами вирішальної ролі організаційної культури в публічному менеджменті у процесі забезпечення життєдіяльності спроможної територіальної громади в умовах формування в Україні інформаційного суспільства і, навіть, нової цивілізації. Отже, спільні зусилля науковців і практиків в сфері публічного менеджменту варто зосередити на системному впровадженні засад організаційної культури публічного управління «як філософії й ідеології стосовно виконання місії та стратегії публічного управління, що закріплені в нормативно-правових та ціннісних засадах національного, галузевого, інституціонального та організаційного структурних рівнів» [6, с. 42].

## 1.2 Сучасні аспекти державної промислової політики України в контексті сталого розвитку (Н.О. Кондратенко, Д.А. Новіков)

Україна є промислово розвинутою країною, що має один із найбільш структурно розгалужених промислових комплексів. Стимулювання структурних зрушень у промисловості України потребує застосування нових організаційних важелів, здатних забезпечити підвищення продуктивності праці, реструктуризацію промислового сектору економіки у бік збільшення частки високотехнологічних й наукоємних виробництв та зростання інноваційної активності промислових підприємств. Сьогодні сучасний стан національного господарства України для забезпечення сталого розвитку потребує докорінних змін у напрямі удосконалення державної промислової політики. Державна промислова політика повинна стати інструментом реалізації промислового розвитку держави на основі факторів впливу на впровадження інновацій, визначення пріоритетних галузей промисловості для подолання негативних тенденцій в промисловому секторі України.



Проблеми реалізації державної промислової політики України є об'єктом досліджень багатьох вітчизняних вчених-економістів. Актуальні питання змісту та удосконалення державної промислової політики дослідили А.П. Дука [16], Ю.В. Кіндзерський Ю.В. [17], М.О. Кизим [18], С.А. Мехович [19], Л.В. Пельтек [20], Н.В. Тарасова [21], Л.В. Дейнеко [22] та ін.

Основні положення та ідеї зазначених вчених стали підґрунтям для подальшої розробки та реалізації державної промислової політики в Україні. Однак, незважаючи на вагомий внесок вчених-економістів та глибоку розробку цього питання, недостатньо висвітленими залишаються аспекти сьогодення державної промислової політики та її вплив на загальний економічний стан національного господарства України.

Завданням наукової роботи є визначення напрямів державної промислової політики України при врахуванні сучасних аспектів розвитку промисловості та загального економічного стану національного господарства України.

Промисловість в Україні має розгалужену соціально-економічну, організаційну, технологічну, територіальну структури, завдяки чому її можна віднести до числа складних виробничо-господарських систем [20, с. 86].

Загалом національний промисловий комплекс залишається технологічно відсталим, інституційно нерозвинутим та неефективним за соціально-економічними критеріями.

Сьогодні в Україні «розуміння промислової політики занадто спрощене і однобічне, її зміст звівся фактично до державної підтримки промисловості» [23, с. 76], можна, лише беручи до уваги її практичне втілення. В.П. Вишневський, в результаті аналізу іноземних джерел приходить до висновку, що «строго визначити промислову політику взагалі неможливо, оскільки немає чіткості в тому, що є об'єктом цієї політики, які дії належать до її змісту, які цілі переслідує промислова політика, що має бути кінцевим бажаним результатом її реалізації» [24, с.76-77].

У провідних країнах світу накопичено певний досвід формування та реалізації промислової політики. На основі його вивчення потрібно використати можливість запровадження найкращих моделей промислового розвитку країн та нівелювати помилки за рахунок переваг нашої країни: значного демографічного та ресурсного потенціалу, ємності внутрішнього ринку, достатньо високого рівня професійної підготовки робочої сили. Проведення промислової політики, орієнтованої на створення потенціалу для виробництва продукції для світового ринку, дасть шанс не лише зміцнити загальний рівень конкурентоспроможності України, але й отримати нові конкурентні переваги на світовому ринку товарів та послуг у перспективі.

Державна промислова політика – це цілісна система заходів, інвестиційно-структурних перетворень, що підкріплюються відповідними механізмами реалізації (стимулювання, регулювання та контролю через відповідні інститути держави та ринку), спрямованими на розв’язання стратегічних і тактичних завдань розвитку реального сектору: зростання виробництва, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та окремих галузей.

Усе очевиднішою стає невідповідність динаміки, структури й ефективності промислового виробництва завданням як теперішнього часу, так і перспективам соціально-економічного розвитку країни. Збереження нинішнього технічного рівня виробництва та темпів оновлення виробничих потужностей, ресурсо- та наукоємності виробництва, продуктивності капіталу і праці, динаміки інвестицій та інновацій стає серйозною загрозою для подальшого нарощування національного промислового потенціалу і підвищення його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках. Це свідчить про те, що на державному рівні бачення проблем і стратегії розвитку промисловості, з одного боку, та обрані організаційно-економічні регулятори, з іншого, не є адекватними новому інституційному середовищу, сучасній соціально-економічній ситуації як усередині країни, так і за її межами.

Сучасний стан промисловості України має ряд негативних рис. Серед них:

- 1) недостатня орієнтація на виробництво продукції кінцевого споживання;
- 2) домінування видобувних і базових галузей з низьким ступенем переробки сировини;
- 3) використання застарілих технологій у більшості галузей промислового комплексу;
- 4) висока матеріало- та енергоємність промислового виробництва;
- 5) втрата традиційних ринків збуту;
- 6) високий ступінь зношеності основних фондів;
- 7) деформована структура виробництва;
- 8) невисока курентоспроможність значної частки вітчизняної промислової продукції через низьку якість та невідповідність світовим стандартам.

До того ж, спад виробництва у більшості галузей промисловості спричинив масові вивільнення промислово (виробничого персоналу, зниження рентабельності, погіршення зовнішньоторговельного балансу (переважно у зв'язку зі скороченням експорту продукції металургії та хімічної промисловості), зростання кількості збиткових підприємств та негативно вплинув на суміжні сектори економіки України.

Зробимо спробу побудувати алгоритм формування основних цілей державної промислової політики так (рисунок 1.1).

Визначивши основні цілі державної промислової політики можна сформулювати концептуальні підходи до її формування (рисунок 1.2).

Основними складовими потенціалу розвитку промисловості є наступні:

- значні виробничі потужності, які здатні реалізовувати досягнення сучасної науки і техніки для швидкого нарощування обсягів виробництва;
- потужна науково-технічна система з розвинутою інфраструктурою, яка спроможна сприяти інноваційному розвитку промисловості;

- наявність потужного кадрового та науково-технічного потенціалу;
- наявність великої кількості природних ресурсів, які в змозі забезпечити замкнені технологічні цикли у промисловості.

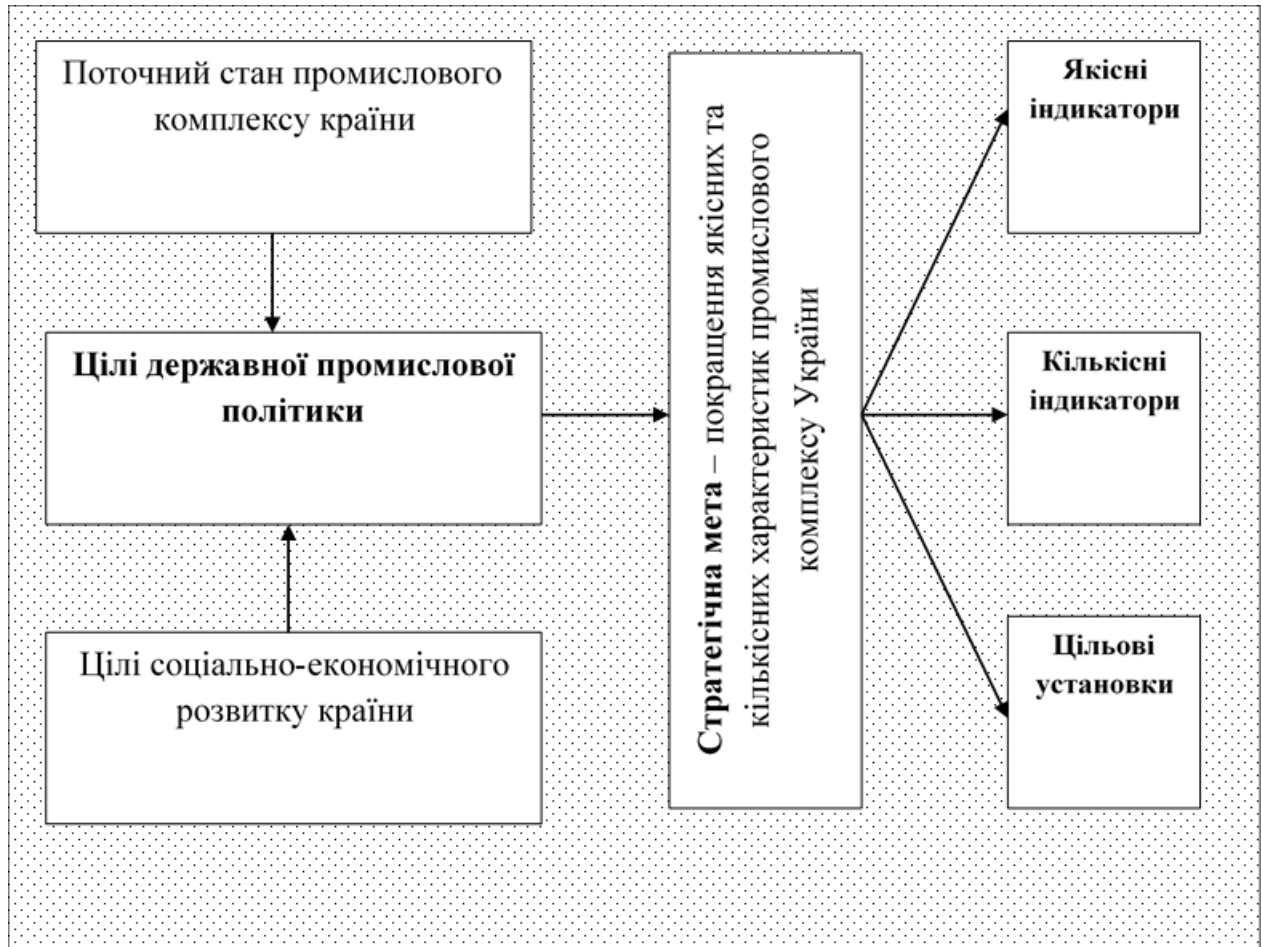


Рисунок 1.1 – Алгоритм формування основних цілей та стратегічної мети державної промислової політики

В основу визначення стратегічних напрямів, темпів і форм інтеграції української промисловості в економічний, технологічний, науковий простір світової економіки мають бути покладені системні аналітичні оцінки тенденцій, можливостей, ризиків і наслідків у широкому сенсі (не тільки суто комерційних).

З огляду на сучасний стан національної промисловості, тенденції світогосподарського розвитку та пріоритети внутрішньої соціально-

економічної стратегії України об'єктивно необхідною є принципова зміна базових орієнтирів позиціювання у світовому промисловому просторі у його двох основних вимірюваннях – геоекономічному та виробничо-ринковому.



Рисунок 1.2 – Концептуальні підходи до формування ефективної державної промислової політики

Формат змін геоекономічного позиціювання національної промисловості у світовому економічному просторі, що динамічно розвивається і структурно трансформується, характеризується ідеологічно вмотивованою орієнтацією на присутність у євроатлантичному політико-економічному просторі з перспективами паритетної участі у міжнародному розподілі праці та

інтегрованих структурах як розвинутих традиційних промислових центрів ЄС.

Обґрунтованість вибору виробничо-ринкових позицій національної промисловості на внутрішньому та зовнішньому ринках суттєво позначається на ефективності здійснення промислової політики, перспективах і результатах участі країни у продуктивній та технологічній спеціалізації, пріоритетах і реальних можливостях входження до бізнес-інтеграційних структур.

У країнах з розвинутою ринковою економікою головним напрямом розвитку промислової політики є перехід до національної політики конкурентоздатної промисловості. Основною ідеєю такої політики є поєднання інтересів суспільства, бізнесу та влади у напрямку стійкого промислового розвитку країни та її регіонів.

Загальна концепція європейської промислової політики побудована на основі наступних принципів [25]:

- промислова політика є лише компонентом загальної політики соціально-економічного розвитку Європейського Союзу й обов'язково враховує задекларовані параметри політики охорони довкілля, соціального розвитку тощо;

- в основу промислової політики закладено сприяння міжнародній промисловій співпраці та забезпечення доступу промислових підприємств до зовнішніх ринків на принципах вільної конкуренції;

- зорієнтованість промислової політики на сприяння адаптаційним змінам на підприємстві в умовах еволюційних або революційних змін у промисловому секторі, сприяння послідовному пристосуванню до змін у промисловості;

- сприяння кращому використанню інноваційного потенціалу промислового комплексу, проведенню досліджень і технологічного розвитку;

- чітке виділення таких основних векторів у промисловій політиці: стимулювання конкуренції між підприємствами промислового комплексу, заходи антимонопольного регулювання, стимулювання та підтримка розвитку

підприємств малого та середнього бізнесу, заходи фінансової та інших видів підтримки промислових підприємств що знаходяться на стадії кризи.

Промислова політика закладає основи формування промислового потенціалу, а її стратегічні орієнтири визначають основні напрями його розвитку (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1 – Вплив промислової політики на формування і розвиток промислового потенціалу країн ЄС

Країна	Основи промислової політики	Формування і розвиток промислового потенціалу
Німеччина	Створення сприятливих рамок умов для промислових інновацій, інвестицій та промислового виробництва	– підтримка високотехнологічних галузей, – формування промислових кластерів, – фінансування НДДКР
Швеція	Модернізація технічної бази, стимулювання розвитку наукоємних компаній і малого бізнесу	– стимулювання фінансування НДДКР великими промисловими підприємствами, – державна підтримка малого бізнесу, – скорочення нерентабельних галузей, – розвиток інформаційних технологій
Франція	Підвищення конкурентоздатності промислових підприємств	– стимулювання інвестицій у приватному секторі, – поліпшення спеціалізації промисловості
Італія	Розвиток науковотехнічної бази промисловості	– зміцнення конкурентних позицій малих і середніх підприємств, – розвиток НДДКР, – стимулювання енергозбереження

Складено за [27]

За останнє десятиріччя, як засвідчує світовий досвід, широкого визнання набула промислова політика розвитку, що базується на кластерному підході. Крім того, концепція кластерів дає можливість ефективно поєднувати інтереси інвесторів та потреби економіки як на національному, так і на регіональному рівнях і є вагомим складовим фактором сприяння іноземним інвестиціям та активізації інноваційно-інвестиційної діяльності [26, с.139].

Суб'єктом державної промислової політики виступає держава через повноважні органи державної влади й управління.

Об'єктом державної промислової політики виступає весь індустріальний комплекс країни.

Стратегія державної промислової політики має досягати певних цілей. Серед них:

- прагнення до інноваційного стану економіки на основі переформування структури промисловості для збільшення частки виробництв, які мають закінчений технологічний цикл та кінцевого споживача;
- науково-технічне та технологічне оновлення промислового виробництва як для експорту, так і для імпортозаміщення;
- розвиток міжгалузевої кооперації для підвищення збалансованості всіх сфер національного господарства.

Розглянемо стратегію державної промислової політики (рисунок 1.3).



Рисунок 1.3 – Стратегія державної промислової політики (складено автором на основі [28, с. 46])



Останнім часом вітчизняна економіка прискореними темпами втрачає свою конкурентоспроможність. Інтеграція у світову економіку може загострити проблеми, що позначилися, тому основним завданням держави сьогодні є створення цілісної системи забезпечення розвитку наукоємного виробництва в Україні, переведення країни на інноваційну стратегію розвитку.

Виходячи з інституційних, ринкових та функціональних особливостей об'єктів промислової політики, ефективне державне регулювання у промисловій сфері може бути реально забезпечене за такими напрямками:

- сприяння формуванню та забезпеченню конкурентоспроможності сучасних промислових структур інтегровано-сітьового типу з високим науково-технологічним та фінансово-економічним потенціалом інноваційного розвитку, насамперед, у галузях, орієнтованих на V-VI технологічний уклади;
- посилення державної цільової підтримки формування ефективних науково-технологічних і промислових кластерів внутрішньорегіонального, національного та транскордонного форматів як сприятливого організаційно-економічного середовища для розвитку висококонкурентних виробництв;
- розвиток прозорі системи державно-приватного партнерства на національному та регіональному рівнях для підвищення ефективності процесів розробки і реалізації промислової політики;
- підвищення якості державного управління процесами формування й функціонування національної інноваційної системи на всіх рівнях;
- розширення в економічно доцільних межах регуляторних функцій держави щодо діяльності природних монополій;
- розвиток нормативно-правової бази та інструментарію підтримки ефективного рівня конкурентного тиску на стратегічно важливих промислових ринках;
- поліпшення економічної та інституційної підтримки малого і середнього бізнесу у промисловості як стабілізуючого та інноваційно гнучкого елементу сучасних виробничо-господарських систем.

Важливим для оновлення технологічної бази виробництва та випуску конкурентоздатної продукції є залучення прямих іноземних інвестицій, орієнтування на випуск товарів для внутрішнього споживання: промислове зростання починається у тих галузях, які реально виготовляють продукцію, що користується попитом на внутрішньому ринку.

Механізм реалізації державної промислової політики передбачає комплексне застосування правових, адміністративних та економічних засобів, спрямованих ефективного функціонування і розвиток конкурентоспроможного промислового комплексу.

Державна промислова політика має включати такі елементи:

- державна підтримка пріоритетних наукоємних та високотехнологічних галузей промисловості;
- стимулювання до енерго- та ресурсозбереження у промисловому виробництві;
- стимулювання власників та менеджменту промислових підприємств до інноваційної діяльності;
- розширення ринку збуту промислової продукції.

Сучасні аспекти концепції державної промислової політики мають базуватися на таких основних положеннях і принципах:

- 1) соціальна спрямованість перетворень у промисловості. Усвідомлення щодо пріоритетів інтересів і добробуту всіх верств населення країни;
- 2) національні інтереси України. Дотримання принципів незалежності промислової політики держави.
- 3) створення системних основ. Дотримання об'єктивних законів функціонування й розвитку економіко-виробничих утворень;
- 4) інноваційно-інвестиційний характер розвитку. Формування сучасної системи економіки знань;
- 5) гармонійний розвиток природи, людини і промисловості, які існують лише одне для одного у тісному взаємозв'язку;

6) пріоритет законодавчого забезпечення. Всі перетворення мають відбуватися в межах, визначених нормативно-правовою базою;

7) головна стратегія – стратегія прискореного розвитку. Використання наявного потенціалу розвитку з економічно, соціально, і культурно обґрунтованими діями в найефективніших напрямках;

8) об'єднання державного регулювання промисловості з ринковими механізмами саморегуляції. Наявність адекватної системи державного регулювання промислових комплексів країни;

9) орієнтація переважно на власні сили. Задіяння всіх можливих власних ресурсів та забезпечення їх раціонального використання;

10) саморозвиток. Реалізація напрямів промислової політики на створення механізмів розширеного відтворення;

11) глобалізація. Врахування процесів глобалізації ринків товарів, капіталу, знань, праці.

12) поетапна реалізація з досягненням конкретних результатів, їх оцінювання. Залучення у промисловість всіх без виключення передових факторів виробництва.

Важливим для забезпечення результативності реалізації державної промислової політики залишається при прийнятті управлінських рішень:

а) використання системного підходу до формування інформаційно-методичного забезпечення;

б) розробка середньострокових державних цільових програм (у тому числі і науково-технічних), які за своїм характером мають бути комплексними і спрямованими на вирішення як загальних проблем розвитку промисловості, так і її окремих галузей у містах та регіонах;

в) вирішення комплексу проблем кадрового забезпечення системи управління розвитком базових галузей промисловості та залучення на підприємствах молодих кваліфікованих кадрів.

При цьому процес розроблення, ухвалення і реалізації рішень є стандартною процедурою, що передбачає проходження шести основних

етапів: 1) діагностики проблемної ситуації; 2) визначення обмежень і критеріїв ухвалення рішення; 3) розроблення і виявлення альтернатив; 4) оцінки альтернатив; 5) вибору альтернативи як ухвалення рішення; 6) реалізації рішення.

Процес реалізації державної промислової політики має бути нормативно врегульований для виконання та мінімізації впливу суб'єктивних факторів на управлінські рішення. Ухвалення відповідних законів про промислову політику та нормативно-правових актів методичного характеру, має стати законодавчим підґрунтям для формування цілісної системи правового забезпечення державної промислової політики.

Узагальнюючи все вище наведене, можна відмітити, що найбільш важливою характеристикою успішності та ефективності діяльності промисловості є наявність можливостей для забезпечення населення країни необхідною кількістю товарів та послуг відповідної якості з урахуванням, у першу чергу, соціальних інтересів людини. Так, одним з стратегічних напрямів розвитку держави повинні стати інтеграційні процеси до європейського та світового ринків, як основного критерію формування сучасної державної промислової політики.

### 1.3 Напрями державної політики економічного розвитку регіонів України (А.Б. Мазур)

В умовах неперервного розвитку існуючого суспільства держава завжди відігравала важливу роль у процесах економічного розвитку регіонів. Враховуючи прагнення України щодо європейської інтеграції, значення ефективної державної політики, здатної забезпечити прогресивний розвиток усіх сфер економіки є вирішальним, адже на шляху до інтеграції в європейське співтовариство Україна потребує дієвих державно-владних орієнтирів, здатних сприяти належному соціально-економічному розвитку суспільства. Державна

політика має спиратися на відповідні принципи, засади та завдання, адже саме від вдало визначених завдань, напрямів їх реалізації та принципів, на яких вона будується, залежить якість державної політики, тому вони повинні відповідати основним європейським нормам та принципам.

Актуальність проблематики державної політики щодо розвитку регіонів зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства, збільшенням фінансово-економічних, зовнішньополітичних, інформаційних та інших загроз. Тому на даний час особливо важливою є необхідність вдосконалення державної політики, спрямованої на активізацію економічного розвитку регіонів, оскільки держава виступає головним координатором прискорення економічного зростання. Підвищення ефективності функціонування регіональної господарської системи, забезпечення її конкурентоспроможності зумовлюють необхідність постійного пошуку шляхів активізації економічного розвитку регіонів.

Питання державної політики економічного розвитку регіонів є настільки глобальним і масштабним за обсягами кола проблем, які необхідно вирішити в реаліях сьогодення, що даний напрям дослідження, без сумніву, на даний час є гостро актуальним. Аналіз наукових праць показав, що проблема державного регулювання розвитку регіонів має системний характер, оскільки синтезує такі виміри: політичний, соціальний, гуманітарний, економічний та ін.

Напрями державної політики тісно пов'язані з її метою. Державна регіональна політика реалізується на основі чітко визначеної мети та встановлених завдань щодо кожного з напрямів регіонального розвитку. Метою державної регіональної політики є забезпечення сталого регіонального розвитку країни у всіх його напрямках та всіх регіонах шляхом створення відповідних умов (нормативно-правових, організаційних, фінансово-матеріальних, технологічних тощо) з урахуванням специфіки кожного регіону.

Об'єктом державної політики виступають безпосередньо економіка держави в цілому та регіонів зокрема, тобто сукупність усіх явищ, процесів та взаємодій між суб'єктами господарювання, населенням та державою, які

спрямовані на виробництво товарів та послуг, здійснення зовнішньоекономічної діяльності, функціонування інфраструктурних елементів та забезпечення життєдіяльності суспільства у напрямі забезпечення громадян держави тими товарами та благами, які необхідні їм для простого та розширеного відтворення і задоволення їх фізичних та духовних потреб.

Інструментами, за допомогою яких держава здійснює свою політику у сфері соціально-економічного розвитку, є нормативно-правова база; система прогнозів, планів та програм; грошово-кредитна система; фінансова система; система державних закупівель та інші аспекти, з приводу яких виникають відносини між державними органами влади та господарюючими суб'єктами та населенням щодо покращення економічних показників та підвищення життєвого рівня громадян.

Держава впливає на процеси, що в ній відбуваються, за допомогою певних методів. У сфері соціально-економічного розвитку державна політика реалізовується за допомогою адміністративних та економічних методів. Адміністративні методи впливу реалізуються органами влади, які володіють державно-владними повноваженнями, шляхом втручання в економічну діяльність господарських суб'єктів. Вони базуються на силі й авторитеті державної влади і є сукупністю заходів заборон, дозволів та примусу (встановлення правил, ліцензування, квотування тощо), які прописано й регламентовано в законодавчо-нормативній базі і спрямовано на створення умов для функціонування ринкової системи та реалізації соціальних цілей суспільства [29].

Економічні методи впливу держави на соціально-економічний розвиток країни, пов'язані з використанням державою фінансових ресурсів і безпосередньо впливають на кон'юнктуру ринку й опосередковано – на виробників та споживачів, тобто економічне регулювання діє через ринок за допомогою ринкових механізмів. Економічні методи являють собою сукупність заходів державного впливу, за допомогою яких створюють відповідні умови для спрямування ринкових процесів до сфери державних

інтересів. Ці заходи регулювання пов'язані або зі створенням додаткового матеріального стимулу, або зі зниженням небезпеки фінансової втрати.

Варто зазначити, що між адміністративними й економічними методами державної політики існує взаємозв'язок – будь-які економічні регулятори підлягають адмініструванню. Водночас, адміністративні регулятори змушують суб'єктів господарювання виконувати ті чи інші дії та здійснюють непрямий вплив на суміжні економічні процеси. Наприклад, адміністративний вплив на механізм ціноутворення не лише визначає їх рівень, а й опосередковано впливає на стан попиту і пропозиції. Отже, можна вважати, що будь-які адміністративні методи регулювання мають ознаки, характерні економічним – непрямым регуляторам.

Суттю державної політики у сфері економічного розвитку регіонів є зміна економічної системи щодо забезпечення економічного зростання суспільства. У своєму загальному розумінні державна політика здійснюється за двома основними напрямками: економічним та соціальним.

Економічна політика держави повинна реалізовуватися шляхом комплексного підходу, за допомогою якого вона може охопити усі сфери економічного життя країни і показувати найкращий результат від реалізації заходів.

Складовими елементами соціальної політики є забезпечення зростання рівня добробуту населення, соціальний захист, забезпечення рівних прав і можливостей всіх громадян, гідне соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, а також природних прав людини, до яких належать повага до людської праці, свобода слова, совісті, безпека особистості, рівність перед законом. Соціальна політика спрямована на реалізацію таких завдань як підвищення зайнятості населення, покращення оплати праці працівників в усіх сферах, забезпечення наявності достатньої кількості об'єктів соціальної інфраструктури в державі, покращення якісних показників життєдіяльності населення, забезпечення можливості кожному громадянину реалізовувати свій потенціал для задоволення його потреб щодо розвитку його особистості.

Ефективна економічна політика впливає на соціальну політику та її результати, адже життєвий рівень населення напряму залежить від економічних можливостей держави, тобто від частки національного доходу, що спрямовується на споживання її громадянами. Найважливішою складовою соціальної політики є забезпечення громадянам прожиткового мінімуму.

Тому, головним завданням соціальної та економічної політики є забезпечення соціального захисту різних верств населення, який здійснюють органи загальнодержавного, регіонального та місцевого управління в межах своїх можливостей за рахунок забезпечення ефективного розвитку економіки держави.

Відносини держави та регіонів мають будуватися на таких принципах:

- децентралізації – центри прийняття рішень щодо поточного розвитку територій необхідно змістити на регіональний рівень;
- мотивації – держава створює умови для зацікавленості регіонів у власному розвитку, зокрема шляхом оптимізації схем розподілу національного доходу;
- партнерства – держава є повноправним партнером місцевих органів влади та приватних кіл у розробці, фінансуванні й реалізації локальних економічних і соціальних проектів;
- відповідальності – держава нестиме відповідальність нарівні з регіональними та місцевими управлінськими колами за невиконання адміністративних, фінансових та соціальних зобов'язань [30, с. 17].

Загалом, говорячи про державну політику у сфері економічного розвитку, слід мати на увазі комплекс системних заходів, дій та процедур, здійснюваних центральними та місцевими органами влади щодо забезпечення результативних економічних реформ, спрямованих на підвищення економічних показників, та покращення на цій основі рівня соціального забезпечення населення держави. Така політики повинна виконуватися шляхом реалізації визначених напрямів, які у комплексі здійснюються



державними органами влади.

Держава має створити всі умови для повноцінного розвитку територій та в разі виникнення певних проблем разом з регіонами їх вирішувати й надавати останнім усі важелі впливу на регіональний розвиток, разом зі чітко визначеною відповідальністю. Саме регіони повинні вирішувати свої проблеми, але на основі чітко визначеної державної політики, якісної нормативно-правової бази й відповідного ресурсного та матеріально-технічного забезпечення. При вирішенні регіональних проблем потрібно акцентувати увагу на посиленні саморозвитку регіонів, створенні макроекономічних умов для їх функціонування, тобто фундаментом такого розвитку є самостійність регіонів у визначенні цілей свого функціонування та можливостей фінансування заходів для їх впровадження, насамперед, за умови використання власних ресурсів і залучення інвестицій. Необхідно запровадити стратегічний підхід до державного регулювання розвитку територій, який орієнтує на осмислення такого розвитку крізь призму «дерева цілей», розглядає територію у зв'язку з її зовнішнім середовищем, а також забезпечує співпрацю та узгодження інтересів, створює передумови для оптимізації організаційно-інституційної та ресурсної бази.

Найбільш вагомими елементами державної економічної політики, необхідної для формування соціально-орієнтованої економіки, є: підвищення конкурентоспроможності ринкового середовища (через посередництво традиційних заходів антимонопольної політики, розвитку малого бізнесу, стимулювання приватної інвестиційної активності, а також державного інвестування ряду галузей, що створюють необхідні споживацькі блага); здійснення основних соціальних обов'язків (виплата державних соціальних трансфертів, фінансування виробництва суспільних благ) за рахунок основних джерел – соціальних страхових внесків і податкових доходів держави [31, с. 61].

Державна регіональна політика з метою забезпечення розвитку територій вимагає застосування стратегічного підходу, узгодження дій органів державної

влади та зацікавлених суб'єктів, зокрема інтересів, цілей і ресурсів, спілкування «знизу-вгору», координації та взаємодії, публічності у розміщенні звітності та персоніфікації відповідальності за інформацію розміщену в ній. Засобом спрямування регіонального розвитку та методичною основою для цього може служити стратегічне планування. Його завдання не обмежуються розробкою програми (стратегії) щодо конкретних дій регіональної влади у сфері організаційного, фінансового та іншого ресурсного забезпечення реалізації регіональних пріоритетів. Розробка такої стратегії не є відокремленою ланкою діяльності регіональної влади, тому необхідно зосередити увагу на вдосконаленні механізмів державної регіональної політики, що мають бути побудованими на базі оптимізації взаємодії державної та місцевої влади, суб'єктів господарювання та населення регіонів.

Серед стратегічних завдань економічного регіонального розвитку вітчизняні науковці виділяють такі:

- вихід з кризи, стабілізація економіки регіону;
- реструктуризація господарського комплексу регіону;
- створення соціально-орієнтованої економіки ринкового типу [32, с. 15].

Державна політика регіонального розвитку представляє собою цілеспрямовану, високо організовану діяльність органів державної влади щодо дослідження внутрішнього середовища, потенційних можливостей і напрямків розвитку регіону, а також його тенденцій з метою відбору оптимального шляху та забезпечення балансу загальнонаціональних і регіональних інтересів на основі принципів територіальної цілісності, диференціації та субсидіарності. Тому, першочерговими і пріоритетними завданнями державного регулювання розвитку регіонів, є:

- узгодження загальнодержавних і регіональних цілей та ресурсів функціонування і розвитку територій;
- визначення пріоритетів регіонального співробітництва;

– взаємна відповідальність органів влади (центральных і регіональних) та інших зацікавлених суб'єктів у розв'язанні завдань і проблем регіонального розвитку.

Для того, щоб виділити напрями державної політики економічного розвитку регіонів необхідно, насамперед, виділити основні принципи державної політики. Враховуючи багатоманітність поглядів науковців щодо принципів державної політики відносно регіону, доцільним є виділення основних з них, таких як:

- гласність та відкритість;
- конституційність та законність;
- пріоритет загальнолюдських та загальнодержавних інтересів;
- субсидіарність;
- децентралізація та деконцентрація владних повноважень;
- відповідальності суб'єктів;
- швидке та відповідне реагування на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі;
- узгодженість дій та партнерство;
- унітарності держави та локальної автономії;
- всебічний розвиток місцевого самоврядування;
- узгодженість інтересів регіонів та держави;
- врахування специфіки та ресурсного потенціалу кожного з регіонів.

Основними напрямками державної політики економічного розвитку регіонів, що ґрунтуються на впровадженні європейських норм регіонального розвитку в життя української держави, на думку Свіріна М. Г. є:

- децентралізація управління (на принципі субсидіарності);
- розвиток міжсекторної взаємодії (на принципі партнерства між державним, комерційним та некомерційним секторами);
- розвиток міжрегіональної співпраці (на принципах спеціалізації та кооперування регіонів);

- впровадження системи виявлення та оцінки пріоритетних соціальних проблем певної території (на принципах соціальної діагностики і соціального моніторингу);

- оптимізація державно-управлінських структур і процедур (на принципах соціальної стандартизації);

- реалізація активної ресурсної стратегії органами виконавчої влади і місцевого самоврядування (на принципах соціального інвестування);

- сприяння громадській активності і розвитку різноманітних форм самоорганізації населення (на принципах само- і взаємодопомоги);

- підвищення рівня соціальної культури й освіченості працівників органів державного управління й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів (на принципах персональної і колективної відповідальності) [33, с. 24].

Завданням державної політики на регіональному рівні є здійснення виваженого управління, що пов'язане як із прямим адмініструванням регіональних процесів, так і здійсненням регулюючого впливу, визначаючи межі та вибираючи більш м'які методи втручання в ту чи іншу сферу функціонування території. У цьому контексті першочерговим є дотримання принципу субсидіарності, здійснення державного регулювання за допомогою прийняття та впровадження законодавчих актів, стимулювання регіонального розвитку шляхом державного фінансування за умови максимального та раціонального використання внутрішніх ресурсів.

Державна політика повинна бути направлена на державне регулювання розвитку регіону, яке є дуальним процесом, тобто використовуються як внутрішні механізми регулювання регіонально суспільної системи (соціальні регулятори, традиції народу тощо), так і механізми державного регулювання, які віддзеркалюють діяльність державних органів управління з використання методів та інструментів, спрямованих на забезпечення розвитку територіальної суспільної системи за заданою траєкторією чи в напрямі стратегічної мети. Саме тому державне регулювання розвитку регіону повинне враховувати

ринкову спеціалізацію держави й існування міждержавного і внутрішньодержавного обміну. У регіонах має бути створений комплекс умов для життєдіяльності населення, повинно бути забезпечене відтворення трудового потенціалу, мають досягатися оптимальні пропорції між секторами і галузями економіки. Для цього потрібно розв'язати специфічні національні проблеми, які притаманні стратегії державного регулювання розвитку, а саме: підвищити рівень життя населення шляхом розвитку соціально-економічного потенціалу (людського, майнового, соціального); поліпшити бізнес-клімат, підвищити інвестиційний імідж і поліпшити торгівельно-економічне співробітництво з іншими країнами (регіонами) шляхом розвитку та налагодження партнерських відносин; підняти якість та ефективність державного управління, зокрема у сфері фінансово-бюджетного регулювання; сприяти подальшому вдосконаленню міжбюджетних відносин; знизити рівень корупції та тіньового сектору економіки.

Вдосконалення державного регулювання повинно проводитись таким чином:

- по-перше – слід сформулювати чіткі теоретичні уявлення щодо аспектів і складових ефективного соціально-економічного регіонального розвитку;
- по-друге – необхідно встановити (оцінити) стан державного управління соціально-економічним розвитком регіонів;
- по-третє – окреслити напрямки державного впливу, тобто визначити сфери та межі регулювання;
- по-четверте – здійснити вибір дієвих засобів управлінського впливу, які повинні використовуватися у відповідності з наявним фінансовим, кадровим і організаційно-ресурсним забезпеченням.

Науковцями визначені такі пріоритети регіональної політики України на сучасному етапі:

- 1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного

використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку, перш за все між столицею держави містом Києвом та іншими регіонами України;

3) формування конкурентоспроможності регіонів через розроблення та впровадження програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

5) визначення проблемних територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації, що склалися в них;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього середовища через урахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічних навантажень на довкілля в регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм;

8) формування, з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу, нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим законом;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння виконанню завдань органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні, а територіальних громад – на регіональному, забезпечення врахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики [34, с. 54-55].

Одним із головних завдань державної регіональної політики є

стимулювання розвитку регіонів. Воно спрямоване на зменшення регіональної диференціації соціально-економічного розвитку та рівня життя населення в регіонах, активізацію інвестиційної діяльності, ефективне використання бюджетних коштів і місцевих ресурсів, зміцнення конкурентоспроможності регіональної економіки; узгодження пріоритетів економічного розвитку регіонів із відповідними загальнодержавними пріоритетами, сприяння міжрегіональній інтеграції та співробітництву, вирішенню міжрегіональних проблем.

Регіональний розвиток в Україні вимагає застосування значного обсягу важелів державного регулювання. Це обумовлено низкою причин: неможливістю вирішення всіх питань у рамках договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором; необхідністю посиленого державного впливу на окремі явища суспільного життя у регіональному вимірі; неоднорідністю соціально-економічного та гуманітарного розвитку окремих частин країни, внаслідок чого регіони мають різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, які б втілювали і реалізовували державний інтерес. Серед важелів державного регулювання регіонального розвитку особливої уваги заслуговують правові норми, що повинні створювати основу для стабільного розвитку регіонів і максимально ефективної віддачі від функціонування відповідних господарських комплексів [35].

На сьогодні є потреба оновлення усієї системи законодавства, щоб забезпечити стабільний розвиток регіонів та орієнтуватись на європейську інтеграцію. Це призведе до планування та визначення пріоритетних завдань для державної регіональної політики.

Регіональна політика держави, а також механізм її реалізації, повинні сприяти зростанню комплексності розвитку регіону, оптимізації розміщення продуктивних сил по території країни, вирівнюванню умов господарювання та життєдіяльності людини.

У процесі розробки регіональної політики велике значення має аналіз

чинних тенденцій та закономірностей розвитку окремих регіонів, вимірювання та оцінка рівнів використання їхніх соціально-економічних потенціалів, оцінка ефективності функціонування матеріального та нематеріального виробництва, виявлення специфіки та масштабів індивідуального споживання. Такий аналіз може також бути інформаційною основою для перерозподілу сукупного суспільного продукту та національного прибутку.

Регіональна політика – це передусім політика розвитку. Тому слід пріоритезувати розробку заходів та інструментів, які спрямовані не на безпосереднє вирішення соціальних проблем, а на розкриття економічного потенціалу територій, збільшення продуктивності їх економіки, прибутковості місцевого бізнесу та рівня доходів населення. Це відповідно створює умови для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та бізнес-середовища. Однак ця взаємозалежність спрацьовує у тих країнах, де функціонують дієві фіскальні та перерозподільні механізми, інакше існує реальна загроза надмірної поляризації та зростання диспропорцій у розвитку великих міст та решти території країни.

До основних пропозицій та напрямів удосконалення державного регулювання економічного розвитку регіонів в сучасних умовах можна віднести такі:

Проведення цілеспрямованої, послідовної та інклюзивної інформаційної кампанії та роз'яснювальної роботи серед ключових партнерів щодо важливості державної регіональної політики та її ролі у підвищенні загальнонаціональної конкурентоспроможності та добробуту населення;

Створення системи розробки та реалізації державної регіональної політики, яка б на практиці, а не лише у документах, відповідала принципам пріоритетності, комплексності, компліментарності, прозорості, ефективності та компетентності державного апарату.

Перехід від майже виключно «політики будівництва та ремонту» та політики «залатування дір» створених іншими галузевими політиками до політики комплексного розвитку територій, у тому числі, через некапітальні



проекти та програми, заходи спрямовані на розвиток людського капіталу, створення можливостей для самореалізації людей в економічній діяльності, освіті, культурі та ін.

Необхідність представлення цільових результатів впровадження державної регіональної політики не лише у вигляді «одиниць» – прийнятих підзаконних актів, побудованих шкіл, відремонтованих доріг і т.д. – але й у вигляді якісних змін за різними компонентами територіальної системи того чи іншого регіону – людський капітал, просторова інтеграція, економічна конкурентоспроможність, соціальне благополуччя та ін.

Формулювання заходів державної регіональної політики з урахуванням, перш за все, реалій розвитку різних регіонів (та їхніх типів). Відхід від абстрактних централізованих категорій та запровадження інклюзивного процесу формулювання планів дій та бюджетів.

Активне (а не формальне) залучення регіональних органів влади до процесу формування завдань та інструментів стимулювання регіонального розвитку – через нові інтерактивні платформи (у тому числі, із застосуванням сучасних технологій – інтернет, закриті професійні мережі для працівників департаментів економічного розвитку).

Запровадження нових стандартів для виконавців політики із чітким зазначенням відповідальності та наслідків невиконання затверджених заходів.

Підвищення рівня прозорості прийняття рішень та їх виконання, рівня поінформованості неурядових партнерів та розширення можливостей активних представників громади здійснювати контроль та моніторинг за виконанням державної регіональної політики на місцях.

Обов'язкова розробка планів реалізації/операційних програм стратегій, затвердження бюджетів на впровадження пріоритетів та завдань стратегії, механізмів контролю та моніторингу, відповідальності за реалізацію у всіх регіонах України.

Перехід від «паралельних» систем стратегічного планування та поточного (ситуативно-аврального) планування/реалізації політики до

інтегрованої системи стратегічного планування та управління, де плани реалізацій стратегій та бюджети чітко корелюються із визначеними стратегічними пріоритетами та завданнями.

Проведення реальної реформи децентралізації влади – зі зміною адміністративно-територіального устрою, посиленням фіскальної децентралізації, підвищенням автономії регіональних органів самоврядування, професіоналізації державної служби.

Посилити пріоритетність розподілу ресурсів та концентрувати їх на тих управлінських та інвестиційних заходах та територіях, які можуть забезпечити найбільшу віддачу у найкоротший час, однак матимуть довготривалий і комплексний ефект на розвиток не лише даної території, але й сусідніх регіонів.

Заходи державної політики, спрямовані на концентрацію ресурсів на певних територіях, слід проводити у жорсткій зв'язці із заходами спрямованими на підвищення «пов'язаності» точок росту із оточуючими їх територіями задля розширення зони позитивного впливу цих заходів.

Підтримка у розробці та реалізації проектів спрямованих на перспективу, дійсно розвиткові заходи, які б мали вплив на зрушення у структурі економіки, її продуктивності, трудоємності, на структуру зайнятості відповідність знань та навичок населення реальним потребам регіонального ринку праці, на зростання доходів від активної економічної діяльності.

Запровадження нових стандартів для виконавців політики із чітким зазначенням відповідальності та наслідків невиконання затверджених заходів.

#### 1.4 Розробка державних програм управління соціально-економічним розвитком регіонів (Х.І. Калашнікова)

У сучасних умовах управління соціально-економічною системою регіону не може зводитися тільки до якоїсь функції державних та регіональних органів

управління, а є складною груповою дією, в якій беруть участь як представники владних державних структур, так і певні цільові групи. Проте, як правило, регіональні органи управління, прагнучи здійснити перехід до ринкової економіки, продовжують використовувати при прийнятті управлінських рішень технології, вироблені в індустріальну епоху (управління податками, реєстраційні порядки, централізовані інвестиції та ін.) Сьогодні на регіональному рівні практично відсутні нові механізми управління. У кращому випадку їх недолік заповнюється копіюванням західних зразків і механічним перенесенням їх на вітчизняний ґрунт у вигляді різного роду «реформ».

Аналіз соціально-економічної ситуації конкретного регіону повинен проводитися з використанням закономірностей іншого типу – пов’язуючих зміни морфологічних характеристик з різними факторами, наприклад, поведінкою окремих груп населення, впливом природних умов, особливостями сприйняття архітектурних композицій. Моделювання доцільно використовувати для оцінки існуючого стану та прогнозування розвитку регіону на попередньому етапі стратегічного планування розвитку, в процесі вибору стратегії, проектних або державних управлінських рішень щодо розподілу населення, послідовності реконструктивних заходів, інтенсифікації та розвитку елементів регіону [36].

Процедура динамічного системного аналізу реалізує в замкнутому циклі моніторинг і аналіз поточного стану регіональної системи, синтез керуючих і регулюючих впливів і оцінку ефективності прийнятих рішень на основі системи індикаторів і регуляторів соціально-економічного стану регіону.

Таким чином, стан економіки регіонів в останні роки свідчить про слабкість регіонального управління, а гострота проблем, що накопичилися, вимагає принципового нового підходу до їх вирішення. Основним завданням сьогодні є створення сучасної управлінської концепції соціально-економічного розвитку регіонів України, яка відображала б проблеми

глобально орієнтованої економіки й сприяла створенню механізмів саморегулювання і саморозвитку регіонів, які змогли б забезпечити максимальне використання їх внутрішніх можливостей. Тому в сучасних умовах виникає гостра необхідність вдосконалення теоретичних засад формування нових, сучасних державних механізмів регіонального управління.

Кожен регіон України, виходячи зі своєї специфіки економічного розвитку, може мати власні потреби, відмінні від потреб інших регіонів. Тому виявлення цих потреб та їх задоволення є важливим завданням регіонального управління. Потреби регіону можна розташувати у вигляді ієрархічної структури, де потреби нижчих рівнів вимагають першочергового задоволення. У кожен момент часу регіон повинен прагнути до задоволення тієї потреби, яка для нього є більш важливою.

Враховуючи такі обставини, на рівні державного управління необхідно виділити основні функції регіонального механізму:

- 1) забезпечення участі населення регіону в системі органів місцевого самоврядування;
- 2) управління комунальною власністю (об'єкти, майно, фінансові ресурси тощо);
- 3) задоволення потреб населення регіону в суспільних благах;
- 4) забезпечення розвитку відповідної території через формування програм і планів, затвердження місцевих бюджетів, вироблення стратегії і тактики управління місцевим господарством, земельними відносинами, екологією, через регулювання взаємовідносин з підприємствами, організаціями та установами на території регіону;
- 5) охорона громадського порядку, забезпечення режиму зайнятості та захист інтересів та прав місцевого самоврядування (риунок 1.4).

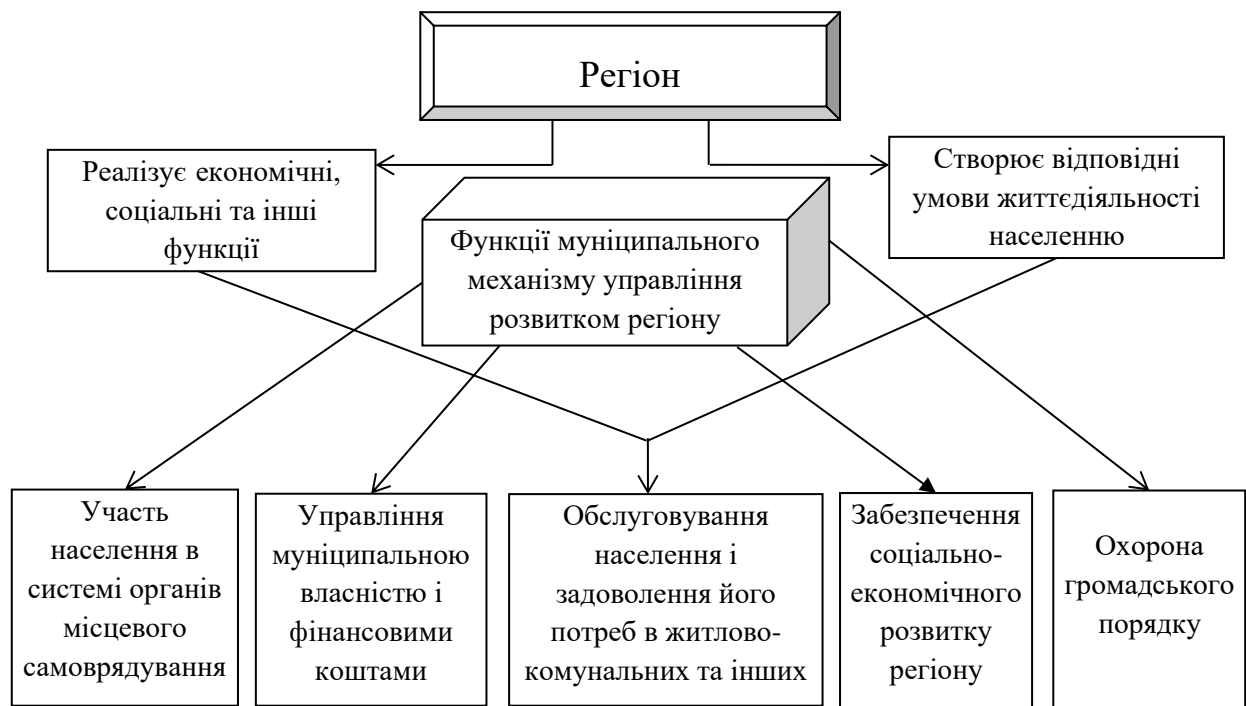


Рисунок 1.4 – Основні функції державного механізму управління соціально-економічним розвитком регіону

У сучасних умовах основний обсяг інвестицій спрямовується в першу чергу в ті регіони, де накопичені найбільш сприятливі фактори (очевидні переваги), що дозволяють інвестору отримати певні вигоди [37]. Тому залучення інвестицій багато в чому визначається властивостями конкретної території. Так, на ринку інвестицій серед аналогічних територіальних систем найбільшими перевагами буде володіти та територія, яка, завдяки своїм регіональним факторам, за інших рівних умов, забезпечує інвестору найбільший ефект від вкладень.

Основним джерелом конкурентних переваг регіону є його потенціал, аналіз і оцінка якого необхідні для:

- виявлення сильних і слабких сторін регіону;
- визначення резервів і точок зростання;
- формування пріоритетних напрямків у розвитку регіону;
- оцінки порівняльних і створення конкурентних переваг (рисунок 1.5).

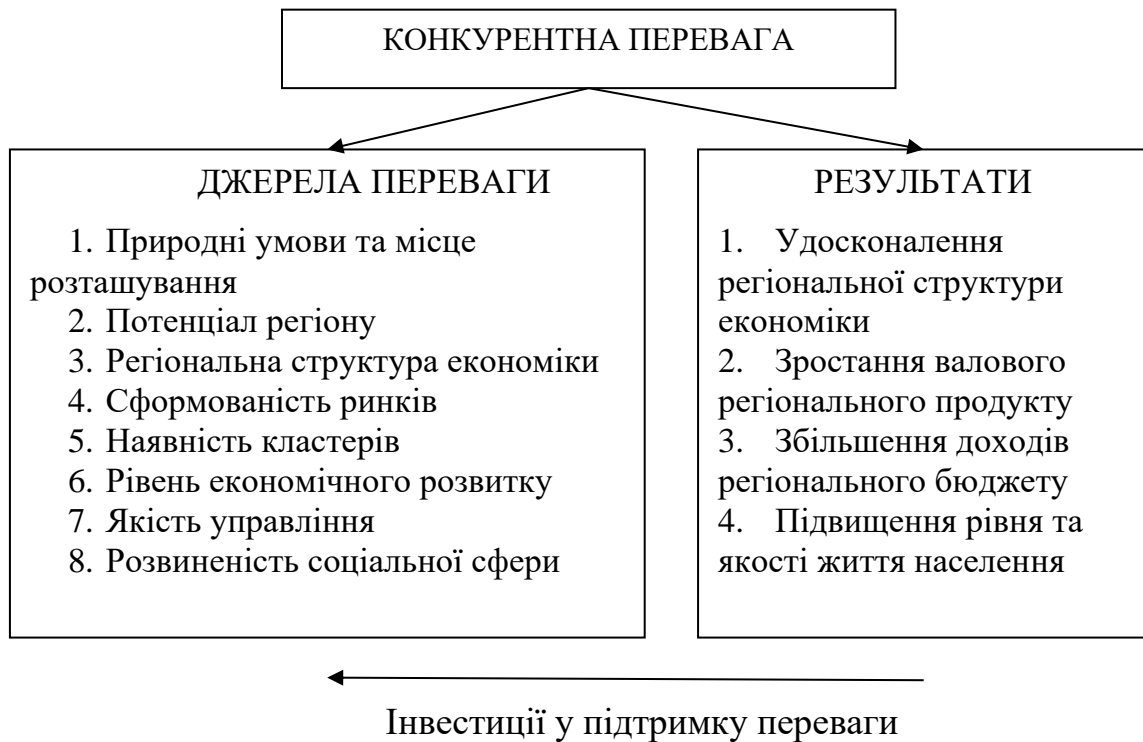


Рисунок 1.5 – Елементи конкурентної переваги регіону

При оцінці потенціалу проблема полягає в тому, що потенціал регіону, як і потенціал будь-якої іншої системи, не має чітких кількісних критеріїв та інструментів вимірювання. Різні дослідники застосовують різні методи й оперують різними визначеннями. Можна відзначити наступні методологічні підходи до оцінки потенціалу регіону: традиційні (засновані на всебічному розгляді окремих складових потенціалу), рейтингові, вартісні, визначення ступеня спеціалізації району і досягнутого економічного ефекту та ін. Різноманіття підходів до оцінки якості території дозволило сформулювати наступні принципи, пропоновані до методології оцінки:

- відображати суть регіональних проблем і враховувати дійсно регіональні (а не вузьковиробничі або вузькогалузеві) інтереси;
- будуватися на простих і ясних методичних прийомах, які не потребують побудови для кожного конкретного випадку громіздкої моделі з масою змінних, основна частина яких, до того ж, кількісно невизначена;
- забезпечити поєднання кількісних і якісних оцінок, так як ряд явищ в принципі не може бути виражений і оцінений в строго кількісній формі, їх

оцінка допустима лише в термінах типу «відповідає» («не відповідає») і т. п.;

- спиратися не тільки на статистичні, але й експертні методи розгляду проблемних ситуацій;

- передбачати та забезпечувати обов’язкову варіантність в оцінках конкретних ситуацій і обґрунтування прийнятих рішень шляхом аналітичної розробки різних сценаріїв розвитку подій та прогнозування наслідків як вживають дій, так і відсутності будь-яких реакцій на ситуацію;

- враховувати індивідуальні можливості регіону.

Тому при оцінці якості території поряд із традиційними методами (картографічним, балансовим, економіко-статистичним, індексним, економіко-математичного моделювання, системного аналізу та ін.) доцільно використовувати і методи маркетингового аналізу [38].

Наприклад, по відношенню до потенціалу регіону можна сформувати портфель територіальних факторів, де, з одного боку, будуть враховуватися вимоги інвесторів до території (зовнішній фактор), а з іншого – оцінюватиметься якість території (внутрішній фактор). На основі отриманих відомостей і повинні розроблятися стратегії профілювання території.

На двовірному графіку, можна визначити чотири стратегічні позиції території (рисунок 1.6).

Вимоги до території	Високі	Проблемні фактори	Фактори привабливості
	Низькі	Периферійні фактори	Фактори розкоші
		Низька	Висока
		Якість території	

Рисунок 1.6 – Стратегічні позиції території

Позиція 1. Позиція території є чудовою, якщо вона сильна відносно багатьох стратегічно важливих вимог. Необхідно робити все можливе, щоб зберегти ці переваги як фактори привабливості, які й забезпечують регіону конкурентні переваги.

Позиція 2. Велике значення надається тим факторам, які розглядаються споживачем як дуже важливі, проте для території є слабкими місцями. Це проблемні фактори даної території.

Позиція 3. Сильні сторони території, які інвестор не вважає привабливими для свого бізнесу, є для даної території розкішшю. Фактори розкоші не дають регіону конкурентних переваг.

Позиція 4. Включає в себе ті фактори, за якими дана територія відстає, і вони слабо затребувані споживачем.

Найбільш поширеним методом оцінки території є метод бальної оцінки. У відповідності з цим методом кожна з територій отримує певний бал залежно від її привабливих рис. Підсумковий бал складається з балів за різними позиціями, помножених на відповідні вагові коефіцієнти.

Одним із методів, використовуваних інвесторами, є метод «Чек-листи» (контрольні списки), який містить перелік територіальних факторів, які підлягають перевірці.

Основним інструментом при стратегічному плануванні розвитку регіону в сучасних умовах є програмно-цільовий підхід. Програма соціально-економічного розвитку являє собою сукупність орієнтованих у просторі та часі, узгоджених за змістом, термінами, виконавцями, забезпечених ресурсними джерелами заходів науково-дослідного, соціально-економічного, екологічного характеру, спрямованих на вирішення єдиної проблеми, досягнення єдиної мети. Використання програмно-цільового методу дозволяє реалізувати комплексний підхід до розвитку об'єкта управління як цілісного організму, що об'єднує всі соціально-економічні процеси, і пов'язати соціальні цілі та завдання з ресурсами, необхідними для їх реалізації.

Значимість використання в управлінні програмного методу полягає в



тому, що об'єктивно існуючих, назрілих, соціально-економічних проблем завжди набагато більше, ніж можливостей їх вирішення. Внаслідок цього необхідний суворий відбір проблем, прийнятих до програмної розробки.

Програми соціально-економічного розвитку регіонів, які розробляються і реалізуються сьогодні, мають низку недоліків, методологічних прорахунків, що не дозволяють оптимально використовувати фінансовий, ресурсний організаційний потенціал регіону, можливості всього спектру існуючих інвестиційних механізмів, технологій та інструментів, отже, не можуть реально сприяти залученню в регіон додаткових інвестиційних ресурсів. Такі висновки ґрунтуються на наступних недоліках існуючих підходів до розробки програм:

- відсутність єдиної методологічної та методичної бази;
- розподільний принцип побудови програми, заснований виключно на внутрішніх джерелах фінансових ресурсів;
- низький методичний рівень аналізу, планування і прогнозування;
- відсутність системного підходу;
- відсутність ув'язки програм, інвестиційних проектів з регіональними пріоритетами та інтересами, а також з тенденціями розвитку соціальної сфери регіону;
- відсутність інформаційного супроводу процесу реалізації програм соціально-економічного розвитку, створення позитивного іміджу програми як в регіоні (для мобілізації внутрішніх ресурсів), так і за кордоном (для залучення партнерів і потенційних інвесторів в економіку регіону).

Особливо слід відзначити слабкість аналітичного етапу при розробці програм соціально-економічного розвитку регіонів. Так, в основі багатьох програм лежить, головним чином, аналіз внутрішнього середовища регіону, який полягає тільки в констатації фактів, тобто фіксує вже здійснені заходи. Аналіз проводиться, головним чином, за матеріалами статистики і містить коротку характеристику ресурсів регіону, стан основних галузей економіки та сфер діяльності. Недоліком такого аналізу є те, що він слабо пов'язаний з ринковою ситуацією, перевантажений масою контрольних таблиць і діаграм.

Розроблені в результаті такого аналізу програми розвитку територій являють собою суто декларативний документ, який створений тільки для обґрунтування можливості отримання коштів з державного бюджету [41].

Одним із суттєвих недоліків аналітичного етапу є використання, головним чином, при аналізі та визначенні пріоритетів розвитку регіону методу екстраполяції, в основі якого лежить аксіома, що розвиток відбувається гладко і безперервно, тому прогноз може бути простою проекцією минулого в майбутнє. Даний метод оцінює, в основному, минулі показники діяльності регіону і переносить тенденції в його розвитку (тренди) на майбутній період. При цьому, як правило, маються на увазі тенденції зростання і вважається, що майбутнє, принаймні, очікується не гірше минулого і сьогодення. Таким чином, використання в прогнозуванні традиційних методів обумовлює напрямок вектора довгострокового планування з минулого в майбутнє.

Однак для ринкової економіки характерними рисами є нестабільність факторів зовнішнього середовища та їх невизначеність у часі, що й обумовлює неможливість з достатньою мірою достовірності передбачити довгострокові тенденції.

Тому ідеологія ринково спрямованого управління припускає використання, крім методу екстраполяції, альтернативних методів і технологій управління. Альтернативний підхід виходить з того, що зовнішнє середовище регіону схильне до постійних змін, і внаслідок цього розвиток його відбувається не стільки гладко і безперервно, скільки стрибкоподібно і уривчасто, і тому існує певне число варіантів майбутнього розвитку регіону. В рамках альтернативного підходу, по-перше, створюються прогнози, що включають поєднання різних варіантів розвитку вибраних явищ і показників. По-друге, альтернативне прогнозування може об'єднати в єдиній логіці два способи розвитку – гладкий і стрибкоподібне, створюючи синтетичну картину майбутнього.

Крім того, відсутність чітких і ясних цілей не дає інформації про тих напрямках розвитку регіону, які в даний час є пріоритетними. Значення

цільових установок як раз і полягає в тому, що на їх основі проводиться аналіз внутрішніх і зовнішніх можливостей регіону, визначаються перспективні напрями діяльності, виробляються стратегії, а структуризація цілей служить передумовою формування адекватних структур управління.

Зокрема, розробку програми соціально-економічного розвитку регіону слід здійснювати з використанням наступних принципів, які дозволять визначити:

- можливі масштаби та потенційні перспективи розвитку діючих виробництв і створення нових;
- природні (по відношенню до регіону) монополії по продукції та послугам для формування економічних інтересів регіону з точки зору безпеки;
- експортний потенціал регіону, можливості його розвитку та обсяги залучення додаткових інвестиційних ресурсів;
- коло потенційних товаровиробників та виробників послуг, присутність яких в регіоні дозволить заповнити відповідні товарні ніші, сформувати регіональні ринки продовольчих і промислових товарів;
- потенційні для території зовнішні та міжрегіональні ринки.

Існування ринкових умов вимагає переходу до зовсім іншого управління – стратегічного. Воно виникло як відповідь на виклик і загрозу зовнішнього середовища: посилення його нестабільності, зростання глобалізації, загострення конкурентної боротьби [41]. У загальному вигляді, стратегічне управління являє собою діяльність по розробці місії, найважливіших цілей регіону та способів їх досягнення, що забезпечують його розвиток в нестабільній зовнішньому середовищі шляхом зміни самого регіону і його зовнішнього середовища. Стратегічне управління – це безперервний процес вибору та реалізації цілей і стратегій.

В основі стратегічного ринкового управління лежить припущення про те, що в умовах турбулентної зовнішнього середовища циклічне планування неприйнятно. Щоб впоратися зі «стратегічними сюрпризами» у вигляді несподіваних загроз і можливостей, рішення мають прийматися швидко,

незалежно від циклу планування.

Тому в умовах ринкової економіки стратегічне управління дозволяє:

- формувати розгляд стратегічних альтернатив;
- прийняти довгостроковий погляд на речі. короткострокова орієнтація має безліч спокусливих переваг, проте часто веде до стратегічних помилок;
- обґрунтувати розподіл ресурсів;
- допомогти в стратегічному аналізі та прийнятті рішень. концепції, моделі та методики допомагають використовувати інформацію для прийняття стратегічно важливих рішень;
- створити систему стратегічного управління і контролю. концентрація на стратегічних активах і навичках, постановка цілей і розробка програм з урахуванням стратегічних напрямів – все це стає основою стратегічного управління регіоном;
- забезпечити горизонтальні й вертикальні комунікації та функціонування координуючих систем. стратегічне управління являє собою спосіб здійснення комунікацій відносно виникаючих проблем і пропонованих стратегій;
- допомогти регіону впоратися зі змінами. якщо середовище стабільне, то потреба у стратегічних змінах (напрямах) невелика. однак у сучасних умовах регіони функціонують в непередбачуваних умовах, які, до того ж, стрімко змінюються, тому потребують стратегічних методах виживання.

Специфіка стратегічного управління полягає в тому, що на перший план виходить проблема розвитку, тобто акценти поступово зміщуються від дій, пов'язаних з підготовкою до майбутнього, до дій за його цілеспрямованого формування. При цьому опора робиться на інформаційні системи, постійні структурні перебудови і формування професійного персоналу як найціннішого ресурсу управління.

По відношенню до регіону стратегічне управління створює базу для чіткого визначення позицій регіону по відношенню до конкурентів і вимогам споживачів, а також дозволяє намітити заходи щодо поліпшення цих позицій.

Пропонована структура регіональної програми представлена на рисунку 1.7.

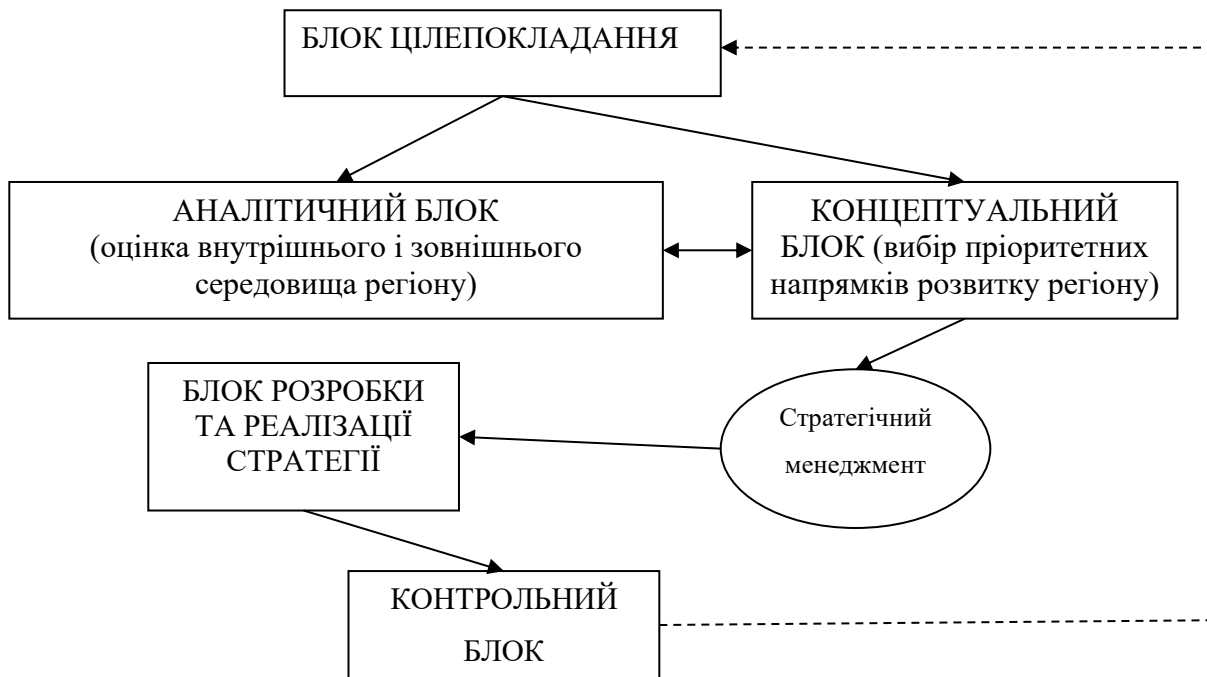


Рисунок 1.7 – Структура регіональної програми розвитку

На підставі представленої схеми пропонуються наступні етапи формування програми соціально-економічного розвитку регіону. Перший етап програми починається з блоку «цілепокладання», де відбуваються розробка місії і постановка цілей.

#### *1. Розробка місії.*

Основоположним моментом при створенні програми є формування спільної мети (місії), яка в подальшому конкретизується на окремі цілі і завдання. Дана загальна мета носить назву місії регіону. Правильно сформульована місія, завжди має загальний філософський зміст, так як визначає цінності, принципи, відповідно до яких регіон має намір здійснювати свою діяльність; філософія зазвичай змінюється рідко. У вужчому розумінні, місія може змінюватися в залежності від глибини перетворень, які відбуваються в регіоні. У даному контексті місія розуміється як твердження, що розкриває сенс існування регіону, в якому

проявляється відмінність даного регіону від інших.

## *2. Аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища регіону.*

Постановка цілей розвитку регіону має важливе значення для формування вектора аналізу. Так, визнаним інструментом аналізу внутрішнього середовища є SWOT-аналіз, за допомогою даного методу визначаються сильні і слабкі сторони об'єкта. Однак, аналіз сильних і слабких сторін, тобто внутрішнього середовища регіону, без орієнтації на певні цілі не має ніякого сенсу. Сильні та слабкі сторони регіону слід оцінювати за наступними позиціями: географічне положення, природні ресурси, екологія, стан житлової сфери, економіки, демографії, менталітет населення та ін. Для оцінки зовнішнього середовища пропонується використовувати наступні фактори: міжнародні тенденції, демографічна ситуація в країні, комунікаційні та логістичні процеси, стан місцевого самоврядування та ін.

## *3. Формування пріоритетних напрямів розвитку регіону.*

Вибір пріоритетних напрямів розвитку покликаний базуватися на сукупності критеріїв, перелік яких повинен змінюватися залежно від етапу розвитку регіону, поставлених завдань і т.п. Основні критерії вибору пріоритетності напрямів можна визначити такі:

- соціальна значимість;
- ринкова активність;
- ефективність використання регіональних ресурсів;
- конкурентоспроможність галузей і виробництв;
- наявність кластерів взаємопов'язаних виробництв;
- інноваційність;
- інвестиційна активність;
- професіоналізм управлінських кадрів.

## *4. Вибір стратегічного поля діяльності.*

У рамках стратегічного планування поля діяльності необхідно розглянути питання, для яких саме географічних ринків регіон повинен виробляти товари, тобто визначити стратегію вибору ареалів діяльності. Вибір

національних та регіональних ринків є складовою частиною вибору стратегічного поля діяльності регіону. Національні та регіональні ринки можуть мати різне стратегічне значення для регіону, так як споживчі функції та групи споживачів в залежності від конкретної країни або регіону можуть значно варіюватися, так що при обробці різних зовнішніх і регіональних ринків сегменти споживачів і їх вимоги сильно відрізняються один від одного.

Через надзвичайно великі відмінності у регіональних ринках в більшості випадків є неможливим обробляти їх за допомогою однієї маркетингової стратегії. Тому регіон в ході стратегічного планування повинен не тільки виробляти відбір найбільш перспективних ринків, але й розглядати ряд концептуально різних стратегій вступу на ці ринки. Це необхідно для того, щоб по можливості уникнути помилкових дій, збиткових інвестицій або роботи в неефективній області ринку.

Таким чином, визначення стратегічного поля діяльності, з одного боку, необхідно для пізнання, на яких ринках регіон найкращим способом може реалізувати свої можливості і ресурсний потенціал. З іншого боку, необхідно визначити, які значимі для регіону ринки будуть розвиватися в майбутньому особливо інтенсивно і тим самим зможуть забезпечити регіону надходження до бюджету. Одного разу вибране стратегічне поле діяльності робить величезний вплив на ресурси, структуру економіки і тим самим визначає багато в чому потенціал розвитку регіону в майбутньому.

##### *5. Розробка критеріїв оцінки якості управління.*

У найбільш загальному вигляді критерії якості управління виражають міру, в якій управлінські рішення забезпечують реалізацію соціально-економічних проблем регіону. Однак багато критерії в даному випадку не піддаються кількісній оцінці. Низка соціально-економічних цілей, пов'язаних з досягненням певного рівня духовних, культурних потреб, удосконаленням способу життя, всебічним розвитком особистості, формуються і виражаються тільки в якісних параметрах.

При управлінні розвитком регіону регіональні органи влади повинні мати

чіткий образ майбутнього, рух до якого і є предметом регіонального управління. Образ майбутнього – це бачення в деталях бажаного рівня соціально-економічної сфери регіону, взаємозв'язку її основних параметрів. При русі до образу майбутнього перед суб'єктами господарської діяльності ставляться конкретні цілі, а управління зводиться до того, щоб рух усіх суб'єктів здійснювався в одному напрямку. Тому результативність управління залежатиме від того, наскільки якісно спроектований образ майбутнього.

### 1.5 Децентралізація влади як основа сталого розвитку регіонів (М.В. Волкова)

Основною метою регіональної політики розвитку територій держави є створення рівноцінних умов життя в різних районах країни, оптимальне використання їх територій, природних і трудових ресурсів. Управління розвитком території має забезпечувати позитивний вплив на галузеву структуру економіки, на розподіл виробництва і труда, рівень добробуту і прибутків населення.

Розвиток суспільства являє собою єдиний безперервний потік історичних подій, закономірності протікання яких обумовлюються ходом трансформації виробничих сил, спадкоємністю та послідовністю зміни виробничих відносин [42, с.12,18].

З діалектичної точки зору, суспільний прогрес – це закономірний процес перетворення способів виробництва необхідних людині життєвих благ, що походять один з одного та водночас суттєво відрізняються за змістом, а також мають власні індивідуальні рівні зростання. Способи виробництва є складними утвореннями (надвеликими системами), структурні елементи яких представляють собою величезні сукупності різнорідних науково-технологічних, економічних, виробничих, культурних, політичних факторів і відносин.



Рушійною силою соціально-економічного прогресу суспільства є безупинне розширення духовних і матеріальних потреб та вимог людини. Результати суспільного розвитку зрештою відбиваються у зростанні добробуту, ступеня особистої свободи, міри самореалізації особистих прагнень кожного члена суспільства.

Стійкість розвитку передбачає тривалість збереження умов відтворення потенціалу регіону в режимі збалансованості і соціальної орієнтації. Параметри стійкості як позитивної динаміки виражаються відповідними довгостроковими динамічними рядами фактичних і прогнозних показників регіональної системи. Збалансованість означає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції складових її потенціалів, що забезпечує стійкість і соціальну орієнтованість розвитку економіки. Соціальна орієнтація передбачає оцінку впливу напрямків і темпів економічного розвитку на рівень і якість життя населення. Показники соціальної орієнтації є, по суті, критеріями регіонального розвитку, за умови, що соціальна домінанта регіонального розвитку повинна бути стійко збалансована з природними і економічними факторами розвитку. Така точка зору на пріоритети в регіональному розвитку призводить до зниження ролі розвитку виробничих сил, зростання економічного потенціалу, його структурних перетворень в успіхах регіонів.

Сталий розвиток (англ. Sustainable development) – процес змін, в якому експлуатація природних ресурсів, напрямки інвестицій, орієнтація науково-технічного розвитку, розвиток особистості та інституційні зміни узгоджені між собою і зміцнюють нинішній і майбутній потенціал для задоволення людських потреб і прагнень. Концепція сталого розвитку стала логічним переходом від екологізації наукових знань і соціально економічного розвитку, який бурхливо почався в 1970-і рр. [43].

Поняття сталого розвитку (англійський аналог «sustainable development», що дослівно означає «розвиток що підтримується»), українською мовою перекладають по різному – «стійкий», «постійний», «усталений»,

«збалансований», «зрівноважений» розвиток, але найчастіше використовують слово «сталий». Дане поняття визначає нам правильну перспективу бачення розвитку (не тільки місцевого, а в першу чергу глобального) як стану динамічної рівноваги, своєрідного гомеостазу між економічною, соціальною і екологічно-просторовою складовими розвитку. Суть поняття полягає не стільки в здатності такої системи до існування (бо це тільки результат процесу), а і в збереженні динамічної рівноваги між раціональністю і вартостями всіх трьох сфер – екологічними, економічними і соціальними постулатами. Сталий розвиток – це сучасна найбільш поширена концепція взаємодії суспільства і природи, якою зараз керуються передові країни світу. Основою сталого розвитку є паритетність відносин у тріаді: людина – господарство – природа.

Термін «сталий розвиток» офіційно був прийнятий на Всесвітній конференції ООН навколишнього середовища і розвитку, що проходила у Ріо-де-Жанейро. Це стало результатом багаторічної наукової, аналітичної та політичної роботи.

Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко вважають, що сталий розвиток – це економічно, соціально і екологічно збалансований розвиток певних територій і розташованих на них міських і сільських поселень (населених пунктів), спрямований на узгоджене формування та функціонування їхньої економічної, соціальної і екологічної складових на основі раціонального використання всіх видів ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інформаційних тощо). Сталий розвиток – це процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації економічної, соціальної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь (Концепція сталого розвитку України) [44].

Обмеженість ресурсів давно вже усвідомлюється як фундаментальний економічний факт. Важливо підкреслити, що саме економічний підхід є стрижнем концепції сталого розвитку. Без справедливого розподілу ресурсів і можливостей між усіма членами людського суспільства стійкий розвиток

неможливий. Досягнення гідного життя і добробуту для всіх громадян світу має стати головною метою світової спільноти. Для сталого розвитку в першу чергу необхідно створення більш рівноправного суспільства на всіх без винятку рівнях людської організації. Будь-який гарантований мінімальний рівень життя повинен бути невід'ємним правом будь-якого громадянина [45].

А. Д. Шакіров вважає, що основним принципом концепції сталого розвитку є принцип інтеграції соціально-економічного, гуманітарно-правового і екологічного аспектів розвитку суспільства [46].

Цей принцип закріплений у таких міжнародних документах, як Стокгольмська і Ріо-де-Жанейрська декларації, Всесвітня Хартія Природи, Хартія Землі, а також в різних інших багатосторонніх угодах. Так, принцип 4 Декларації Ріо-де-Жанейро підтверджує, що «для досягнення стійкого розвитку захист навколишнього середовища повинна складати невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатися у відриві від нього» [47]. У Йоганнесбурзької декларації всі країни домовилися про колективну відповідальність за зміцнення всіх трьох взаємопов'язаних складових сталого розвитку [48].

Принцип суверенітету над природними ресурсами, по котрому країни мають право розробляти свої ресурси в рамках міжнародного права, є одним з базових у міжнародних відносинах. У той же час цей принцип накладає на країни ряд зобов'язань: дбайливе використання природних ресурсів, захист біорізноманіття та зменшення негативного ефекту від надмірного використання ґрунту, лісів, водного потенціалу та ін.

Принцип рівності передбачає врахування двох норм: міжпоколінньої і внутріпоколінньої рівності. Згідно з принципом 3 Декларації Ріо-де-Жанейро і доповіді Комісії Брундтланд (Brundtland Commission) міжпоколінська рівність має забезпечуватися такою реалізацією права на розвиток, при якій в рівній мірі враховуються потреби розвитку та охорони навколишнього середовища сьогодення і майбутнього поколінь [48]. Внутрішньопоколінська рівність передбачає наявність у всіх країн в рамках одного покоління рівних

можливостей для розвитку.

Для концепції сталого розвитку значущим представляється і принцип загальної, хоча і різної відповідальності. Так, принцип 7 Ріо-де-Жанейрської декларації говорить: «Внаслідок своєї різної ролі в погіршенні стану глобального навколишнього середовища держави несуть загальну, але різну відповідальність» [48]. Важливим у цьому зв'язку стає визнання розвиненими країнами своєї відповідальності за сьогодиншній стан навколишнього середовища, а також обов'язки надавати країнам, що розвиваються фінансову, технологічну та іншу необхідну допомогу з метою сталого розвитку. При цьому визнається принцип особливої потреби найменш розвинених країн, які знаходяться в крайній убогості і найбільш уразливі до різних екологічних змін.

Принцип обережності використовується в багатьох міжнародних договорах (Віденська конвенція про охорону озонного шару, Конвенція про біорізноманіття). Відповідно до нього країни повинні вживати превентивних заходів з метою захисту здоров'я людини, охорони природних ресурсів та захисту навколишнього середовища, наприклад, здійснювати екологічну оцінку інвестиційних проєктів. Даний принцип чітко визначений в 15-м і 19-м положеннях Ріо-де-Жанейрської декларації.

Один з найновіших принципів, сформульованих в ході розвитку концепції – принцип громадської участі та вільного доступу до інформації.

Фактично його поява відображає бажання громадськості брати активнішу участь у вирішенні питань, що стосуються розвитку. Найкраще відображення зазначеного принципу можна виявити в Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [49].

Велику роль в реалізації концепції грає принцип ефективного управління. Згідно з документом ПРООН про управління для сталого розвитку від 1997 року «ефективне управління гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети ґрунтуються на широкому консенсусі в суспільстві і що голоси бідних і найбільш вразливих звучать при прийнятті рішень щодо

розподілу ресурсів для розвитку» [50]. Конвенція Котону від 23 червня 2000 року має на увазі під ефективним управлінням «прозоре та відповідальне управління людськими, природними, економічними та фінансовими ресурсами з метою справедливого та сталого розвитку» [51]. Таким чином, даний принцип об'єднує такі правові норми, як дотримання прав людини, верховенство закону, зобов'язання співпрацювати, боротьба з корупцією.

Сталий розвиток не може відбуватися без економічного розвитку. І хоча економічний розвиток сам по собі не гарантує соціального благополуччя, якості життя, збереження життєдіяльності та екологічної безпеки, без економіки вони взагалі неможливі. Рівноцінна присутність економічної, соціальної та екологічної складової забезпечує сталість розвитку, його збалансованість та повноцінність [44]. Схема формування складових сталого розвитку, представлена на рисунку 1.8.

У забезпеченні сталого розвитку регіонів, важливих аспектів набувають питання децентралізації влади, зокрема у контексті пошуку способів визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається із рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Таке розмежування дає можливість прийняття рішень на місцях, зміцнення управлінської, економічної та фінансової бази місцевого самоврядування.

Децентралізація – це передача повноважень та бюджетних коштів від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Головною метою реформи місцевого самоврядування є забезпечення громади самостійністю за рахунок власних ресурсів та можливості вирішувати питання місцевого значення.

Також слід зазначити, що територіальні громади наділяються більшими ресурсами та мобілізують внутрішні резерви. Стаття 140 змін до Конституції передбачає: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом

самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України» [52].

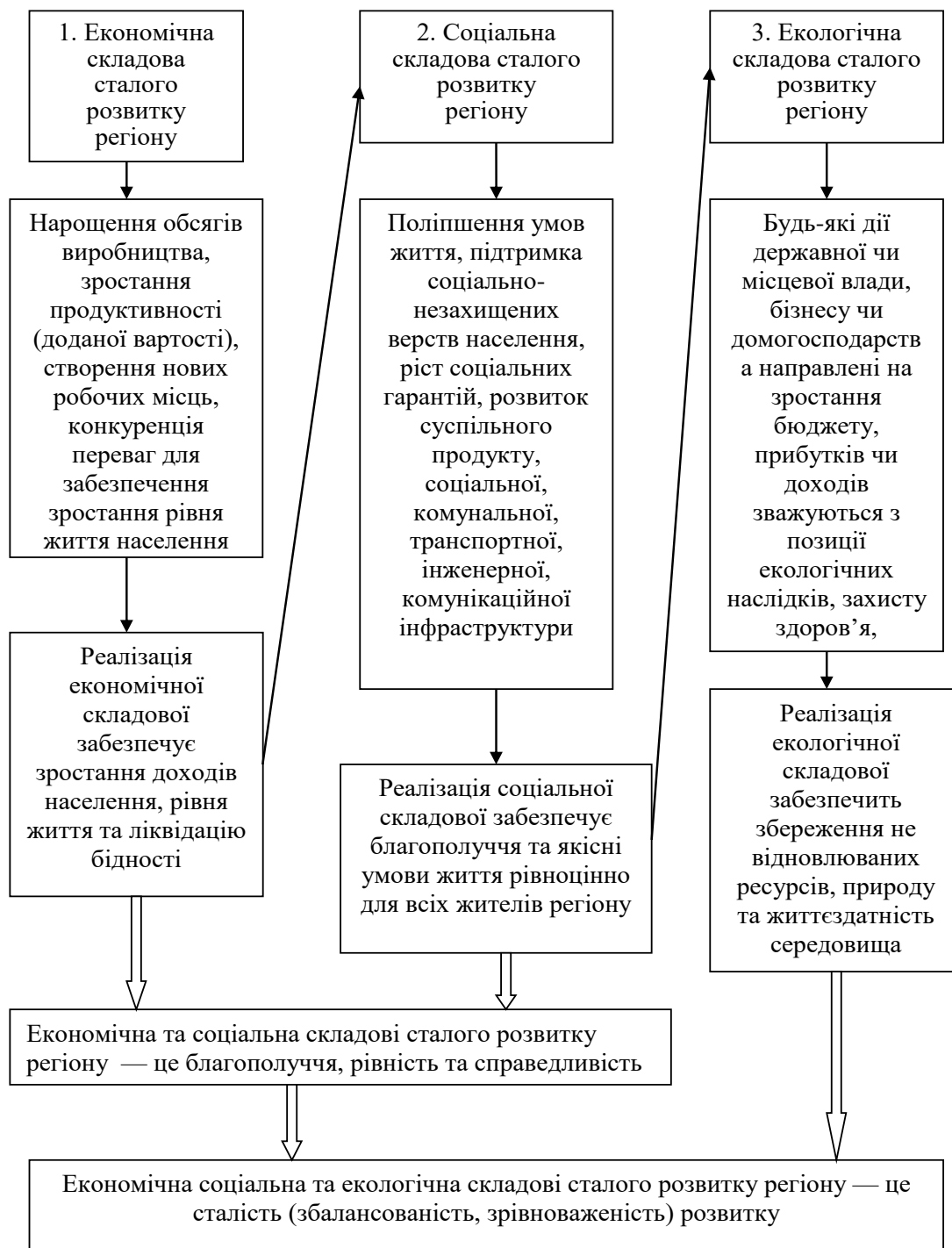


Рисунок 1.8 – Схема формування складових сталого розвитку

Термін «децентралізація» (від лат. de – відміна, centralis – серединний) за визначенням Ж. Веделя означає передачу прав на прийняття рішень органам,

які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими особами, що може розглядатись як розподіл функцій публічної сфери між двома групами владних суб'єктів [53].

Ефективність децентралізації влади, метою якої є, в першу чергу, чітке і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління і місцевого самоврядування залежить від багатьох умов і факторів. При цьому найважливішими необхідними складовими для цього є:

- забезпеченість достатнього рівня адміністративної самостійності місцевих муніципалітетів;
- ефективна система взаємодії місцевих органів влади та громадськості з центральною владою;
- адекватна фінансово-бюджетна децентралізація фінансове забезпечення місцевих бюджетів.

Основною умовою ефективної діяльності місцевого самоврядування є її фінансова складова. Фінансова відповідальність є основним компонентом децентралізації.

Фінанси є вираженням можливостей. А повноваження та можливості - дві головні складові, які стосуються діяльності місцевого самоврядування. Місцева влада може мати кошти і бути обмеженою у своїх повноваженнях, прийнятті рішень, а може навпаки, мати достатньо повноважень, але при фінансовому обмеженні ці повноваження втрачають сенс. Тому поруч із децентралізацією влади потрібно проводити і бюджетну (фіскальну) децентралізацію. Вона потрібна для наявності в органах місцевого самоврядування власного бюджету. Не фінанси, зібрані в результаті трансфертів, субсидій або дотацій, а саме повноцінний бюджет органів місцевого самоврядування.

Стратегічними цілями децентралізації є ефективна система влади, високий рівень спроможності регіонів, висока якість послуг, а її кінцевою

метою є створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні шляхом побудови ефективної системи влади.

А. Коваленко вважає, що сутність децентралізації полягає в тому, що «політикоправові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування» [54].

Форми децентралізації можуть бути відмінними залежно від рівня територіальних громад та обраних ними органів, на які передаються повноваження по здійсненню державного управління. Якщо функції передаються на рівень територіальних громад, об'єднаних спільним проживанням у межах села, селища, міста, то така децентралізація матиме форму місцевого самоврядування. А у випадку надання повноважень територіальним колективам, які об'єднані проживанням у межах області чи певного регіону, то ця децентралізація матиме форму регіонального самоврядування, яка нерідко може виступати у формі територіальної (регіональної чи обласної) автономії. Регіональне самоврядування та регіональна (обласна) автономія відрізняються за ступенем децентралізації державної влади. Якщо у першому випадку відбувається децентралізація лише виконавчої влади, то у другому – децентралізація виконавчої та окремих аспектів законодавчої влади.

Наприкінці минулого століття органи влади впроваджували три основні форми децентралізації: деконцентрацію, деволюцію (передавання) та делегування.

Деконцентрація передбачала переміщення адміністративної відповідальності від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на регіональні та місцеві адміністративні рівні шляхом створення відповідних підрозділів центральних органів виконавчої влади та трансферу їм низки повноважень для прийняття рішень.



Деволюція мала на меті посилення місцевих органів влади через передавання їм повноважень, відповідальності та ресурсів для забезпечення інфраструктури надання послуг, підтримки охорони здоров'я та безпеки громадян, а також формування та імплементації різних сфер політики на місцевому рівні.

Шляхом делегування державні органи влади передавали повноваження для організації здійснення окремих функцій напіваавтономним від центральних урядів установам з регіонального планування та агентствам розвитку, державним підприємствам, а також багатоцільовим або спеціально створеним публічним органам влади [55].

В літературі також розрізняються кілька типів децентралізації: адміністративна децентралізація, при якій місцева влада підзвітна центральній владі; політична децентралізація, при якій місцева влада теоретично незалежна від держави, наділена повноваженнями і відповідальністю; бюджетна децентралізація пов'язана з передачею ресурсів, необхідних для здійснення переданої влади і відповідальності; нарешті, ринкова децентралізація, яка забезпечує передачу функцій державних інститутів приватного сектору, включаючи планування та адміністрування.

Науковцями сформований також інший фундаментальний підхід до класифікації моделей децентралізації: залежно від напрямку процесу – згори-донизу (top-down) або знизу-догори (bottom-up).

Перша модель – «згори-донизу» надає «стратегічну» перевагу центральним органам влади у вигляді максимального контролю повноважень: така децентралізація зазвичай запроваджується в унітарних державах і передбачає трансфер попередньо визначених центральною владою повноважень та відповідальності до спеціалізованих установ або установ, діяльність яких здійснюється в рамках певної території («територіальна децентралізація»).

Значно рідше на практиці застосовується друга модель децентралізації – знизу-догори, яка стосується федеральних органів влади. За цієї моделі

пріоритет надається місцевим потребам і місцеві органи влади мають значну автономію. Модель децентралізації «згори донизу» традиційно пов'язана з такими формами, як деконцентрація, делегування та деволюція [55].

Можливо визначити наступні типи децентралізації влади, основної зміст яких наведено у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2 – Типи децентралізації влади

Типи	Зміст	Характеристика
Адміністративна децентралізація	стосується перерозподілу повноважень щодо прийняття та реалізації управлінських рішень органами виконавчої влади	адміністративна децентралізація має справу з ієрархічним та функціональним розподілом повноважень між центральним й іншими (не центральними) органами виконавчої влади, що існують на різних адміністративно – територіальних рівнях
Політична децентралізація	сучасна система публічного управління, діяльність органів влади безпосередньо пов'язана із впровадженням політичних механізмів у виборчий процес не тільки на центральному, а й на інших територіальних рівнях – регіональному та місцевому	політична децентралізація надає особливого значення запровадженню відповідальності посадових осіб через безпосереднє їх обрання населенням, що сприяє посиленню підзвітності та контролю за їх діяльністю. Система публічного управління, діяльність органів влади безпосередньо пов'язані із впровадженням політичних механізмів у виборчий процес не тільки на центральному, а й на інших територіальних рівнях – регіональному та місцевому.
Економічна децентралізація	економічна (або ринкова) децентралізація – асоціюється з двома формами: приватизацією та дерегуляцією	приватизація та дерегуляція супроводжуються економічною лібералізацією та політикою розвитку ринків. Приватизація охоплює значний діапазон можливостей, від відмови надання державою публічних товарів та послуг і перекладання цього на ринок до публічно-приватного партнерства, при якому державна влада та приватний сектор кооперується для надання послуг чи створення відповідної інфраструктури. Деретуляція знижує законодавчі обмеження на участь приватного сектору в наданні послуг, або дозволяє конкуренцію серед приватних постачальників щодо послуг, які раніше надавалися органами влади.

За останні кілька десятиліть у багатьох країнах світу проведені великомасштабні реформи, які спрямовані на підвищення ефективності державного управління та пошук нових підходів до організації системи державного управління.

Сучасні концепції нового публічного менеджменту (new public management) і керівництва (governance) концентрують увагу на високій результативності державного управління, делегування повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності і підзвітності, розвитку і розширенні громадської участі.

Концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування.

Мета децентралізації влади в Україні – це «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування».

Основним позиційним документом уряду щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, схвалена урядом 1 квітня 2014 року [56]. Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Складові реформи з децентралізації влади в Україні та їх зміст подано у таблиці 1.3.

Відповідно до наявних проектів запланованих конституційних змін, система адміністративно-територіальних одиниць України складатиметься з регіонів, районів і громад. Буде збільшено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом формування виконавчих комітетів обласних та районних рад. Такі виконавчі комітети втілюватимуть рішення відповідних

місцевих рад (за теперішніх умов місцеві ради делегують функції щодо виконання власних рішень місцевим державним адміністраціям). Головами виконавчих комітетів будуть голови відповідних місцевих рад. Також буде розширено сфери відповідальності органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1.3 – Зміст складових реформи з децентралізації

№ з/п	Складові	Зміст
1	Ефективний розподіл повноважень	забезпечити місцеве самоврядування базового рівня повноваженнями на основі принципу субсидіарності
		запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань
		законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів
2	Належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування	наділити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень
		забезпечити сплату податку на доходи фізичних осіб виключно за місцем здійснення діяльності працівника
		надати права органам місцевого самоврядування обслуговувати місцеві бюджети за доходами і видатками спеціального фонду в банківських установах, обраних за відкритими процедурами закупівель
		встановити чіткі строки (до 5 днів) проходження платіжних доручень місцевих бюджетів у системі держказначейства; зарахування податку на нерухомість до місцевих бюджетів
		запровадити формульні розрахунки галузевих трансфертів та запровадити горизонтальну систему вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за доходами
		спростити механізми доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів
		забезпечити можливості взяття довгострокових бюджетних зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства
3	Формування самодостатніх громад	визначити критерії формування громад з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин)
		запровадити зміни територіальних меж громад виключно з врахуванням попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад
4	Територіальна організація влади на місцевому рівні	внести зміни до Конституції України, реорганізувати місцеві державні адміністрації в органи префектурного типу
		реформувати систему територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, посилення ролі Державного фонду регіонального розвитку

Ефективність децентралізації влади, метою якої є, в першу чергу, чітке і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління і місцевого самоврядування залежить від багатьох умов і факторів. При цьому найважливішими необхідними складовими для цього є:

- забезпеченість достатнього рівня адміністративної самостійності місцевих муніципалітетів;
- ефективна система взаємодії місцевих органів влади та громадськості з центральною владою;
- адекватна фінансово-бюджетна децентралізація, фінансове забезпечення місцевих бюджетів.

Відзначимо кілька ключових напрямків забезпечення бюджетної децентралізації та зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів в Україні, зокрема:

- закріплення в Податковому кодексі стабільних і надійних джерел доходів місцевих бюджетів. Крім податку на доходи фізичних осіб і безпосередньо місцевих податків до таких джерел обов'язково потрібно повністю включити податок на землю і податок на нерухомість, а також можливо використовувати механізм розщеплення податку на прибуток підприємства;
- забезпечення високого рівня прозорості фінансових потоків (як надходжень, так і витрат) при формуванні та використанні коштів місцевих бюджетів;
- удосконалення системи міжбюджетних відносин і підвищення обґрунтованості розрахунків дотацій з державного бюджету;
- розробка механізмів забезпечення фінансової дисципліни розпорядників бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування;
- впровадження системи середньострокового і довгострокового планування місцевих бюджетів.

Економічний розвиток є пріоритетом, двигуном і ресурсом процесу змін, але більшою чи меншою мірою він повинен враховувати необхідні компроміси в громадах, забезпечувати баланс між баченням інтересів бізнесу, суспільного та природоохоронного розвитку в перспективі.

#### 1.6 Місце зв'язків з громадськістю в органах державної влади (М.К. Гнатенко, М.А. Магомедова)

Загальновідомо, що ефективна діяльність органів державної влади можлива за наявності надійних інформаційних зв'язків між усіма ланками. Пріоритетними напрямками інформатизації є створення цілісної системи інформаційних та інструментальних засобів, які забезпечують найсприятливіші умови для функціонування інформаційних ресурсів, автоматизованих способів їх обробки й використання заради здійснення національних інтересів, поліпшення керованості економікою, розвитку наукомістких виробництв та високих технологій, зростання продуктивності праці, вдосконалення соціально-економічних відносин, збагачення духовного життя [57].

Нове демократичне українське суспільство потребує активної інформаційної політики з боку органів державної влади. Позитивний імідж останньої в демократичному суспільстві є одним з елементів довіри населення до неї. Розробка нових комунікативних форм і методів органами державного управління та наявність зворотного зв'язку з громадськістю повинні сприяти, з одного боку, формуванню позитивного іміджу влади, а з другого – підтримці населенням демократичних перетворень у суспільстві.

Сьогодні органам державної влади й управління з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між державою та суспільством. У межах вирішення цього генерального завдання особливої актуальності набуває використання засобів, методів, прийомів та процедур інноваційної для України соціальнокультурної

технології «паблік рілейшнз» – зв'язки з громадськістю, спрямованих на забезпечення діалогових відносин між державою та її громадянами, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету та довіри до органів державної влади й управління.

Актуалізація комунікативного аспекту становить важливий напрям підвищення ефективності державного управління. Слід визнати, що в Україні продовжує залишатися невирішеною проблема підготовки спеціалістів-професіоналів у сфері зв'язків з громадськістю (PR) в органах державного управління, відсутні повноцінні навчальні програми та підручники, в яких би глибоко висвітлювались концептуально-категоріальні і технологічні основи PR як важливої теоретико-прикладної складової процесу державного управління. Тому сьогодні надзвичайно важливо дослідити функціональний статус зв'язків з громадськістю як комунікативний аспект державноуправлінської діяльності в умовах системної трансформації українського суспільства, що є корисним та своєчасним в осмисленні глибинних механізмів руху до нового соціального, технологічного і духовно-культурного стану суспільства.

Наукове обґрунтування організаційно-функціональних, соціальних, економічних та інших заходів, спрямованих на формування корпоративного іміджу, репутації, авторитету органів державного управління за допомогою форм і методів паблік рілейшнз повинно спиратися на досягнення вітчизняної та світової науки.

Проблема зв'язків з громадськістю органів державної влади знайшла своє відображення в науковій літературі, передусім за кордоном. В Україні цей напрямок досягнув за останні роки певних успіхів, про що викладено в роботах українських вчених В. Бебика [57], Л. В. Балабанової [58], К. В. Савельєва, Г. Почепцова [59], І. Слісаренко [60], В. Малиновського та інших.

Метод паблік рілейшнз як один з видів зв'язків з громадськістю в українському суспільстві та за кордоном використовується сьогодні переважно

як технологія. Застосування PR необхідне, передовсім, для підвищення ефективності комунікативної діяльності органів державного управління, для створення принципово нових відносин між органами управління й громадськістю.

Встановлення ефективних зв'язків з громадськістю («public relations» – PR) – невід'ємна частина сучасного стилю управління в державних організаціях і місцевих органах влади в країнах Заходу. Основне завдання «public relations» – формування громадської думки з широкого спектру проблем, що стосуються діяльності уряду і місцевих органів влади, розвитку економіки, зміни міждержавних відносин, а також проведення відповідних досліджень та збір статистичних даних.

Прообраз зв'язків з громадськістю в органах влади виник в радянський період нашої історії [61]. Правда, в сучасному розумінні PR-діяльності ці зв'язки виглядають досить усіченими, односторонніми і млявими. Необхідність контактів з суспільством, насамперед, диктувалася двома обставинами – впровадженням комуністичної і соціалістичної ідеології в маси і поступальним розвитком засобів масової інформації, які потрібно направляти і контролювати. Як самостійна структура зв'язки з громадськістю, зрозуміло, не вводилися, а необхідні функції у зв'язках із ЗМІ та населенням виконували чиновники відповідних партійних відділів. У 70-ті і 80-ті роки минулого століття в ряді державних структур виникають прес-служби – перші спеціалізовані професійні інститути для контактів з суспільством за допомогою все тих же ЗМІ. Але вони також керувалися партійним керівництвом. Проте, прес-служби зіграли значну роль в розширенні розуміння суспільством діяльності державного управління.

Сучасний розвиток суспільства, демократичність і ринкова економіка кардинально змінили взаємини між владою і суспільством. Тому, починаючи з 1991 року, коли наша країні стала на шлях демократичних і ринкових реформ, виникає вітчизняний інститут зв'язків з громадськістю.

Важливою обставиною появи Public Relations в нашій державі став і



фактор науково-технічної революції. XX століття стало епохою грандіозного якісного стрибка в розвитку світової цивілізації, обумовленого науково-технічним прогресом. Небачені можливості і перспективи цього прогресу дозволили людству здолати протягом десятиліть такі висоти науково-технічних ідей, якісь навіть не передбачалися всією філософсько-гуманітарною, природничо-інтелектуальною та інженерною думкою попередніх століть. Науково-технічна революція різко підвищила рівень процесів пізнання людиною себе і навколишньої дійсності, поліпшила комфортабельність існування і комунікаційну свідомість, відкрила горизонти нових досягнень. Науково-технічна революція якісно перетворила інформаційну сферу, надавши їй глобальний характер.

Існуючі сьогодні процеси державного управління в нинішньому їхньому розумінні це, перш за все, послідовне здійснення вироблення і прийняття рішень, належна організація виконання прийнятих рішень, координація ходу робіт по їх виконанню, і, нарешті, контроль виконання. І стадії цих процесів немислимі без інформаційного супроводу.

Процес державного управління ґрунтується на стадіях збору, передачі та обробки інформації. Забезпечення органів державної влади статистичною, прогновною, аналітичною інформацією є неодмінною умовою нормального функціонування державного механізму, в той час як нестача або надлишок інформації, її недостовірність, необ'єктивність і несвоєчасність можуть привести до прийняття неоптимальних рішень і непередбачуваних негативних, а часом і катастрофічних наслідків. Очевидно, що «сировинною» базою, стратегічним ресурсом, основним вектором у визначенні та розробці напрямків в управлінській діяльності для державної влади є соціально-значуща інформація. І зв'язку з громадськістю в цьому плані виступають індикатором соціально-значимої інформації стосовно діяльності органів влади. І ця місія в умовах розвитку інформаційного суспільства незрівнянно і поступово зростає.

Сучасні засоби зв'язку, отримання, обробки і поширення інформації сформували якісно нові можливості функціонування індивіда і суспільства в

умовах незворотної глобалізації людства. При цьому всі супутнім процесам даної глобалізації (економічним, політичним) тон задає саме інформаційна глобалізація. Вона дає імпульс (бажаний або небажаний, але незворотний) об'єднання існуючих, в тому числі і національно-державних інформаційних систем в єдину глобальну інформаційну інфраструктуру. Оптимізація інформаційних процесів, посилення ролі комунікативних чинників і цілеспрямованих управлінських впливів підвищує поступальність еволюції суспільства і людини. Не підлягає сумніву провідна роль інформації в організації та регулюванні приватного і суспільного життя.

Безпосередня робота з інформацією на професійному рівні привертає все більше число людей, а сама інформація виступає джерелом інтенсифікації та гармонізації суспільного розвитку. За своєю суттю всі управлінські процеси представляють собою процес пошуку, фіксації, аналізу, оцінки, використання і поширення інформації, пов'язаної з відображенням, пізнанням і перетворенням різних форм життєдіяльності соціуму. Взаємодія між людьми, що обмінюються різними видами соціальної інформації, відбувається в процесі комунікації.

І в цьому полягає ще одна необхідність і місія функціонування зв'язків з громадськістю в органах влади – координація комунікаційних зв'язків суб'єкта влади. Саме зв'язки з громадськістю відстежують, аналізують і спрямовують в потрібне русло прийняття і корекцію управлінських рішень, певні комунікативні та інформаційні потоки, що мають відношення до конкретного органу (установи) влади або цікавлять даний суб'єкт влади. По суті, саме зв'язки з громадськістю органу (установи) державної влади в силу природної професійної парадигми найбільш близькі до суспільства, його проблем та інтересів.

Саме тому, спираючись на зв'язки з громадськістю, органи влади більш ефективно використовують комунікативні та інформаційні можливості для формування необхідної або прийнятної громадської думки про свою діяльність, а також, при необхідності, можуть організувати відповідний

моніторинг громадської думки для корекції своєї діяльності з урахуванням наявної думки шляхом встановлення зворотного зв'язку з населенням.

В сучасних умовах функція управління зв'язками з громадськістю є найважливішим і невід'ємним атрибутом успішної діяльності всіх державних структур. Саме Public Relations виконують інфраструктурну роль ефективної організації державного і муніципального управління, сприяючи тим самим оптимізації механізму прийняття планово-управлінських рішень.

Ще однією важливою складовою необхідності і значення створення і розвитку інституту зв'язків з громадськістю в органах влади є формування з їхньою активною допомогою і наявними можливостями позитивного іміджу конкретного органу (установи) влади, а в загальному форматі – позитивного іміджу органів влади і іміджу державного управління в цілому. Бо ніяка інша внутрішня структура органу (установи) влади ні в корпоративній, ні в зовнішній політиці своєї діяльності не пов'язана з завданнями створення і реалізації іміджевої політики так, як зв'язки з громадськістю.

Таким чином, головна місія інституту зв'язків з громадськістю в органах державної влади полягає в безпосередній реалізації принципів демократичного врядування – в діяльності органу влади в умовах гласності, прозорості, відкритості.

Бажання і вміння на практиці використовувати мистецтво Public Relations служить створенню прозорої моделі бюрократичної структури, її відкритості, доступності та чуйності, доброзичливо і позитивно сприймається суспільством і людиною, тим самим створюючи довіру до роботи органів влади і забезпечуючи їм суспільну підтримку. Саме в такій ситуації можна говорити про початок гармонізації між суспільством і владою, що є основою стабільності держави і важливою складовою її політичного і соціально-економічного розвитку. І зв'язкам з громадськістю тут відводиться одна з найважливіших ролей.

Слід зазначити, що PR-діяльність присутня сьогодні в структурах всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової, динамічно розвивається в

муніципальних органах. Як вже говорилося вище, специфічність державних структур, так само як і їх служб із зв'язків з громадськістю, в тому, що вони покликані відображати інтереси країни в цілому, всіх громадян або значної їх частини, створюючи в громадській думці тотожність інтересів влади і суспільства. Значний спектр цільових аудиторій одночасно визначає і переваги, і проблеми роботи органів влади.

Так, під перевагами треба розуміти широке охоплення інтересів і величезну соціальну базу, а під недоліками – слабку залученість в безпосередньо життєві інтереси окремого індивідуума, а також проблеми дотримання необхідного балансу конкуруючих інтересів різних частин суспільства. Тому, однією з нагальних завдань є забезпечення активної залученості громадян у вирішення актуальних проблем суспільства. Бо цілком очевидно, що ефективність державного управління прямо залежить від рівня суспільної підтримки його ініціатив, як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Разом з тим, при всій здавалося б очевидності місця зв'язків з громадськістю в ієрархії конкретної держструктури, на практиці нерідко в це включається так званий адміністративний фактор. Іншими словами, якщо керівник розуміє значення інституту зв'язків з громадськістю в своїй організації, то і місце зв'язків з громадськістю визначено чітко і зрозуміло, якщо ж ні, то можливі різні варіанти. Серйозна проблема в цьому плані полягає в тому, що деякі керівники не завжди здатні зрозуміти та чітко визначити цілі, завдання та функції зв'язків з громадськістю, особливо часто це зустрічається на регіональному та муніципальному рівнях. Деякі інші керівники вважають, що вони самі здатні здійснювати PR-діяльність, і тим самим абсолютно подилетантськи підміняють нормальний процес реалізації цієї самої діяльності, відмовляючись від професійних фахівців в цій області, або ж ставлячи їх в абсолютно ненормальне становище.

Виходячи з практики роботи зв'язків з громадськістю в держструктурах, існує три варіанти місця цього інституту в структурній ієрархії конкретного

державного органу (установи).

Варіант 1. Відділ (підрозділ) зі зв'язків з громадськістю в особі його керівника входить до керівного складу організації або безпосередньо підпорядковується її першій особі.

Так, входячи в керівний склад організації, підрозділ зв'язків з громадськістю володіє досить різноманітною інформацією про стан справ в ній, про її стратегії розвитку і буденної діяльності, про проблематику організації і т.д. Володіння такою інформацією дозволяє одночасно і грамотно здійснювати свої звичайні робочі функції, і вірно розподіляти наявні сили і засоби для виконання наявних завдань, і, нарешті, чітко планувати свою діяльність на перспективу. Крім цього, приналежність до керівного центру забезпечує зв'язки з громадськістю необхідними документами, статистикою, а також належними джерелами інформації в організації (наприклад, на рівні керівників профільних відділів державної структури), що дозволяє досконально володіти необхідними відомостями, оперативно здійснювати необхідне узгодження і координацію своїх дій і організації з зовнішніми суб'єктами (наприклад, засоби масової інформації), визначати в разі потреби параметри конфіденційності інформації та професійно використовувати все це в своїй роботі.

Значну роль в цьому плані мають особисті професійні та характерні якості керівника підрозділу або спеціаліста зі зв'язків з громадськістю. З огляду на, що на практиці в переважній більшості державних органів і установ право публічних висловлювань, коментарів і відгуків з різних інформаційних приводів, пов'язаних з діяльністю або компетенцією конкретної державної структури мають, як правило, дві людини – безпосередньо сам керівник (або особа, яка його замінює в цих повноваженнях) і фахівець зі зв'язків з громадськістю (зазвичай, в особі керівника даної служби), то на представника зв'язків з громадськістю лягає величезна відповідальність щодо вірної, грамотної і дохідливої інформації по суті. Тому він зобов'язаний розбиратися дуже професійно в специфіці діяльності своєї організації та її підрозділів,

володіти всіма необхідними відомостями з інформаційним запитом, вміти аналізувати ці відомості і відбирати найбільш важливі і розумні з точки зору інтересів організації і викладати ясно і доступно для аудиторії. Нерідко трапляються обставини, коли керівництво організації відсутнє або надмірно зайняте, а раптом виник інформаційний привід. Тоді лише професіоналізм і компетентність представника зв'язків з громадськістю дозволяють йому оперативно і чітко викласти позицію організації з даного приводу, не вдаючись до складних консультацій з керівництвом. Іноді, щоб позиція висловлювань і коментарів не відрізнялася від думки керівника, фахівець зі зв'язків з громадськістю повинен знати образ думок свого керівника, його ставлення до різних речей, його погляди з тих чи інших питань. Таким чином, виникає необхідна тотожності поглядів керівника організації і відповідального за зв'язків з громадськістю, що значно підвищує не тільки статус зв'язків з громадськістю в організації, але і вельми зміцнює довіру до їх професіоналізму.

Недоліки першого варіанту пов'язані з особливостями роботи державних органів влади як бюрократичної установи. Один з них криється в недостатній ефективності ведення ефективної внутрішньокорпоративної роботи з персоналом організації, якщо необхідність в такій роботі дуже суттєва. Тобто, ця робота буде вестися, але вона часто віддає формалізмом. Приналежність зв'язків з громадськістю до вищої ієрархії державної структури як би дистанціює їх від колективу, створюючи якийсь психологічний бар'єр, який незмінно існує між керівництвом і підлеглими в будь-якій організації. Тим самим ступінь довіри відносин, яка важлива при здійсненні внутрішньокорпоративної роботи, значно знижується. Іншим недоліком слід вважати особливу залежність від першої особи організації, коли доводиться миритися з рисами характеру і звичок керівника, стилем його керівництва, ступеня імперативності і т.д. Але справа навіть не в цій залежності, а в тому, що керівник зв'язків з громадськістю (або ж прес-секретар) залежить від долі і кар'єри керівника організації.

На практиці найчастіше відбувається так: якщо керівник переходить на іншу роботу, то з собою він бере, як правило, свого фахівця зі зв'язків з громадськістю, якого знає і якому довіряє. І це природний процес. На жаль, якщо керівник звільняється з різних причин, або знімається з посади, то незважаючи на наявний професіоналізм і авторитет, найчастіше, те ж саме трапляється і з керівником (фахівцем) зі зв'язків з громадськістю. Бо знову приходить керівник, який неминуче приведе свою «команду», в складі якої буде його фахівець, якого він знає і якому довіряє.

Варіант 2. Відділ (підрозділ) зі зв'язків з громадськістю є самостійною структурною одиницею в організації на рівні інших самостійно функціонуючих її відділів. Іншими словами – рівний серед рівних по положенню і в ієрархії. В такому випадку підпорядкування буде або безпосередньо керівнику нарівні з іншими традиційно адміністративними службами (наприклад, відділ кадрів, фінансовий відділ і т.п.) Або ж, у другому випадку – будучи рівним серед інших, профільних відділів організації, зв'язки з громадськістю підкоряються заступнику керівника організації, що курирує їх.

Даний варіант, природно, зменшує доступ до інформації організації, вона буде дозованою і усіченою, але все ж достатньою (обсяг необхідної інформації для ведення своєї роботи визначають саме куратор, і він несе відповідальність за приховану, неповну або невірну інформацію, яка може привести до збоїв або непорозумінь в роботі зв'язків з громадськістю), щоб, як і в першому варіанті, грамотно вибудовувати свій алгоритм буденної діяльності, а також планувати короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективи своєї діяльності і стратегію в цілому.

Якась віддаленість від керівного центру не так вже й проблематична, бо наявний досвід, навички і знання специфіки організації допоможуть і в цьому випадку професійно виконувати свої завдання і функції. Тому переваги даного варіанту, в принципі, все одно відчутні. Більш того, в цьому випадку, перебуваючи в рівноправному положенні з іншими профільними відділами, підрозділ по зв'язках з громадськістю може і повинен досить ефективно вести

внутрішньокорпоративну роботу, так як ступінь довіри з колегами досить підвищується. Нарешті, певна відстороненість від першої особи дозволяє зменшити, а то і звести нанівець ту саму залежність від нього, про яку говорилося в першому варіанті. Тому даний варіант найбільш оптимальний, так як дозволяє активно і в повному обсязі виконувати свої обов'язки, не випинаючи свою діяльність, але і не припиняючи її.

Варіант 3. Відділ (підрозділ) зі зв'язків з громадськістю позбавлений своєї самостійності і входить робочою ланкою в інше структурне утворення організації.

В даному варіанті, зрозуміло, будь-які переваги відсутні, а ось негативні фактори, так само, як і наслідки, очевидні. Перебуваючи в підпорядкуванні чужого керівника чужого відділу, підрозділ по зв'язках з громадськістю фактично позбавлений доступу до інформації організації, він жорстко обмежений межами компетенції відділу, в якому знаходиться, що різко знижує не тільки сам доступ, але і істотно обмежує отримання необхідної інформації навіть в буденній діяльності, при виконанні тих чи інших доручень, сковується ініціативність та креативність самої PR-діяльності. Скрутним, а то й практично неможливим виявляється доступ до керівних осіб організації, і навіть якщо в цьому є необхідність, то нерідко виникають ускладнення з керівництвом відділу, через «голову» якого припадає перестрибувати, або нудно погоджувати необхідність контактів з вищим керівництвом, і це часто призводить до конфліктів і психологічного дискомфорту в стосунках. Різко знижується сам статус зв'язків з громадськістю в організації, що в бюрократичній ієрархії державної установи просто небезпечно. З іншого боку, керівництво і персонал чужого відділу, в який «встромлені» зв'язки з громадськістю, найчастіше не розуміють їх цілей, завдань і функцій, а якщо і розуміють, то не приймають, але чудово усвідомлюють свої функціональні обов'язки, якими будуть намагатися «завантажити» підлеглий відділу підрозділ по зв'язках з громадськістю.



При цьому дана діяльність повинна базуватися на відповідних принципах. Ми виділяємо наступні:

Принцип відкритості. Цей принцип відповідає основним принципам державної служби, що базуються на демократичному управлінні. Гласність в роботі органів влади вже стала незаперечним атрибутом державного управління, і зв'язки з громадськістю в цьому плані виступають провідником і координатором політики відкритості та доступності між владою і суспільством, сприяючи розширенню, а не обмеженню і цензурі знань і уявлень людей про діяльність держструктур. Ступінь відкритості визначає ступінь прозорості діяльності органів і установ державної влади, а саме прозорість діяльності в нинішній обстановці в Україні є найважливішим індикатором ставлення і довіри суспільства до системи державного управління, і цю обставину необхідно враховувати службам зі зв'язків з громадськістю в органах влади.

Принцип законності. В умовах функціонування демократичного суспільства верховенство закону в усіх сферах життєдіяльності держави і суспільства має бути непорушним. Зв'язки з громадськістю в органах влади зобов'язані дотримуватися принципу законності, надаючи в установленому законом порядку необхідну інформацію і забезпечуючи до неї доступ. Не можна використовувати так звані адміністративні переваги органу влади для незаконної відмови в інформації, для приховування інформації, для односторонньої інтерпретації інформації.

Принцип оперативності. Даний принцип встановлює необхідність своєчасного оповіщення громадськості про рішення, дії органів і установ державної влади. Особливо важлива оперативність в повідомленнях і коментарях про значущі надзвичайні події, соціальні конфлікти, резонансні зміни в системі державного управління. В умовах динамічного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій зволікання або замовчування суспільно-значимої інформації (навіть такої, що містить критичну

спрямованість) суспільству негативно позначається на професіоналізмі діяльності зв'язків з громадськістю та сприяє зниженню іміджу влади.

Принцип конструктивності. Цим принципом стверджується безперервна налагоджена діяльність зв'язків з громадськістю щодо реалізації інформаційної та іміджевої політики органу (установи) державної влади. Вона повинна бути повною і різноманітною, що використовує всілякі канали комунікації – формальні і неформальні, в тому числі ЗМІ, електронні канали, віртуальний простір Інтернету, рекламні технології, зустрічі з населенням і т.д. Принцип конструктивності передбачає гнучке використання комунікаційних каналів, поєднання традиційних і новаторських методів у своїй роботі, використання бюрократичних і креативних форм діяльності (наприклад, сучасна «мода» державних чиновників на блоги в глобальній мережі Інтернет).

Принцип системності. Під системністю в даному випадку прийнято розуміти цілеспрямовану планову роботу, засновану на інформації зворотного зв'язку і відповідних соціологічних дослідженнях, які дозволяють аналізувати стан громадської думки з актуальних питань державного управління. Системність дозволяє впорядкувати роботу зв'язків з громадськістю, зосередити увагу на головних напрямках і аспектах своєї діяльності.

Принцип взаємної поваги. Ми виділяємо цей принцип в якусь особливу площину. По суті, взаємна повага має існувати між усіма учасниками будь-якої діяльності – політичної, соціальної та економічної. Що стосується нашої теми, даний принцип означає наявність рівних відносин, встановлення довірчих відносин і належної взаємодії з усіма суб'єктами, які входять в орбіту інтересів зв'язків з громадськістю в органах державної влади. Зверхність, зарозумілість, чванливість, безвідповідальність, необов'язковість тощо. Квazіфетіші статусу державного службовця часом властиві не тільки деяким чиновникам, але і їх колегам в області Public Relations, повинні бути виключені з повсякденності роботи зв'язків з громадськістю.

Функції зв'язків з громадськістю в системі органів державної влади пов'язані з характером і особливістю діяльності останніх. Залежно від статусу

конкретної державної структури ці функції можуть значно розширені або звужені. Існує пряма залежність між рівнем управління і особливостями служб із зв'язків з громадськістю: в регіональних і муніципальних органах влади, наприклад, широко реалізується комунікативна функція і спілкування з громадянами постійно і організовано. У державних органах влади часто наголос робиться на інформаційну функцію – взаємодія із засобами масової інформації, на аналітичну і прогностичну роботу. В цілому ж діяльність зв'язків з громадськістю в органах державної влади забезпечує узгодження загальносоціальних, корпоративних (групових) і приватних інтересів, що і визначає наявність і поєднання різноманітних функцій.

Разом з тим, існує якась типова спільність функцій, які застосовні в діяльності будь-якого суб'єкта державного управління.

Інформаційна функція. Вона спрямована на формування і реалізацію інформаційної політики, як однієї з цілей PR-діяльності в органах влади. Вона здійснюється за конкретними напрямками державної діяльності і державного управління, стратегії і тактики здійснення такої діяльності та управління, які фіксують в форматі суспільно (соціально) – значущого інформаційного приводу рух подій в області державної діяльності і державного управління в їх динамічні процеси. Інформаційна функція включає в себе ретельне вивчення зовнішніх і внутрішніх обставин цих процесів, аналіз конкретних подій, фактів і ситуацій, що виникають в ході проведення державної політики, оцінку сформованої і потенційно скоригованої громадської думки, настроїв, реакцій суспільства на діяльність державних структур і ефективність державного управління, підготовку необхідних аналітичних даних для прийняття найбільш ефективних державних рішень.

Аналітична функція. Вона включає в себе визначення необхідності проведення конкретного виду аналітичного дослідження, що підходить під рівень компетенції зв'язків з громадськістю на основі актуалізації тематики такого дослідження. Як правило, формат таких досліджень містить у собі рівні соціальної адаптації в різних сферах життєдіяльності суспільства при

наявності в цих сферах елементів державного управління. Аналітична функція етапи і загальний алгоритм проведення дослідження, аналіз отриманих результатів і винесення відповідного висновку. Тут необхідно враховувати вплив об'єктивності на характер дослідження, бо приємний результат не завжди означає правдивий, що може неминуче позначитися на ступені помилковості прийнятого рішення на основі такого дослідження. Аналітична функція покликана сприяти зближенню інтересів суспільства і влади на основі поєднання їх інтересів, і це поєднання можливе тільки при наявності точних і об'єктивних даних про думку суспільства про діяльність органів державної влади та оцінці суспільством рівня державного управління з одного боку, та врахування громадської думки для вірної корекції своєї роботи з боку державних структур з іншого боку.

Комунікативна функція. Ця функція передбачає продукування, тиражування різноманітної інформації (як у вигляді інформаційних продуктів, так і у вигляді іміджевих проєктів) при здійсненні комунікативних відносин з населенням, а також цільовими аудиторіями. Будучи провідною комунікативною ланкою державного органу (установи), зв'язки з громадськістю вибудовують форми і рівні взаємовідносин між структурою влади і суспільством, багато в чому формують і реалізують принципи таких взаємовідносин і несуть відповідальність за оптимальність таких відносин. Комунікативна функція багато в чому визначає грамотність і професіоналізм формування і реалізації інформаційної та іміджевої політики конкретної державної структури. Мова йде не тільки про вміння використовувати контакти із засобами масової інформації, орієнтуватися в сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях, розумно застосовувати основи теорій маніпуляцій в ході масових заходів і т.п. Але при цьому мати можливості і знання отримання зворотної інформації та використання цієї інформації в своїй роботі. Крім цього дана функція може бути використана для створення і підтримання належного соціально-психологічного клімату всередині державної установи, дотримання службової етики і т.д. Іншими

словами, комунікативна функція дозволяє забезпечити формування корпоративної культури в державній структурі.

Інтеграційна функція. Значення цієї функції лежить у здатності зв'язків з громадськістю до консолідації громадської думки, громадських інтересів, якщо хочете – навіть громадської думки стосовно тих чи інших рішень і дій (особливо це важливо для актуальних і серйозних владних рішень і дій) органів і установ державної влади в позитивному ключі. Демократизація суспільства передбачає наявність різних точок зору і думок, нерідко взаємовиключних або заздалегідь опозиційних до вирішення або дії органу влади. Тому важливим є вміння враховувати всі зрізи громадської думки на конкретне рішення або дію державної влади з метою вибудовування необхідної аргументації (часом навіть – контраргументації), доводів, в цілому – позиції для посилення позитивного сприйняття рішення або здійсненої дії більшістю залученої в дані процеси аудиторії. Здатність консолідувати людей надзвичайно важлива, і, на наш погляд, є однією з основоположних в професіограмі фахівця зі зв'язків з громадськістю в органах влади в сучасних умовах.

Консультативно-методична функція. Вона полягає, перш за все, в необхідному консультуванні з питань і проблем організації і налагодження відносин з громадськістю в цілому і групами громадськості, зокрема (наприклад, пенсіонери, бюджетники, політичні опозиціонери та ін.). Подібне консультування також корисно і по відношенню до різних структур і підрозділів органів державної влади. Воно передбачає розробку концептуальних моделей співпраці і соціального партнерства, організації та проведення відповідних програм, акцій та PR-кампаній, сприяючи, в тому числі, реалізації іміджевої політики органу або установи державної влади. Крім цього, консультативно-методична функція може полягати у веденні роз'яснювальної роботи з суспільством по суті і приводу прийнятих рішень і дій державних структур в будь-якому форматі (наприклад, у вигляді відповідної рубрики в друкованих виданнях, на офіційному сайті суб'єкта державної влади, в телебаченні, на зустрічі з громадянами і т.д.). Сюди ж можна

віднести і так званий лікнеп щодо знань про специфіку, напрямку діяльності, повноваження, управлінні та ін. органу і установи державної влади.

Організаційна функція. Ця функція передбачає певні заходи і дії з підготовки та проведення PR-кампаній і так званих спеціальних подій різного рівня, що відповідають інтересам державної структури – ділових зустрічей, презентацій, виставок, конференцій і т.д. із залученням громадськості та використанням ЗМІ та сучасних технологій розповсюдження інформації. Вона передбачає необхідне адміністративне і творче об'єднання зусиль керівництва державної структури і її зв'язків з громадськістю, якщо кінцевим результатом ставиться ефективність реалізованого проекту.

Правова функція. Ця функція визначає правове забезпечення діяльності служби зі зв'язків з громадськістю. Вона полягає в неодмінному знанні основ українського законодавства, що підпадає під компетенцію професійної діяльності зв'язків з громадськістю. Крім того, правова підготовка співробітника зв'язків з громадськістю повинна включати і знання документів, інструкцій та інших підвідомчих актів органу або установи державної влади, де він працює. При цьому знання правових основ передбачає і розумне використання цих знань в безпосередній діяльності. Тільки в такому випадку можна говорити про практичну наявності правової функції в діяльності зв'язків з громадськістю в органах влади.

Переходячи до завдань, що вирішуються зв'язками з громадськістю в органах влади, варто відзначити, що обсяг і характер цих завдань цілком залежить від статусу державного органу або установи. Так, зв'язки з громадськістю, скажімо, в апараті Кабінету Міністрів України, в Парламенті або міністерстві мають куди більший обсяг виконуваних завдань, ніж в тому ж муніципальному утворенні. Разом з тим, перелік вирішуваних завдань для переважної більшості державних структур, незалежно від їх статусу, в принципі, однаковий.

У державних організаціях робота PR-фахівців має свою специфіку. Якщо в приватному секторі вони адресуються до досить вузьких груп, що

виступають в ролі споживачів певної продукції або послуг, то в державних організаціях поле їх професійної діяльності різко розширюється – в ідеалі необхідно охопити увагою всі групи суспільства. Настільки широка соціальна база вимагає дуже високої кваліфікації і передбачає особливу постановку професійних цілей. На перший план виходить кілька основних напрямків:

- вивчення складного спектра громадської думки всіх соціальних груп, диференціація їх очікувань від державних інститутів і визначення лідируючих тенденцій в розвитку громадської думки;
- вироблення рекомендацій для керівництва державних організацій та проведення заходів, спрямованих на задоволення найбільш значущих очікувань з боку громадських кіл з метою здійснення впливу на динаміку суспільних настроїв;
- запобігання можливих конфліктів і непорозумінь в роботі з громадськістю;
- встановлення та підтримання двосторонніх контактів з різними суспільними групами та їхніми лідерами;
- поліпшення виробничих відносин і створення загальної атмосфери доброзичливості всередині самих державних організацій;
- реклама послуг, що надаються державними організаціями;
- підвищення ефективності роботи державних служб;
- створення позитивного образу державних інститутів в свідомості громадськості.

## 1.7 Запобігання корупції в публічному адмініструванні (С.О. Гайдученко)

Глобалізація сучасних соціально-економічних відносин і світової курс на сталий розвиток усіх територій категорично загострюють вирішення проблеми запобігання корупційним явищам в системі публічного адміністрування. У

сучасних умовах світове співтовариство швидкими темпами перетворюється на інформаційне або мережеве, отримуючи все більший доступ до різної публічної інформації та вимагаючи відповідного рівня надання державних і муніципальних послуг. При цьому, масова культура окремо взятої країни формується під впливом світової культури, яка розставляє свої пріоритети і обумовлює сприйняття людиною глобальних норм життєдіяльності, в яких немає місця корупції. У той же час, адміністративна система, що управляє всіма видами ресурсів країни, відкриває все нові і нові види корупційних діянь, ставлячи суспільство перед важким вибором між миттєвою вигодою і тривалою, практично нерівною, боротьбою з чиновниками за свої права і можливості.

Досвід розвинених країн світу доводить, що корупційні явища можна якщо не остаточно викоринити, то, по принаймні, звести до мінімуму їх прояви. Ключові шляхи вирішення корупційної проблеми в будь-якій окремо взятій країні, як показав досвід, – це чітке і однозначне законодавство, а також активна і грамотна життєва позиція громадянського суспільства, щодо виконання законодавчих норм.

Не можна, звичайно, скидати з рахунків масовану публічну політику адміністративного апарату, але, в кінцевому рахунку, суспільство розвивається шляхом освоєння майже необмеженого інформаційного простору і набуває досвід фільтрації публічної інформації.

До цього варто додати ліквідацію монополії держави на певну статистичну, історичну, наукову та іншу інформацію, що теж служить стримуючим фактором корупції в публічному адмініструванні.

З усього сказаного вище чітко проглядається соціокультурний аспект озвученої проблематики, який зачіпає як саму адміністративну систему, так і соціальну систему громадянського суспільства. При цьому, безумовно, першою розглядається адміністративна система, яка управляє життєдіяльністю соціальної системи, тому розглянемо спочатку проблеми формування системи публічного адміністрування.



Словник Організації Об'єднаних Націй дає переклад «public administration» на шести мовах, де в перекладі на російську означає «державне управління». Чи так це можна зрозуміти після більш глибокого дослідження змісту цього визначення. Дослідження передбачає аналіз визначень, до складу яких входить слово «Public» (публічний). До них відносяться публічна політика, громадське управління, публічний сектор, публічний договір (угода), публічний розгляд справи і ін.

В оригіналі слово «Public» перекладається як будь-яке дійство, що відбувається в присутності публіки, тобто, людей, загальнодоступне, відкрите. Такі роз'яснення, найчастіше, зустрічаються в тлумачних словниках і довідниках.

Біля витоків ідеї «публічного» в державному управлінні стояли такі відомі дослідники, як Баркер Е.[62], Бенн С.[63], Вебер М.[64], Ганн Дж.[65], Голд К.[66], Осборн Д.[67] та інші.

Підходи до розкриття змісту визначення «публічне адміністрування» носять міждисциплінарний характер. Ці підходи охоплюють такі галузі знань, як філософія, соціологія, соціальна психологія, антропологія, культурологія, економіка, політологія, правознавство, менеджмент, державне управління.

Публічне адміністрування розглядається як одна з трьох функціональних складових структури публічного управління, визначеної американським фахівцем з публічного управління Крістофером Поллітом як «діяльність державних службовців і політиків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне вивчення чи то діяльності, то чи структур і процедур (3)» [68].

Стратегічний сенс публічного адміністрування був закладений ще в Стародавній Греції і в Стародавньому Римі визначенням «*jus publican*», що означало – спільні інтереси будь-якої спільноти. Це визначення відображало головні характеристики публічного права як сукупності норм життєдіяльності, які формуються і діють незалежно від волі і переконань окремих індивідів.

Норми публічно-правового рівня проходили тривалий і складний шлях

узгодження з ціннісними орієнтирами всієї спільноти, щоб отримати статус Закону, включаючи адміністративні та інші методи усунення його порушень. Вирішальну роль в цьому процесі мала політика як визначення, запроваджене Аристотелем для знаходження адекватних спільних позицій індивідуального й суспільного, яка в наші дні несе ідею публічності і не втрачає актуальності.

Існує вузьке і дуже зрозуміле визначення публічного адміністрування, запропоноване Вілсоном В. як «детального і систематичного виконання громадських законів» конкретним уповноваженим індивідом. При цьому, він вважав, що «загальні закони, які регламентують його дії, повинні бути розробленими, безсумнівно, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними, а детальне виконання цих планів є адмініструванням» [69].

З цього визначення випливає, що система публічного адміністрування включає в себе всі виконавчі органи державної влади та муніципального управління. У неї ж входять і інші організації, орієнтовані на надання громадянам послуг, контрольованих урядом (адміністративних, комунальних, консультативних, організаційних, соціальних та інших). Цілком логічно, що саме ця система формує, впроваджує, оцінює і змінює при необхідності публічну політику в громадянському суспільстві, що зумовлює її (системи) соціокультурні характеристики, відповідні суспільним цінностям.

Більш широке визначення публічного адміністрування розглядає його як систему адміністративних інститутів і інституцій, пов'язаних з трьома гілками влади (законодавчої, виконавчої, судової) і координуючих групові (урядові та неурядові) дії по виконанню функцій уряду відповідно до чинного законодавства.

Обов'язковий політичний контекст цього дійства можна віднести в рівній мірі як до позитивних, так і до негативних характеристик системи адміністративних інститутів. Позитивні характеристики забезпечують публічність процесів виконання функцій уряду, а негативні – посилюють вплив можливих деструктивних політичних сил на організацію життєдіяльності

суспільства в певний проміжок часу. Хоча в ідеалі публічне адміністрування передбачає реалізацію публічних або суспільних інтересів, але їх реалізація, часом, закінчується передвиборними програмами.

Таким чином, всі розглянуті визначення публічного адміністрування відображають в своєму змісті людський фактор впливу на це дійство. Цей фактор узагальнює особистісні якості чиновника, його «тезаурусний багаж» або індивідуальний ціннісний блок (результат особистого життєвого субкультурного аналізу), рівень організаційної культури тієї організації, в якій він працює, а також рівень масової культури суспільства, в якому він живе.

У зв'язку з цим можна констатувати, що публічна політика, що розробляється конкретними адміністративними чиновниками в конкретний історичний період розвитку суспільства, потребує постійного поліпшення, яке має відбуватися синхронно зі змінами ціннісних орієнтирів громадянського суспільства. При цьому система публічного адміністрування не може ігнорувати темпи змін ціннісних орієнтирів соціальної системи в умовах мінливої глобальної дійсності.

Іншими словами, ця система, обходячи технології менеджменту і спираючись на соціальне, культурне, політичне і, головне, правове оточення, покликана виконувати функції уряду, керуючись ідеалістичними і благородними принципами.

Як показав світовий досвід, сучасна тенденція приватизації функцій уряду некомерційним сектором отримує розвиток шляхом фінансування урядових контрактів на надання соціальних послуг та проведення різних досліджень соціального характеру.

У зв'язку з цим система публічного адміністрування повинна підлягати контролю з боку уряду для дотримання фінансової дисципліни, яку ніхто не відміняв.

Третє тисячоліття ознаменувало народження не тільки нової цивілізації, а й появу світової культури, що обумовлює як переваги світової спільноти, так і певні ризики. Саме останні, як показують дослідження, носять, переважно,

соціокультурний характер і несуть загрозу національному, релігійному, культурному суверенітету окремо взятої країни.

З огляду на все вище розглянуте, напрошується висновок, що стосується структурної організації системи публічного адміністрування в частині впровадження підсистеми, яка б забезпечувала системний потенціал організаційної культури в усіх формах і на всіх рівнях управління життєдіяльністю суспільства.

Крім того, ця підсистема могла б охоплювати через інформаційний простір мережі масову культуру суспільства, виконуючи освітні та орієнтуючі функції в контексті актуальних в конкретних проміжках часу (історичного) ціннісних орієнтирів розвитку та пов'язаними з ними системними змінами.

Таким чином, проглядається два напрямки соціокультурного дослідження системи публічного адміністрування: власне, організаційна культура публічних інститутів і інституцій, а також, взагалі, масова культура суспільства.

Такий підхід до вирішення озвученої проблематики ґрунтується на результатах дослідження перших концептуальних підходів до організаційної культури в сфері державного управління, відображені в працях М. Паркер Фоллетт [70], Д. Осборна і П. Пастріка [71] та інших.

Враховано також результати дослідження взаємодії моральної свідомості і комунікативної дії відомого сучасного німецького філософу Хабермаса Ю., який переконаний, що «ідеологія і світосприйняття є відповідальними за формування інституційних структур і розвиток виробничих сил» [72]. При цьому, комунікативну взаємодію учасників суспільних відносин він вважав головним видом людської діяльності.

Актуальність озвученого вище розвитку системи публічного адміністрування підтверджує необхідність світового масштабу боротьби з корупційними явищами в сфері надання адміністративних послуг. Особливо це актуально для всіх пострадянських країн і країн колишньої соціалістичної співдружності, де коріння цього явища розташовувалися в самій системі

управління, що відкидає будь-які прояви публічності.

Викорінити це явище навіть на етапі становлення публічного адміністрування в цих країнах без відповідної соціокультурної стратегії поки не представляється можливим. Пояснює таке положення справ дві ключові причини: ще не завершена повна зміна покоління, яке народилося і проживало в ту епоху, і повна відсутність ідеологічної роботи в суспільстві щодо припинення проявів корупції.

Більш того, рівень масової культури в таких країнах ще не досяг того рівня, який обумовлює чітку та активну життєву позицію кожного індивіда. На прикладі України ми бачимо, що індивід отримує майже необмежену інформацію про розвиток зовнішнього світу, але, в той же час, йому не вистачає інформації про внутрішню стратегії розвитку країни в контексті її нинішніх векторних пріоритетів.

Цей факт свідчить про низький рівень публічної політики в Україні, яка розробляється переважачою у владі більшістю чиновників радянської закваски. Зрозуміло, що «відтягнути їх від годинниці» в даний історичний період розвитку України суспільству не вдається тому, що суспільство ще не дотягує до рівня публічності розвинених країн і відповідного йому соціокультурного рівня.

Отже, почнемо з основних положень, що визначають особливості впровадження підсистеми організаційної культури в системі публічного адміністрування. Для цього необхідно розуміти, що з появою сучасних теорій глобалізму і інформаціоналізму змінилася загальна парадигма управління і навіть з'явилася нова теорія організаційних систем.

Переважання інформаційної підсистеми управління над адміністративною і поява принципово нових організаційних форм, які мають високий рівень відкритості, гнучкості та адаптивності, стало історичним фактом. Поява нових організаційних форм пов'язано зі змінами в принципах структуризації і функціонування організації, в технологіях її взаємодії із зовнішнім середовищем, в інформаційно-комунікаційному забезпеченні та ін.

Всі ці зміни зумовили нове розуміння ролі і значення організаційної культури, яка пов'язана з її переходом від феноменологічної концепції до раціонально-прагматичної. Це означає зміну її існуючого нині формату ідеологічного суспільної свідомості, щодо етико-моральних норм поведінки, на формат реальної і дії підсистеми управління організацією, що забезпечує її системний потенціал.

Зрозуміло, що така зміна форматів організаційної культури передбачає її інституалізацію і застосування системного комплексу технологій для формування і розвитку.

Концептуальний підхід до організаційної культури як підсистемі публічного адміністрування передбачає, що формується вона на нормативно-правових та ціннісних засадах національного, галузевого, інституційного і організаційного структурних рівнів з урахуванням особливостей міжнародних норм кросскультурного взаємодії, а також з використанням всіх способів ідентифікації організації зі сферою публічного управління.

Як і публічне управління в цілому, підсистема організаційної культури покликана виконувати ідеологічну, соціальну і технологічну функції забезпечення життєдіяльності суспільства. Внутрішніх організаційних функцій організаційної культури вдвічі більше – це захисна, інтегруюча, регулююча, що адаптує, яка орієнтує, мотивуюча. Саме ці функції сприяють соціалізації службовців. Структура організаційної культури є повністю залежною від її домінуючого типу. У публічній сфері діяльності більш ефективною може бути організаційна культура двох типів: ринкова и адхократична (партиципативна). Вони обумовлюють нелінійну організаційну структуру и культуру як багаторівневу, гнучку і здатну швидко адаптуватися до змін зовнішнього середовища.

Такий концептуальний підхід до організаційної культури в публічному адмініструванні пов'язаний з рядом вимог до процесів її формування та розвитку.

Це, в першу чергу, чітке розуміння і переважне сприйняття всіма

суб'єктами організації місії, стратегії та базових ціннісних (суспільно важливих) орієнтирів діяльності організації, а також зовнішніх факторів впливу на неї.

Необхідним і, в якійсь мірі, вирішальним фактором успішного формування організаційної культури є особистість керівника організації.

У сфері виробництва і бізнесу, де організаційна культура впроваджена в систему управління ще в другій половині XX століття, доведено ключова роль керівника як лідера успішної організації та суб'єктивного фактора ексклюзивності її організаційної культури. Фактор публічності в сфері адміністрування вносить в ці результати досліджень істотну поправку щодо тотального лідерства в організації.

Ключові причини цієї поправки – високий рівень соціальної відповідальності, компетентності, креативності та мотиваційної стійкості. Крім цього, окремою статтею вимог до керівника слід розглядати не тільки освіту і творчий потенціал індивіда, але і його особисті якості і риси характеру. У сферу публічного адміністрування не повинні потрапляти випадкові і не підготовлені професійно люди.

Дає надію тенденція, що намітилася в Україні приймати на публічну службу людей, що мають спеціальність управлінця або менеджера, а також фінансування урядом навчання діючих управлінців різних регіональних рівнів без відриву від виробництва для освоєння спеціальності «публічне управління». В контексті мотиваційної стійкості управлінців в Україні розглядається поступове підвищення їх заробітної плати та різних пільг. Але всі перераховані заходи формування управлінської еліти не можуть стати ефективними без участі уряду у формуванні масової культури середовища, з якої ця еліта відбувається, а також дуже жорстких заходів відповідальності за її діяльність не тільки з боку уряду, але і з боку того ж зовнішнього середовища – суспільства.

Публічне адміністрування в Україні характеризується різноманітними формами і видами прояву кризи, а перехід від адміністративних до

інформаційно-комунікативних та інтеграційно-координаційним методам управління життєдіяльністю громадянського суспільства є для бюрократії суттєвою ментальною перешкодою. До того ж, в більшості випадків, факт правової реальності ще не став фактом свідомості і регулятором взаємовідносин між владою і конкретною людиною.

Результати досліджень публічного сектора з надання послуг населенню свідчать про наявність духовно-психологічного моноліту, що перешкоджає творчій ініціативі, відповідальності, необхідним організаційним змінам і штучно створює «зону невизначеності», яка і підтримує корупцію.

У той же час, аналіз досвіду демократичних країн світу показує, що тісна взаємодія влади з суспільством сприяє більшій ефективності публічного управління, відкритості та прозорості діяльності його органів, підвищує рівень довіри громадян до влади, сприяє рівноправному партнерству і залученню громадян до формування та реалізації публічної політики.

При цьому, з суспільством ведеться робота, що стосується не тільки освіти в питаннях демократизації і правового поля взаємин з владою, а й щодо ціннісних орієнтирів життєдіяльності суспільства.

Важливим аспектом нового концептуального підходу до організаційної культури публічної сфери є конструктивний момент взаємодії організаційної структури, організаційного інформаційно-комунікаційного забезпечення (підсистеми) і організаційної культури. Світовий виробничий досвід підтверджує ефективність такої організаційної взаємодії не тільки для забезпечення успіхів у виробництві, але в роботі з попередньої підготовки всіх працівників до необхідних організаційних змін.

У глобалізованому світовому просторі, і в публічній сфері особливо, інформування про майбутні організаційні зміни і обґрунтування їх необхідності стає вирішальним. Доказом цього твердження служить сумний досвід України в 2013 році.

Консолідація розглянутих вище трьох стратегічних системних складових організації сприяє впровадженню в сфері публічного адміністрування



практичних методів інформаціоналізма (знання плюс інформація – нове знання), які забезпечують дослідницьку та аналітично-експертну компетентність службовців і необхідний ціннісно-аналітичний рівень масової культури.

Аналітично-експертна компетентність службовців є основою для переходу в цій сфері від формально-технократичних методів роботи до ціннісно-аналітичних.

Крім цього, теорія управління організацією представляє її інформаційно-комунікаційну підсистему як основу прийняття управлінських рішень, яка в контексті публічного адміністрування набуває ще і стратегічний зміст у ставленні до інформаційного потоку. Саме інформаційний потік є формою зв'язку (вербальної, письмовій, електронній та ін.) Управлінської системи всередині організації та із зовнішнім середовищем.

Його головною метою є забезпечення рівноваги між необхідною інформацією для прийняття рішення і існуючою інформацією, що сприяє раціоналізації прийняття адміністративних рішень. Адже в публічному адмініструванні дуже важливо володіти інформаційної ситуацією для забезпечення необхідної якості публічних послуг.

Інституалізація запропонованої концепції організаційної культури в системі публічного адміністрування, як і у виробництві, бізнесі, передбачає обов'язкове і регулярне її діагностування з подальшим оцінюванням.

Така управлінська процедура дозволяє керівництву вчасно реагувати на дію різних внутрішніх і зовнішніх факторів на організацію. В контексті високої соціальної відповідальності публічного адміністрування, дуже важливо для керівників вміти виявляти фактори, які впливають на діяльність організації, визначати їх силу і інтенсивність, прогнозувати ймовірні наслідки їх впливу. При цьому може виникнути необхідність навіть зміни стилю керівництва або складу службовців, а також зміни стратегії і ціннісних орієнтирів діяльності організації, що дуже часто буває вирішальним у певній ситуації.

Діагностування і оцінювання організаційної культури краще проводити

за адаптованою під особливості публічної сфери діяльності методикою Камерона К. і Куїнна Р., названої ними «рамковою методикою конкуруючих цінностей». Графічно індикатори успішності організації складають чотири квадранта, кожен з яких відповідає певним уявленням про її ефективності, цінності, стилі керівництва і одного з типів організаційної культури – бюрократичної, кланової, ринкової і адхократичної (партиципативної). Кожен із квадрантів оцінюється в системі координат «внутрішня – зовнішнє середовище» і «стабільність – гнучкість».

Для підвищення точності результатів діагностування організаційної культури доцільно додатково ввести такі специфічні для досліджуваної сфери діяльності параметри оцінювання, як «колективізм» і «індивідуалізм».

Розглянута теорія діагностування організаційної культури ґрунтується на тому, що при наявності в організації характеристик всіх перерахованих культур, домінує лише одна, в рамках якої організація може бути максимально успішною.

Аналіз ціннісних та синергетичних аспектів організаційної культури вказує на їх взаємозв'язок з такими системно-синергетичними феноменами, як самоорганізація, саморозвиток, самоосвіта і ще багато процесів з приставкою «само», а також з фазами організаційної нестабільності, які активізують пошук нових організаційних цінностей і відповідних їм організаційних заходів.

Таким чином, синергетичні властивості організаційної культури сприяють формуванню в публічній сфері нового напрямку публічного менеджменту – самоменеджменту.

Підсумком всього вище сказаного можуть бути висновки, викладені нижче.

1. Корупційні явища в публічному адмініструванні носять, переважно, соціокультурний характер і мають як природні (людські), так і системні коріння. Найважче викоренити системні передумови корупції, оскільки для цього необхідні системні зміни, що вимагає політичної волі віх суб'єктів публічного адміністрування, включаючи громадян.

2. Системні зміни публічного адміністрування, що запобігають проявам корупційних явищ, припускають впровадження підсистеми організаційної культури, яка здатна виконувати ті ж функції, які виконує публічне управління, а саме: ідеологічну, соціальну і технологічну. Забезпечення системного потенціалу організаційної культури є вирішенням цілої низки системних проблем публічного адміністрування.

3. У складних сучасних умовах становлення публічного адміністрування саме організаційна культура здатна не тільки об'єднати будь-яку організацію в цілісну структуру, забезпечити ефективність через координацію дій всіх її підрозділів, а й проявити адаптивність і гнучкість по відношенню до зовнішнього середовища.

4. У контексті соціальної природи організаційної культури її впровадження в систему публічного управління може забезпечити урівноваження глобальних і національних векторів розвитку суспільства в цілому, а також гармонізацію в ньому соціокультурних тенденцій стабільності та змін шляхом впливу на масову культуру.

#### 1.8 Вплив процесів глобалізації на розвиток суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування в Україні (Ю.І. Лях)

У сучасному світі глобалізація має безпосереднє відношення до трансформаційних і модернізаційних змін у всіх сферах життєдіяльності кожної країни. Під її впливом відбувається коригування національних систем державного управління, зміна стратегій політичного, духовного і економічного розвитку країни. Для України стратегічно важливо визначити і розробити ефективну глобалізаційну політику, вибрати шлях адаптації до нової світової реальності, запропонувати свою форму розвитку держави, спираючись на історичний досвід і досвід управління в розвинених країнах світу, враховуючи менталітет країни, і зарекомендувати себе як конкурентоспроможну, сильну

державу. Вирішенню озвученої проблеми присвячені роботи багатьох провідних, українських, дослідників, таких, як: В. Бакуменко, Р. Войтович, Ю. Ковбасюк, В. Малиновський, В. Мартиненко, А. Оболенський, С. Серьогін та ін. При цьому залишаються остаточно не з'ясованими орієнтири розвитку суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування України в умовах глобалізації.

Глобалізація не лише кардинально змінила те, як ми сприймаємо світ взагалі, але також вплинула на те, як уряди взаємодіють з громадянами своєї країни, як функціонують з іншими урядами у всьому світі. Ми можемо спостерігати це на прикладі багатьох економічних та політичних режимів, наприклад, Транстихоокеанське партнерство (англ. Trans-Pacific Partnership), Всебічне регіональне економічне партнерство (англ. Regional Comprehensive Economic Partnership) тощо. Глобалізація фактично спричинила нові виміри взаємозалежності та взаємодії між націями та народами в усьому світі.

Традиційно однією з сильних сторін державного адміністрування була чітка ієрархічна система, розроблена державою і використовувана усім державним адміністративним апаратом. Глобалізація ж кинула виклик такій традиційній практиці, оскільки вона змінює основну роль управління. З появою нових і потужних конкурентів, а також припливом географічного регіонального суперництва, нова глобальна система стає менш залежною від влади, а більше від сили переконання та за допомогою впливу грубої сили.

Так, уряди багатьох країн прагнуть стати більш інтегрованими в світову економічну та політичну систему через партнерські відносини та спільні інтереси. На сьогодні Америка відіграє роль глобального лідера і важливо, щоб фахівці в галузі публічного адміністрування розробляли більш інноваційні засоби для співпраці в транснаціональному масштабі. У цьому сенсі, публічне адміністрування є сполучною ланкою між урядом та суспільством, тому відіграє велику роль у визначенні того, як розвивається держава поряд з численними перетвореннями, що відбуваються як всередині бізнесу, так і в урядах на міжнародному рівні.

Щоб протистояти викликам глобалізації, уряд повинен стати більш інноваційним і ініціативним у встановленні співпраці з різними діловими колами не тільки в країні, а й в усьому світі. Встановивши транснаціональні і міжконтинентальні торговельні зв'язки, публічному адмініструванню буде спроможним до належного управління державними процедурами і процесами. При чому, це повинно бути зроблено без регуляторних або юридичних перешкод, які заважають зусиллям по досягненню міжурядових кроків у власній публічно-адміністративній системі.

Тому, цілком зрозумілим є той факт, що універсальної трансформаційної моделі публічного адміністрування не існує, але загальні тенденції впливу глобалізації на публічне управління, що склалися історично, в певній мірі дослідниками визначено. Ці тенденції необхідно узагальнити і застосувати до українських реалій. При цьому важливо зрозуміти, яким чином Україні можна зберегти національний суверенітет та національну ідентичність, відстояти реалізацію національних інтересів і зайняти гідне місце в глобальному світі. Наразі є розуміння того, що основний вектор розвитку України повинен бути спрямований на уніфікацію соціальних, економічних, політико-правових форм внутрішнього устрою держави в контексті публічного адміністрування. Адже, щоб країна стабільно розвивалася, вона повинна мати крім національної ідеї ще й ефективну структуру публічного управління, яка функціонує за чіткою, а також ефективною законодавчою базою.

В умовах розвитку демократії, незалежної держави глобалізація безпосередньо впливає на формування публічного адміністрування через зміни владних механізмів, створення нових організаційно-функціональних структур державно-управлінської системи. Оскільки держава повинна виражати інтереси і цілі життєдіяльності всього громадянського суспільства, то в обов'язки суб'єктів публічного адміністрування входять повноваження здійснювати цю владу. На думку В. Малиновського суб'єкти публічного адміністрування – це «система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі

керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, яка управляє» [73]. У державному управлінні до суб'єктів публічного адміністрування відносять органи виконавчої влади. Що ж стосується об'єктів публічного адміністрування, то ними є вся соціальна система, на яку спрямована діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка враховує її «людський фактор».

В сучасних глобалізаційних умовах суб'єкти та об'єкти публічного адміністрування знаходяться в постійній динамічній взаємодії, внаслідок цього соціальна система, в цілому, зазнає метаморфози. В таких умовах, щоб домогтися відповідної високої позиції в глобальному світі, перед суб'єктами публічного адміністрування стоїть актуальним питання вивчення взаємозалежностей процесів глобалізації та державного управління. Досліджуючи принцип їх взаємодії, розуміючи тенденції сучасного розвитку управлінських механізмів і, спираючись на результати наукових досліджень, можна успішно провести адміністративні реформи в Україні. Не можна не погодитися з О. Оболенським, що «трансформація українського суспільства в умовах глобалізації поставила публічну сферу і публічну політику перед серйозними викликами» [74, с. 161]. Так як світові глобалізаційні процеси сьогодні обумовлені поширенням визнаних світовою цивілізацією цілей і цінностей суспільного життя, то їх формування в Україні вимагає створення публічної сфери, заснованої на демократичних принципах управління життєдіяльністю соціальної системи, на введенні адекватних принципів публічного права, і, як наслідок, формування ефективної системи публічного адміністрування. В таких умовах розвиваються держави світу і створюють державну політику, засновану відповідно до технології, апробованої державами, які стали лідерами у всесвітньому масштабі.

Виникнення глобалізації спровоковано особливостями розвитку світової спільноти, і вчені визначили ряд обставин, які сприяли формуванню глобального світу. До них можна віднести досягнення в області техніки і технологій, завдяки чому з'явилася можливість отримувати інформацію з

різних кінців світу, а також переміщення товарів, грошей і самих людей стало швидким і вигідним процесом. Відзначимо, що формуванню глобалізації сприяло поширення єдиної ідеології, яка формує світ за принципом демократії, в умовах якої враховується свобода особистості, загальнолюдські норми моралі. Що ж стосується науки управління, то її розвиток розширив можливості національних та наднаціональних суб'єктів, а структура управлінських методів стала найбільш сприятливою і оптимальною для всіх товариств світу. Важливу роль у становленні глобалізації зіграли інтеграційні процеси, зумовлені спільністю простору співіснування різних націй. Сьогодні Україна знаходиться на етапі входження в глобалізований простір. Хоча, поняття «глобалізація» дуже поширене і займає одне з провідних місць в міждисциплінарних наукових дослідженнях, але до сих пір немає єдиної концептуальної системи поглядів на визначення її суті і характеру впливу на окремо взятую країну.

Так, в 1983 році Т. Бродель, в своїй роботі «Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV-XVIII ст.» розглядає глобалізацію як явище, яке бере початок з XV ст., і зауважує, що «ніщо б не було можливим, якби не діяльність світового ринку, яка б розчищала шлях» [75, с. 230]. У той же час, існує думка, що «глобалізація сприяє становленню єдиного світу – цілісного за зовнішніми даними і по внутрішньому взаємозв'язку» [76, с. 40]. Американський дослідник Е. Гідденс стверджує, що «глобалізація – це розширення світових соціальних зв'язків, які мають здатність з'єднувати віддалені регіони так, що місцеві події розвиваються під впливом подій, що відбуваються за багато миль від них» [77, с. 87]. Є й інші визначення поняття «глобалізація», які представляють її як «процес всесвітньої економічної, фінансової, культурної інтеграції та уніфікації, завдяки чому сформована єдина транснаціональна система» [78]; як процес, який призводить до того, що весь світ пов'язують структури, культури і інститути і при цьому суспільства не є більше первинними одиницями аналізу [79]; як «процес відтвореної трансформації національних економік і їх господарюючих структур, капіталу,

цінних паперів, товарів, послуг, робочої сили, при якій світова економіка розглядається не просто як сукупність національних економік, фінансових, валютних, правових, інформаційних систем, а як цілісна, єдина геоекономічна популяція, яка функціонує за своїми законами» [80].

За М. Елброу, глобалізація включає в себе «всі ті процеси, за допомогою яких народи земної кулі об'єднуються в одне світове або глобальне суспільство» [81, с. 115]. На думку Д. Гелді «глобалізація – означає, по меншій мірі, два різних феномена. По-перше, вона передбачає, що політична, економічна і соціальна діяльність стають всесвітніми за своїми наслідками. А по-друге, вона означає, що відбулося посилення взаємодії та взаємозв'язків всередині держав і суспільств і між ними самими» [82]. З вищенаведеного видно, що полісемантичність поглядів дослідників на зміст визначення «глобалізація» сформована в результаті розуміння глобалізації як процесу сучасних міжнародних відносин з різних точок зору: соціально-культурної, соціально-політичної, соціально-економічної.

Термін «глобалізація» походить від французького слова «global», що означає «загальний». Ним позначають «об'єктивний процес формування, розвитку і функціонування принципово нової всесвітньої системи відносин між країнами і народами на підставі взаємозв'язку і взаємозалежності, які проявляються в усіх сферах життєдіяльності світової спільноти» [83].

Глобалізація, за своєю суттю, витісняє або підміняє політичну діяльність і має на увазі процеси, в умовах яких національні держави і їх суверенітет влітаються в павутину транснаціональних суб'єктів і підкоряються їх власним можливостям [84, с.187]. Виходячи з цього, визначимо «глобалізацію» – як процес, який формує сучасні тенденції розвитку світу. Відзначимо, що при цьому вона є інтелектуальним продуктом, який відповідає сучасності та являє собою один з типів інтелектуальної реакції на конкретні виклики часу і конкретні умови, форми соціального буття, свідомості і поведінки сучасної людини, мимоволі «залученої» в об'єктивний процес глобалізації [85, с.5].



В даний час залишаються остаточно не з'ясованими питання, що стосуються впливу процесів глобалізації на формування публічного адміністрування в Україні. Адже вплив на управління суспільним розвитком, поряд з державою, здійснює глобальний ринок, наддержавні інститути, органи місцевої влади, розгалужені громадські та приватні мережеві структури. В даний час йде переосмислення ролі, структури і авторитету держави. В таких умовах, відбувається і перебудова економічних відносин, межі яких не завжди збігаються з адміністративно-територіальними. Під впливом інтеграційних процесів формується геоекономіка, яка властива глобалізаційним процесам. В її основі закладено розвиток світових ринків товарів, послуг і капіталу.

Процеси глобалізації у світовій економіці сприймаються і оцінюються по-різному. Розвинені країни вітають, вважаючи цей процес корисним для розвитку. Країни ж, що розвиваються – ставляться з побоюванням, вважаючи, що він веде до нерівності між країнами і є гальмом соціального прогресу. Так, для України стратегічно важливою метою має стати стимулювання структурних реформ всередині країни, спрямованих на забезпечення конкурентоспроможності у відкритому ринковому середовищі [86, с. 133].

Щоб вийти на світовий ринок в умовах глобалізації, Україні необхідно зі звичної індустріально-аграрної моделі розвитку перейти на нову модель глобального інтегрування. Нинішні ж спроби інтегруватися в європейські, і глобальні структури є безуспішними, оскільки конкурентоспроможність країни на низькому рівні, промисловість розвивається слабо, високотехнологічні процеси практично відсутні, відбувається відставання організації виробництва і продуктивності. Нинішній рівень економіки України, на жаль, не може витримати навантажень глобальної конкуренції, що призводить до глобальної монополізації економіки. Цей процес, в свою чергу, забирає шанси бути конкурентоспроможними не тільки окремих товаровиробників, а й цілої країни.

Як наслідок, вище розглянутого аспекту глобалізації, відбувається посилення світового соціального розшарування на надбагаті і дуже бідні

країни, що спонукає мешканців останніх до пошуку кращих умов життя. Це негативно відбивається на рівні життєдіяльності соціальної системи в цілому, і об'єктів публічного адміністрування, зокрема.

Для поліпшення соціально-економічної ситуації в Україні задіяний процес модернізації державного управління, уніфікації законів, пов'язаних з геополітикою та розвитком економічного сектора в контексті публічного управління. Це дозволяє скоротити відставання в розвитку країни, виробити більш конкурентні позиції на світовому ринку і забезпечити належні умови реалізації національних інтересів.

Окрему загрозу для українського суспільства створює нелегальна міграція в пошуку працевлаштування, яка тягне за собою зміну етнічного та національного складу населення країни, також провокує зростання злочинності та обсягу незаконного обороту наркотиків, зброї, поширення інфекційних захворювань. В таких умовах неминучими стають конфлікти на етнічному та релігійному ґрунті, пом'якшити які можливо, якщо буде налагоджена співпраця між державами в політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах. Основа взаємодії країн має будуватися на єдиних ціннісних орієнтирах, якими повинні керуватися держави при виборі своєї стратегії розвитку. Процес глобалізації включає в себе безперервний обмін інформацією між народами, що призводить до втрати культурних відмінностей між ними. Глобалізація сприяє формуванню єдиного політичного простору, в якому висувуються нові вимоги до системи функціонування національного державного управління, до завдань якого входить налагодження політичного діалогу з метою досягнення взаєморозуміння між світовими суб'єктами. Інакше, розвиток держав, зокрема, України в ХХІ ст. може виявитися на дуже низькому рівні.

Очевидно, що процес глобалізації дуже складний, суперечливий, неоднозначний і багатовекторний. Але, розуміючи природу міжнародних сучасних процесів і визначивши чинники впливу глобалізації, можна створити найбільш вигідне становище для розвитку будь-якої соціальної системи.

Таким чином, на підставі вищевикладеного виділимо системоутворюючі чинники впливу глобалізаційних процесів для України:

- глобальна інтеграція об'єднує держави в одному політичному полі. Це призводить до взаємодії, реалізації спільних інтересів, рівному розподілу умов в соціально-політичній, економічній та культурній сферах. Нові інтеграційні структури забезпечують інтенсифікацію розвитку громадянського суспільства і людства в цілому;

- глобалізація зумовлює зміни в національній системі державного управління. Актуальним стає створення дієвих і ефективних засобів для вирішення міжкультурних суперечностей, сприяє забезпеченню відкритості та прозорості в сфері міжнародних відносин. З'являється можливість активно брати участь в обговоренні режимів регулювання міжнародних економічних відносин;

- глобалізація обумовлює прийняття і виконання глобальних регулятивних норм життєдіяльності, що може сприяти залученню інвестицій;

- економічна глобалізація сприяє скороченню витрат для здійснення зовнішньоекономічних операцій, що дуже важливо для українських виробників. Тому держава повинна підтримувати їх інтеграцію в світовий економічний простір;

- глобалізація впливає на розвиток масової культури країни, тому держава зобов'язана оприлюднювати національну ідею і ціннісні орієнтири життєдіяльності, що забезпечить повне взаєморозуміння зі світовим співтовариством;

- глобалізація сприяє домовленостям країн з питання запобігання глобальним загрозам (планетарні катастрофи). У разі виникнення катастрофи, можна розраховувати на підтримку інших держав.

Що ж стосується негативних сторін глобалізації та її загроз для України, то можна виділити найбільш значущі, такі:

– заміна національних інтересів глобальними — провокує втрату національного суверенітету і наростання соціально-політичних і етнічних конфліктів. Мета національної безпеки в системі глобалізації – створення умов для реалізації національних інтересів, які були б узгоджені з глобальною системою інтересів;

– глобальна міграція призводить до глобальної політичної експансії з боку країн-лідерів геополітичного розвитку. При цьому йде зазіхання на інтереси іншої держави шляхом отримання політичної користі. Завдання кожної країни - не поступатися своїми національними інтересами заради обслуговування геополітичних інтересів інших держав;

– сьогодні в Україні, в умовах глобалізації, спостерігається економічний і політичний спад, слабкий розвиток національного ринку, зростання рівня тіньової економіки, її збільшення до глобально-світових масштабів, процвітає корупція. Ці фактори можуть негативно вплинути на конкурентоспроможність держави.

Таким чином, стає очевидним, що глобалізація може бути джерелом надзвичайних можливостей як для окремої людини, так і для цілих країн, і в той же час, при певних обставинах, може привести до ослаблення соціальних інститутів, об'єктів публічного адміністрування та систем соціального захисту, до розмивання традиційних особистих і суспільних цінностей. Відзначимо, що на процеси глобалізації найбільший вплив (з громадських чинників) мають рівень демократизації управління і рівень валового внутрішнього продукту (ВВП), а за показниками безпеки – рівень глобальної безпеки і чутливості до корупції. Необхідно вже зараз включатися в об'єктивні процеси глобалізації, щоб зайняти гідне місце в майбутньому. При цьому адаптація публічної адміністрації до нових реалій «це справа не тільки держави, вона вимагає широкої участі громадян, перш за все, при визначенні цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними та недержавним секторами. З цього випливає, що об'єкти публічного адміністрування в умовах глобалізації

відіграють таку ж важливу роль, як і його суб'єкти. Держава в теорії суспільно-політичних відносин вже не є домінантою, а інститути держави розглядаються з боку рівноправності, тісного взаємозв'язку і залежності в процесі прийняття і реалізації управлінських рішень. Отже, відбувається координація громадських інтересів, які б задовольняли всі сторони колективних дій. Першість в здійсненні управлінських впливів на ситуацію в суспільстві поступово переходить до об'єктів публічного адміністрування, при цьому йде активний пошук механізмів, здатних ефективно врегулювати не тільки державний, а й світовий розвиток.

В даний час Україна розвивається під сильним впливом глобалізації і поступово інтегрується в міжнародні глобалізаційні процеси. Ці процеси призводять до структурної трансформації традиційної адміністративно-бюрократичної концепції владних систем і механізмів. З огляду на всеосяжний вплив глобалізації на правову, політичну, економічну системи держави, на соціально-культурну сферу суспільства, можна припустити, що перед публічним управлінням стоїть завдання: в майбутньому вивести країну на більш високий рівень економічного і соціально-політичного розвитку. У зв'язку з цим, для України, крім осмислення світових проблем і процесів глобалізації, треба зосередитися на пошуку такого механізму функціонування держави, норм і інститутів, які могли б забезпечити можливість користуватися перевагами глобалізації в національних інтересах.

## РОЗДІЛ 2

### СТАЛІЙ РОЗВИТОК І ПРАГМАТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В БІЗНЕСІ, ОСВІТІ ТА ГРОМАДСЬКІЙ СФЕРІ

2.1 Розвиток взаємодії органів публічного управління і малого підприємництва (В. М. Бабаєв, С.І. Плотницька)

В сучасних умовах становлення поступального розвитку вітчизняної економіки в державних структурах, підприємницькому і науковому співтовариствах йде активний пошук шляхів підвищення ефективності економіки, вдосконалення державного (публічного) управління економікою, розвитку взаємодії органів публічної влади і господарюючих суб'єктів в економічній сфері.

В сучасних умовах ефективні відносини публічної влади і підприємницької спільноти проявляються не в домінуванні однієї зі сторін, а в формі взаємодії, у формі партнерських відносин. У той же час кожна зі сторін діє з урахуванням власних інтересів. Держава формує економічну політику і, використовуючи наявні в її розпорядженні засоби і інструменти, забезпечує участь бізнесу в її реалізації. Бізнес же, використовуючи можливості держави, прагне забезпечити прибутковість своєї справи. Збіг інтересів публічної влади і малого бізнесу спостерігається в питаннях зміцнення української державності, вдосконалення економічної політики, що сприяє розвитку підприємництва та ін. Баланс інтересів суб'єктів взаємодії досягається, як правило, в результаті використання форм і методів руху назустріч один одному.

За останні роки в Україні спостерігаються незначні темпи як економічного зростання, так ріст внутрішнього виробництва. Так, у 2017 р. ріст ВВП України склав лише 2,3% [87]. Цей показник нижчий за світовий індикатор в 3,8% і майже вдвічі нижчий показника країн, що розвиваються, який становив 4,3%. Прогнозний ріст ВВП у 2018 р. складає 3,2 %

В даний час економічне зростання стримується в значній мірі несприятливим бізнес-кліматом. У міжнародному рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business 2019, який складається Світовим банком, Україна зайняла 71 місце [88]. У порівнянні з 2018 роком наша країна піднялася на п'ять позицій. Рейтинг формується за 10 категоріями. Піднятися в загальному рейтингу Україна дозволили успіхи в наступних категоріях: значний прогрес спостерігаємо за показником міжнародної торгівлі (зростання на 41 пункт), категорія забезпечення виконання контрактів продемонструвала прогрес на 25 пунктів, показник захисту міноритарних акціонерів піднявся до 72 позиції з 81 місця в минулому році, незначний прогрес (зростання на п'ять пунктів) також маємо в категорії отримання дозволів на будівництво. Незначні, але все-таки позитивні зрушення зафіксовано за показниками вирішення проблем із неплатоспроможністю (145 позиція проти 149 минулого року) та реєстрації власності (зростання на 1 пункт).

На жаль, за іншими позиціями, такими як оподаткування, доступ до електромережі, доступ до кредитів, започаткування бізнесу маємо негативну динаміку.

Саме тому дослідження в напрямку вдосконалення процесу взаємодії державних органів влади і бізнесу стає вельми актуальним, оскільки розвиток партнерських відносин може стати одним з основних шляхів розвитку для України з метою підвищення інноваційної активності, розвитку економічної і соціальної інфраструктури.

Питання взаємодії держави, бізнес-організацій та громадського сектору піднімаються в працях таких зарубіжних вчених, як Доннер Р., Гарднер Дж., Клилэнд Д., Дж. М. Кейнс, Фримен Р., Шнайдер Б., та ін. У вітчизняному науковому середовищі серед дослідників теорії та практики взаємодії бізнесу з органами публічного управління слід відмітити таких вчених, як Л. Л. Гриценко, А. О. Дегтяра, В. М. Ємельянова, С. О. Клімович, О. М. Крутій, В. В. Теліпко, Ю. Шевчука та ін. Проте вектор розвитку сучасних соціально-економічних процесів вимагає пошуку нових форм та інструментів для

підвищення ефективності взаємодії влади та бізнес-спільноти.

Метою наукового доробку є дослідження механізмів взаємодії влади, бізнесу і суспільства як необхідної передумови ефективного функціонування економічної системи, визначення основних напрямів підвищення результативності співпраці органів публічного управління та суб'єктів малого підприємства з метою підвищення якості життя населення в Україні.

В даний час у вітчизняній економіці взаємодія держави і бізнесу при вирішенні проблем, з якими вони стикаються, знаходиться в процесі свого становлення. Це в значній мірі стримує формування ефективного механізму їх взаємообумовленої співпраці.

В умовах несприятливого зовнішньої середовища вітчизняне мале підприємництво демонструє в даний час негативну динаміку розвитку. Особливо це помітно на прикладі таких суб'єктів малого підприємництва, як індивідуальні підприємці і фермери.

В 2017 р. в Україні налічувалось 1804,6 тис. суб'єктів малого і середнього підприємництва (проти 1865 тис. в попередньому році), з яких 1,467 млн. фізичних осіб-підприємців [87].

Слід відмітити деякі зміни у співвідношенні великих, середніх та малих підприємств. Частка великих підприємств за останні роки не змінилась і складає 0,1 % усіх підприємств. Поряд з цим можемо спостерігати зниження частки середніх підприємств з 4,9 % в 2016 .р. до 4,4% у 2017 р., що спричинило збільшення у 2017 р. до 95,5 % питомої ваги малих підприємств, з яких 82,2 % мають статус мікропідприємств [87].

Одна з умов успішного виходу з ситуації, що склалася полягає в підвищенні якості та ефективності публічного управління розвитком підприємництва, концентрації зусиль і коштів держави і місцевих органів влади на створенні сприятливого бізнес-клімату, зміцнення стратегічного партнерства влади і бізнесу.

Активізація уваги наукової спільноти та органів державного управління до розвитку малого підприємництва пояснюється його важливою роллю в



економіці України. Адже мале підприємництво є основою розвитку країн з ринковою системою господарювання, як свідчить світова практика малий бізнес є найбільш масовою, динамічною та гнучкою формою ділового життя.

Розвиток малого підприємництва – це один з найдоступніших інструментів прискорення зростання економіки. Адже на мале та середнє підприємництво припадає близько 80% всіх зайнятих, без врахування банків і бюджетних установ. Причому частка зайнятих в малому підприємстві складає 48 %, тоді як в середньому – 32 %. Ця тенденція притаманна для останніх декількох років [87].

Однак, слід відмітити, що майже половина МСП припиняють свою діяльність протягом перших двох років функціонування, що пов'язано, в тому числі, і з недостатньо ефективною взаємодією з державними органами влади. Недосконалість державного управління і відсутність чіткої політики щодо підприємницької діяльності – одна з головних причин не тільки виникнення надлишкових адміністративних бар'єрів, які перешкоджають розвитку сумлінного бізнесу, але і формування тіньового бізнесу, частка якого в загальному обсязі товарів і послуг, вироблених суб'єктами малого підприємництва, становить, за різними оцінками, від 40 до 60% [89].

Основою ефективного і дієвого стратегічного і оперативного впливу на зростання підприємницької активності, а також стримуючим фактором можливих шахрайських і корупційних дій є відкритість взаємодії влади і малого підприємництва.

Взаємодія передбачає узгоджений, як прямий, так і зворотний зв'язок державної влади та суб'єктів підприємницької діяльності, ведення відкритого, конструктивного діалогу між бізнесом і владою, готовність слухати і взаємно враховувати інтереси і потреби один одного [90]. Лише відкритий обмін думками та досвідом учасників цього діалогу може привести до розуміння необхідності забезпечення партнерських відносин між органами публічного управління з одного боку, і бізнес-структур, з іншого, для пожвавлення соціально-економічного розвитку. Обмін достовірною інформацією,

обізнаність про плани і дії представників влади, власників і керівників малого бізнесу, спільне визначення основних напрямків взаємодії дозволяє їм будувати свої взаємини в процесі вирішення суспільно-значущих завдань в цивілізованій формі на взаємовигідних умовах.

Вважаємо за доцільне розуміти взаємодію як комунікацію між владою і підприємницьким співтовариством, що побудована на відкритості сторін, та забезпечує прозорість і підконтрольність їх дій, підвищує взаємну довіру, запобігає виникненню конфліктних ситуацій між ними, протидіє корупції у владних структурах.

На ефективність взаємодії органів публічного управління і малого підприємництва має значний вплив специфіка, неоднорідність, внутрішня диференціація останнього. У кожному з його сегментів є своє, виокремлене уявлення про проблеми, перспективи та перешкоди.

Однією з основних умов подолання негативних для малого бізнесу і для всього суспільства тенденцій є розробка та імплементація такої державної політики щодо малого підприємництва, що враховує галузеві особливості розвитку цього сектора економіки, та супроводжується реалізацією ефективних заходів державної підтримки підприємницької діяльності, орієнтована на виявлення і усунення загроз ефективним умовами продуктивної взаємодії влади та суб'єктів підприємницької діяльності.

Взаємодія держави і приватного бізнесу може бути продуктивною, якщо воно здійснюється на взаємовигідній основі і носить довгостроковий характер. Якщо підприємець відчуває підтримку держави, він починає відчувати себе більш впевнено, що позитивно відбивається на його оцінці свого становища, очікуваннях і дозволяє з оптимізмом дивитися в майбутнє і будувати довгострокові бізнес-стратегії.

Реальне втілення взаємодії публічної влади і підприємництва проявляється в різних формах і напрямках. Серед них [91]:

- створення економічної і соціальної інфраструктури;

- розміщення державних і муніципальних замовлень;
- інституціоналізація лобістської діяльності структур бізнесу;
- державно-приватне партнерство;
- інституційне оформлення корпоративного сектора і т.д.

Таким чином, ми можемо констатувати нагальну практичну потребу в теоретичному осмисленні питань організації і управління процесами взаємодії підприємницьких структур різного рівня з органами публічного управління.

Однак регулярне ділове співробітництво з існуючою в Україні системою органів публічного управління поки залишається для багатьох підприємницьких структур та індивідуальних підприємців недосяжною розкішшю з таких основних причин: по-перше, система публічного управління є складним, багаторівневим механізмом з численними правилами та процедурами організаційної поведінки, по-друге, важкістю передбачення психологічних та поведінкових особливостей всіх суб'єктів публічного управління, по-третє, закритість органів державного управління.

Одним із сучасних інструментів управління взаємодією суб'єктів підприємницької діяльності з державними органами влади є GR-менеджмент. GR-менеджмент (від англ. Government relations management - «управління зв'язками з органами державної влади») – відносно нове явище в теорії і практиці менеджменту.

Крім того, актуальність вивчення GR-менеджменту на сучасному етапі пояснюється активним розвитком GR-департаментів у структурі великих зарубіжних і вітчизняних корпорацій і некомерційних організацій, які відчувають зростаючу потребу в дослідженні, аналізі та систематизації діяльності GR-департаментів і у розробці ефективних механізмів управління взаємодією організації з органами державної влади [92]. Більш широке трактування поняття GR дає американський дослідник, Мак К.С.: «GR - це застосування комунікативних технологій індивідами або соціальними інститутами для впливу на урядові рішення місцевого, регіонального,

національного або інтернаціонального рівнів, або їх комбінацій» [93].

Використання механізму GR-менеджменту створює умови для підвищення ефективності діяльності організації, ліквідації адміністративних бар'єрів на шляху розвитку бізнесу, сприяє зміцненню ринкових інститутів та інститутів громадянського суспільства [94]. Останнім часом GR-менеджмент стає все більш актуальною сферою діяльності, його роль як для держави, так і для великих компаній, а також підприємств малого і середнього бізнесу виходить на перший план [95].

Так як GR-менеджмент передбачає використання комунікаційних технологій, то доцільним є використання соціальних мереж з метою налагодження взаємодії суб'єктів підприємницької діяльності з органами публічного управління. Адже на сучасному етапі розвитку соціальні мережі все більше стають не тільки засобом комунікації між людьми, а й перспективним інструментом взаємодії влади, суспільства і бізнесу. Державні чиновники і громадські діячі все частіше заводять свої акаунти в соціальних мережах, викладають новини, плани і документи, коментують події. Соціальні мережі стають унікальними майданчиками, за допомогою яких стираються кордони спілкування. Щоб донести свою позицію, не має необхідності йти і записуватися на прийом, адже можна просто коротко викласти свої пропозиції та попросити про зустріч. Дуже часто за акаунтами керівників стежать їх секретарі та помічники з метою повного охопту листів і звернень громадян. Публічність допомагає чиновнику краще донести свою позицію до стейкхолдерів, сформувати імідж відкритого і сучасного чиновника, але й накладає певну відповідальність – ігнорувати звернення громадян не вийде.

Також доцільним є врахування важливості участі в професійних групах в соціальних мережах для обговорення важливих та актуальних проблем і питань.

Одним зі специфічних напрямків GR-менеджменту є використання інструментів соціальної відповідальності бізнесу. Під соціальним партнерством розуміється тип соціальної взаємодії, який характеризується

передовим способом регулювання загальнодержавних, передусім трудових, відносин між великими групами населення, зокрема між підприємцями і працівниками. Система соціального партнерства відкриває широкі можливості забезпечення високої легітимності рішень, які приймаються, а також їх мобільного коригування в процесі реалізації з метою досягнення політичної консолідації за актуальними проблемами соціально-економічного і політичного розвитку суб'єктів підприємницької діяльності, владних структур і суспільства.

Система соціального партнерства служить своєрідною формою соціального контролю за діяльністю органів державної влади, управлінськими структурами суб'єктів господарювання, громадських об'єднань працівників, роботодавців і підприємців. Вона надає широкі можливості різних професійних, соціальних груп, їх об'єднань, підприємництва, роботодавців виражати оціночні, консультативні, критичні судження при виборі рішень. В свою чергу, оперативна і адекватна оцінка суспільної думки, соціальне партнерство є важливим фактором оптимізації політико-адміністративного управління і підвищення ефективності діяльності органів влади в цілому.

Модель соціального партнерства ґрунтується на усвідомленні всіма сторонами положення про те, що ні одна з них самотійно не зможе забезпечити добробут країни, політичну та економічну стабільність. Взаємодія будується за принципом: «Вигідно кожному – вигідно всім». Представники влади пропонують взяти на себе функцію координатора соціальних вкладень місцевого бізнесу, стати гарантом їх ефективного і цільового використання. Для підприємців важливо отримати від державних органів влади єдину та прозору політику підтримки та соціальних інвестицій бізнесу. Нерідко бізнес швидше органів влади реагує на негативні тенденції в економічному розвитку і першим виходить з пропозиціями по подоланню критичних ситуацій.

Використання механізму соціального партнерства дозволяє організації створити образ відповідального учасника соціальних і економічних процесів, надійного контрагента органів влади. До елементів соціальної відповідальності

бізнесу відносять добровільну соціальну звітність, спонсорство і благодійність [96].

Основним завданням формування системи регулювання і підтримки підприємництва з боку органів публічного управління є підвищення ефективності чинників розвитку бізнес-спільноти [97]. В ролі таких чинників може виступати:

- система правового регулювання підприємництва та реалізації підприємницьких ініціатив місцевих органів публічного управління;
- створення сприятливих фінансових умов для реалізації економічних завдань в структурах органів влади;
- інфраструктурне забезпечення підприємництва органами місцевого самоврядування;
- формування людських ресурсів і кадрового складу суб'єктів підприємницької діяльності.

Отже, одним з ефективних інструментів управління взаємодією бізнес-спільноти з органами публічної влади з метою висловлення економічних інтересів бізнес-структур в системі публічного управління економічними відносинами є GR-менеджмент. Адже ефективна організація GR-менеджменту сприяє ліквідації адміністративних бар'єрів на шляху розвитку бізнесу, підвищенню ефективності діяльності суб'єкта підприємницької діяльності. Для розвитку GR-менеджменту в Україні, на наш погляд, необхідно вирішення таких завдань:

- розробка та затвердження правових основ взаємодії бізнес-структур з органами влади;
- аналіз та сприяння передачі досвіду діяльності успішних GR-практик;
- розвиток інституту оцінки регулюючого впливу, обов'язкове включення найбільших бізнес-структур в процес узгодження рішень органів публічної влади на всіх рівнях публічного управління;

- організація так званих GR-форумів з метою ефективного встановлення двосторонньої GR-комунікації для розвитку державно-приватного партнерства;

- розробка і реалізація в провідних університетах країни повноцінних освітніх програм у сфері GR-менеджменту.

Перспективу подальших наукових досліджень в напрямку становлення і розвитку GR-менеджменту в Україні вбачаємо в розробці механізму його запровадження та критеріїв оцінювання його результативності та ефективності.

## 2.2 Механізми розвитку державно-приватного партнерства та органів публічного управління (О.А. Дегтяр)

Постійне підвищення добробуту населення країни, інтенсивний розвиток економіки і посилення позицій України у світі безпосередньо залежать від високого результату діяльності державного управління та активного й динамічного застосування економічних ресурсів країни.

Питання взаємодії влади та бізнесу досліджувались такими відомими зарубіжними вченими, як Дж. Гелбрейт, Джон Міль, К. Х. Рау, Джон М. Кейнс та ін. У вітчизняному науковому середовищі серед дослідників теорії та практики взаємодії бізнесу з органами публічного управління слід відмітити таких вчених, як Л. Л. Гриценко, А. О. Дегтяра, В. М. Ємельянова, С. О. Клімович, О. М. Крутій, В.В. Теліпко, Ю. Шевчука та ін. Проте вектор розвитку сучасних соціально-економічних процесів вимагає пошуку нових форм та інструментів для підвищення ефективності взаємодії влади та бізнесу.

На досягнення сталого розвитку, за визначенням національної доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів» [98], мають значний вплив такі суб'єкти, як органи влади різного рівня, бізнес-структури, громадянське суспільство в цілому та кожна окрема людина

зокрема. Тобто налагодження ефективної взаємодії влади та бізнесу на даний момент виступає однією з найважливіших умов підвищення інвестиційної та інноваційної активності, формування ефективної економічної політики, збільшення конкурентних переваг країни, а також розвитку виробничої та соціальної інфраструктури [99].

Ефективним інструментом діалогу між бізнесом і владою є бізнес-асоціації, які представляють інтереси суб'єктів підприємницької діяльності. Одним з основних завдань бізнес-асоціацій є сприяння створенню органами влади умов для розвитку бізнесу.

Спеціальні режими інвестиційної діяльності, як форма взаємовигідних взаємин між державними органами влади та бізнесом, мають на меті стимулювання розвитку територій з унікальними перевагами і довели свою результативність в багатьох країнах.

Так як малий та середній бізнес є рушійною силою розвитку економіки багатьох держав, то активізація діяльності регіональних та місцевих органів влади щодо його підтримки має першочергове значення. В цьому напрямі важливими є наступні інструменти: налагодження ефективної та якісної діяльності центрів надання адміністративних послуг, регулювання використання фінансового лізингу для розвитку підприємницької діяльності, сприяння прозорості діяльності органів влади, формування спрощених процедур оподаткування, тощо [100].

За кордоном ключовим у розумінні механізму державно-приватного партнерства є принцип взаємовигідного партнерства. Зазвичай державне приватне партнерство характеризують, як угоду, що обов'язково має бути вигідною та доцільною для обох сторін, коли в рамках неї отримання прибутку для подальшого розвитку гарантується приватному сектору, а держава, зі свого боку, має зацікавленість щодо більш якісного розв'язання ключових завдань та оптимальному й ефективному використанні потенціалу приватного сектора.

Активний розвиток феномена партнерства влади та бізнесу у мировій практиці виявив тенденцію до розвитку різних форм, моделей і схем взаємодії



держави й приватно-господарюючих суб'єктів. У загальному вигляді усі форми державно-приватного партнерства можна поділити на дві категорії: контрактні й інституційні.

Контрактні форми державно-приватного партнерства, як правило, вирізняються тим, що мають відповідний контракт чи договір між органами державної чи муніципальної влади. У ньому прописані ризики, вигоди, терміни та інші умови співпраці сторін. До групи контрактних форм державно-приватного партнерства належать концесії, угоди про розподіл продукції, контракти на управління та оренду, договори на надання громадських послуг та ін. В рамках подібних угод право власності на об'єкт зберігається за державою й не переходить до приватного суб'єкту.

Найбільш розповсюдженою формою державно-приватного партнерства у мировій практиці є концесійні угоди, які, на певний термін, передають господарські об'єкти, що належать державі або муніципалітетам, в управління і експлуатацію юридичним та приватним особам. Право власності, при цьому, також зберігається за державою, а приватна сторона забезпечується умовами управління об'єктом державної власності і наділяється усіма необхідними правами.

Основним завданням формування системи регулювання і підтримки підприємництва з боку органів публічного управління є підвищення ефективності чинників розвитку бізнес-спільноти. В ролі таких чинників може виступати:

1. Система правового регулювання підприємництва та реалізації підприємницьких ініціатив місцевих органів публічного управління.
2. Створення сприятливих фінансових умов для реалізації економічних завдань в структурах органів влади.
3. Інфраструктурне забезпечення підприємництва органами місцевого самоврядування.
4. Формування людських ресурсів і кадрового складу суб'єктів підприємницької діяльності.

Багатогранність форм державно-приватного партнерства доводить його різноспрямовану, багатоцільову дію і про беззаперечну його користь для держави та суспільства в цілому.

У політичному та правовому ракурсі державно-приватне партнерство має можливість бути аспектом формалізації й інституціоналізації відносин влади та бізнесу, представляючи собою альтернативу корупційним, олігархічним і монополістичним формам кооперації.

Державно-приватне партнерство – це взаємовигідне співробітництво держави і приватних підприємців усіх рівнів, на його базі відбувається об'єднання ресурсів, провідного досвіду і навичок обох сторін, що спрямовані на розв'язання важливих соціальних та управлінських завдань в широкому колі областей (від провідних галузей економіки до сфери державних послуг). Державно-приватне партнерство обов'язково використовує правові аспекти діяльності, розмежує функції, обов'язки, а також враховує та визнає ризики і вигоди між сторонами, та впроваджується як на середньостроковій, так і на довгостроковій основі.

В Україні відбуваються демократичні перетворення, що потребують нових форм взаємодії влади і бізнесу:

- утворення громадських рад підприємців, які б здійснювали перевірку законопроектів і рішень органів влади,
- урахування результатів громадської експертизи в нормативно-правових актах.

Визначними особливостями державно-приватного партнерства є не тільки висока значимість проектів для суспільства, але і їх довгостроковість та направленість на розв'язання завдань соціально-економічного розвитку. В найкращому випадку взаємодія між приватним і державним секторами є не тільки засобом фінансування громадської інфраструктури, але й потужним інструментом зменшення витрат, підвищення якості й ефективності надання послуг публічного управління.

Якщо розглядати переваги, що отримує держава від співпраці з бізнесом, то вони визначаються тим, що у нього зростають шанси реалізувати в повному обсязі соціально і суспільно значущі проекти. з залученням приватного капіталу Залучення інвестиційних (в тому числі і закордонних) ресурсів і збільшення виробничих потужностей країни активізує об'єднання ресурсів при справедливому розподілі ризиків та доходів. В процесі реалізації таких проектів помітно зростає і якість послуг, які надаються населенню за зобов'язаннями держави, а також значно збільшується ефективність управління інфраструктурою.

Слід також виділити основні переваги від участі в проектах державно-приватного партнерства для приватного сектора економіки:

- для здійснення проекту існує можливість залучення державних ресурсів (бюджетні кошти, державна власність);
- доступ до раніше закритих (напівзакритих) сфер національної економіки (транспорт, дорожня сфера, освіта, ЖКГ та ін.);
- розширення можливості отримання позикових коштів (кредитів вітчизняних та зарубіжних фінансово-кредитних організацій) під державні (місцеві) гарантії;
- у зв'язку з участю відповідних структур влади в реалізації проекту (при отриманні ліцензій, дозвільної документації тощо) відбувається полегшення роботи з іншими державними органами;
- у зв'язку з участю органів влади підвищується статус проекту;
- формування позитивного іміджу бізнес-структур, які беруть участь у проекті.

Завдання, що виконує держава в якості публічної сторони партнерських відносин з приватним бізнесом наступні:

- визначає необхідність в конкретних сферах економіки партнерських угод з приватними бізнес-структурами;

- формує пропозиції та рекомендації щодо проектів державно-приватного партнерства;
- проводить підготовку і організацію процедур відбору приватних партнерів, розробляє з позиції публічних інтересів ключові характеристики проектів,
- проведення переговорів і укладання угод з приватними партнерами, розробка пакетів документів для проектів.

Партнерство між приватним і державним сектором, а також громадянським суспільством, підвищує активність їх участі у процесі розвитку держави та поширює їх доступ до послуг. Іншими словами, публічне партнерство визначається як полісуб'єктна взаємодія, з характерною горизонтальною та рівноправною взаємодією органів державного управління з представниками громадянського суспільства та підприємництва; актуальною спільною діяльністю партнерів, взаємною спрямованістю їх активності та ін. Згідно з прихильниками полісуб'єктної парадигми управління, взаємодію слід розглядати як цілісну, внутрішньо диференційовану систему і процес, що розвивається та характеризується зміною взаємодіючих суб'єктів і станів системи взаємодії. Така взаємодія сприяє переходу від «аморфної» структури економіки і суспільства до «кристалічної», заснованої на мережевому типі управління [101, с. 31].

Як правило, у виконанні зобов'язань перед представниками громадянського суспільства полягають інтереси держави, у максимізації прибутку – інтереси приватного підприємництва, а у забезпеченні реальних гарантій прав і свобод людини, рівності доступу до участі в державних і суспільних справах – інтереси громадянського суспільства. Представники громадянського суспільства зацікавлені в тому, щоб держава виконувала найважливіші громадські справи та виражала реальні публічні інтереси, тобто, ті високі соціальні стандарти, які має реалізувати держава з тим, щоб забезпечувати життєдіяльність громадян, регіонів і суспільства в цілому [102,

с. 64]. Іншими словами, комплекс суспільних потреб являють собою загальні інтереси, які задовольняє спільна та спрямована діяльність органів державної влади, представників підприємництва і громадянського суспільства. У свою чергу, умовою утворення господарських зв'язків між ними є суперечлива природа потреб держави і приватного підприємництва та громадянського суспільства.

Можна виділити чотири групи функцій координуючого органу, від яких значною мірою залежить ефективність розвитку державно-приватного партнерства:

- визначення принципів, політики і методів державно-приватного партнерства, просування нормативно-правової бази та стандартизація проектів;
- експертиза проектів, координація діяльності органів державної влади, що беруть участь у проектах державно-приватного партнерства, інформаційне та консультативне супроводження проектів, допомога у досудовому вирішенні суперечок, що виникають між учасниками проектів;
- освітня діяльність, навчання і перепідготовка чиновників;
- контроль і моніторинг проектів.

Головною функцією органу з управління державно-приватного партнерства є використання основ економічної політики партнерства, інституціональних принципів, форм і методів залучення бізнесу у державні проекти. Сюди ж належать підготовка та публікація відповідних настанов та методичних рекомендацій, поширення ідеї державно-приватного партнерства у бізнес-середовищі та суспільстві, а також величезний спектр питань юридичного характеру.

За оцінками фахівців, транзакційні витрати, складовою частиною яких є витрати на створення і підтримку нормативно-правової бази, складають 10 і більше відсотків від вартості проекту. Зменшити транзакційні витрати можна, якщо впровадити стандартні процедури, вимоги та документи у процес

підготовки та просування проектів [103, с. 37]. З координаційною діяльністю органів виконавчої влади, зайнятих у проектах державно-приватного партнерства пов'язана велика кількість завдань органу державно-приватного партнерства. В цілому успішність проекту залежить від допомоги міністерств і відомств, та дозволяє скоротити термін підготовки проектів, полегшити переговорний процес, й забезпечити в цілому успішність державно-приватного партнерства. Перш за все це стосується політичних, концептуальних і стратегічних питань. Як правило, ядром системи управління державно-приватним партнерством на національному рівні виступає спеціальна юридична особа, створена самим урядом або за його сприянням, у формі агентства, державно-приватної компанії, некомерційної організації. Національний орган державно-приватного партнерства відповідає за реалізацію такого партнерства, виступає головним експертом по нових і триваючих проектах. Він проводить міжгалузевий аналіз проектів, оцінює їх з точки зору збалансованості бюджетних витрат [104, с. 32].

На основі нормативно-правової бази та правових актів України, програм конкретних територій, де воно організовується органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють регулювання державно-приватного партнерства.

Повноваження органів державної влади у сфері державно-приватного партнерства мають застосовуватися для формування умов переміщення технологій, капіталів, ресурсів, а також для умов конкурентної боротьби між господарюючими суб'єктами відносно участі в проектах партнерства.

Органи державного управління відносно державно-приватного партнерства виконують наступні функції:

- організація нагляду і державного контролю за виконанням умов договорів усіма учасниками;
- здійснення контролю за виявленням та усуненням допущених порушень учасниками договорів;

- координація діяльності органів влади, до компетенції яких належить розв'язання завдань, пов'язаних з належним виконанням договірних зобов'язань;

- своєчасне надання інформації уряду про виконання договорів;
- підготовка пропозицій та ідей відносно коригування та змін тарифів і цін;

- якщо мають місце дії органів і посадових осіб, що перешкоджають або гальмують виконання умов договорів відбувається прийом і розгляд скарг та пропозицій від приватних операторів;

- розгляд скарг та пропозицій користувачів щодо дій приватних компаній;

- впровадження заходів щодо відновлення порушених прав приватних операторів і користувачів;

- у разі закінчення терміну їх дії або за погодженням сторін, підготовка рекомендацій уряду про припинення, зупинення чи розірвання договорів, а також з боку приватних компаній, при наявності порушень положень договору.

У сфері державно-приватного партнерства органи місцевого самоврядування здійснюють:

- розробку заходів, проектів із залученням матеріальних і фінансових ресурсів господарюючих суб'єктів, програм соціально-економічного розвитку муніципального утворення;

- створення соціально-значущих, а також наукомістких виробництв, розвиток соціальної сфери, місцевої інфраструктури та організацій зі змішаною формою власності;

- участь в створенні договорів (угод) з господарюючими суб'єктами, що укладаються з метою реалізації інноваційних, інфраструктурних, соціальних, та інших проектів з вирішення питань місцевого значення;

- розгляд проектів господарюючих суб'єктів з вирішення питань місцевого значення відповідного рівня муніципального утворення, внесення

пропозицій щодо співфінансування цих проектів на умовах державно-приватного партнерства;

– оцінку ефективності створення, використання земельних ділянок господарюючими суб'єктами та використання муніципального майна і під час реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Найважливішим механізмом державного управління розвитком державно-приватного партнерства є економічний, який, в першу чергу, є сукупністю економічних засобів та методів, що спрямовані на розвиток державно-приватного партнерства шляхом використання податкової і тарифної політики та раціонального планування цього процесу.

Контроль над багатьма структурами, що покликані контролювати бізнес, зберігає регіональна влада, та, при необхідності та наявності порушень, можуть бути використовуватися проти неї. В діалозі з бізнесом постійно присутня потенційна можливість їх застосування, але найчастіше влада ці інститути не використовує.

Суттєвим ресурсом, що значно збільшує адміністративний потенціал влади, виступає її бюджет, це добре налагоджений інструмент управління регіоном, який змушує рахуватися з владою. Як досить значущі бізнес-співтовариство продовжує оцінювати їх за інерцією, навіть у тому випадку, коли державна влада відбирає через податки в регіонів економічні інструменти впливу.

Також економічні ресурси регіональної влади визначаються ступенем контролю, встановленого владою над економікою підвідомчої території та потенціалом регіону. Економічний потенціал влади поступово знижує перехід власності від держави до приватних власників, однак за рахунок інших складових вона його компенсує.

До ключових економічних ресурсів регіональної влади, що мають вплив на бізнес, можна віднести: податкові пільги; соціальне і державне замовлення; єдиний податок на дохід (що розглядається як особливий ресурс міської



влади); торгівлю регіональними преференціями (дозвіл на забудову, надання землевідведення). Влада може створювати сприятливі умови для розвитку бізнесу використовуючи ці ресурси.

Рішення обласного керівництва про передачу власності на баланс муніципалітетів є ще одним важелем впливу. При цьому можна передати цю власність по-різному: можна це зробити поступово або відразу, змушувати підприємства вкладати чи не вкладати у виробництво власні кошти, завдяки чому знижуючи або підвищуючи або норму прибутку.

Актуальною для бізнесу в умовах, коли в приходять нові власники регіон, є підтримка влади в протистоянні «недружньому захопленню» власності. І, оскільки правила приходу капіталу на ввірену їй територію виробляє саме влада, в цьому питанні багато що зумовлює стратегія поведінки регіональної влади.

Особлива підтримка влади потрібна бізнес-структурам, що динамічно розвиваються, і це забезпечує просування компанії на ринках. Влада має можливість або звужувати якийсь сектор економіки, або сприяти його розвитку.

В якості органу, що формує нові напрями економічної діяльності та підходи, що впливають на інтереси бізнесу може виступати регіональна влада. На засіданнях регіональних економічних рад виробляються спільні рішення в області економічного розвитку регіону. Саме влада розробляє та впроваджує стратегічні напрями розвитку торгівлі, промисловості, транспорту, в яких зайнята велика частина бізнесу. Це приводить до того, що роль економічного стратега бере на себе влада, зі сформованими пріоритетами якої бізнес не може не рахуватися, тим більше, як показує практика, така робота проводиться безпосередньо з економічними суб'єктами. Бізнес при цьому знає власні потреби та можливості, а також ті ресурси, що йому може надати регіон. Приходить розуміння того, що треба підприємства слід реконструювати, впроваджувати нові технології, підвищувати продуктивність праці, виникає необхідність розвитку соціальних програм. Все вищесказане є результатом

впливу політики регіонів, розробленої спільно з бізнесом і втіленої в стратегії потенціального розвитку регіону. Сформований механізм їх взаємодії полегшує спільні дії влади та бізнесу в регіоні.

Таким чином, серед регіональних інструментів економічного механізму державного управління державно-приватним партнерством, найпоширеніші: податкові пільги, бюджети розвитку, венчурні фонди, субсидування відсотків по кредитах. У зв'язку з тим, що про такі інструменти, як податкові пільги, дуже висока інформованість компаній, та частина цих компаній ці інструменти використовує. Меншою мірою компанії обізнані про бюджети розвитку та про субсидування процентних ставок.

Актуальність використання інформаційного механізму державного управління державно-приватного партнерства є досить високою на сьогоднішній день. Сукупність таких методів як забезпечення інформацією, що діє з метою розробки і впровадження державної політики, застосування цільових програм держави, реалізація нормативно-правових актів, що спрямовані на розвиток державно-приватного партнерства є складовими цього механізму.

Відносно політичного механізму управління державно-приватним партнерством, слід зазначити, що до політичних ресурсів регіональної влади, які впливають на взаємодію з бізнесом, слід віднести: відстоювання інтересів регіону на державному рівні регіональним керівником, його вплив на регіональну політику, рівень контролю за регіональними процесами. Оскільки регіональне відділення партій створювалося людьми, близькими до губернаторів, деякі регіони зберегли ресурс впливу на політичні партії, а в ряді випадків отримали нові. Крім того, у своїх регіонах на хід виборчих кампаній можуть впливати керівники.

В не публічній політиці бізнес-структури діють цілком успішно. Вони просувають власні інтереси, про включення своїх представників у партійні списки домовляються з губернаторами. Таким чином, досить суттєвими залишаються політичні ресурси керівника регіону, що змушує бізнес

враховувати цей факт при взаємодії з владою. Не дивлячись на те, що зосереджені в його руках ресурси істотно змінилися, губернатор продовжує залишатися впливовою фігурою. Тому, задля того, щоб мати вплив на економічну ситуацію в регіоні, губернатор повинен мати професійну команду, динамічно реагувати на зміни, що відбуваються, бути зданим працювати в поточному режимі та вміти робити прогнози щодо можливих економічних наслідках тих чи інших рішень. Саме через це губернатори оновлюють свою команду, залучаючи до роботи успішних підприємців. Це дозволяє встановити ефективні та продуктивні контакти з лідерами регіонального бізнесу, через їх безпосереднього представника, делегованого у владу, і саме це є додатковою можливістю взаємодії між бізнесом та державою.

### 2.3 Становлення об'єднаних територіальних громад в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення (Т.В. Бельська, С.В. Волик)

В 2014 року після прийняття «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [105] розпочався процес передачі владних повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування.

Запровадження в Україні процесу створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що передбачено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ставить перед собою мету формування територіальних громад, спроможних самостійно вирішувати питання управління своїми територіями та надає цим громадам нові перспективи подальшого розвитку. Однак, цей процес не враховує інтереси периферійних населених пунктів, зокрема асиметричних ОТГ, де після процесу об'єднання (чи приєднання) громад, не розміщуються органи місцевого самоврядування.

Можна спрогнозувати, що наслідком цього може стати певна монополізація центрів громад у прийнятті рішень. Це в свою чергу може

призвести до низки негативних чинників, таких, як: поява конфліктних ситуацій між периферійними населеними пунктами та центром; мінімізація можливостей мешканців сіл та селищ, які не є центрами громади у відстоюванні інтересів населеного пункту, який вони представляють; втрата авторитету органів місцевого самоврядування, поява проблем в сфері управління тощо.

Варто зазначити і те, що при створенні об'єднаних територіальних громад докорінним чином змінюються комунікативні процеси, моделі і схеми, формується нова тактика і стратегія комунікаційної політики, визначається її новий потенціал. Такі кардинальні зміни можуть призводити до збільшення суб'єктивної, не обґрунтованої об'єктивними чинниками оцінки ситуації.

Налагоджена конструктивна, адаптована до сучасних умов комунікація між органами місцевого самоврядування асиметричних ОТГ та членами периферійних населених пунктів може сприяти подоланню вищезазначених проблем, зниженню рівня конфліктності та унеможливленню ризиків їх появи в майбутньому.

Відкритість та прозорість діяльності місцевих інституцій є основним критерієм формування довіри громадян. Проблеми, які виникають сьогодні при об'єднанні територіальних громад, пов'язані з:

- недоліками транспарентності влади,
- відсутністю фінансового забезпечення для організації надання адміністративних послуг,
- нераціональним розподілом бюджетних коштів,
- недостатнім використанням можливостей цифрових технологій,
- недостатньою кількістю та якістю консультацій з громадськістю,
- необізнаністю жителів щодо перспектив реформи, їх пасивність, розчарування станом справ у країні,
- низьким рівнем довіри до влади,
- недостатньою інформованістю представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад.

Однак, існують певні проблеми, які спробуємо розкрити, зокрема: проблеми виникнення конфліктності в процесі створення територіальних громад; визначити шляхи налагодження комунікації між органами місцевого самоврядування новостворених асиметричних ОТГ та мешканцями периферійних населених пунктів.

Науковці та практики визначають два типи об'єднаних територіальних громад. Перший – це так звані симетричні громади, де населення більш-менш пропорційно розподілене поміж поселеннями. Другий тип – асиметричні ОТГ, де адміністративний центр домінує. В ньому проживає більшість жителів і збирається більшість податків, відповідно, й більшість депутатів ради представляють центр. Наслідком цього може стати диспропорція між кількістю місцевих депутатів, обраних до об'єднаної територіальної громади від центру ОТГ та кількістю місцевих депутатів, обраних від периферійних населених пунктів тієї ж ОТГ, а також між виборцями які мешкають в центрі ОТГ та в периферійних населених пунктах ОТГ. Що стосується міст обласного підпорядкування, до яких приєднуються сільські, селищні ради, то таке твердження є взагалі безальтернативним.

Всі ці чинники несуть в собі ризики появи різнопланових конфліктних ситуацій між центрами ОТГ та їх периферіями, що є перешкодою для всебічного розвитку громади. Порушення взаємозв'язку між мешканцями громади і місцевою владою ще більш ускладнює цей процес.

Основні способи вирішення соціальних суперечностей – конфлікт і консенсус, тому слід розглянути можливість та раціональність їх застосування на різних етапах процесу децентралізації, як фактори впливу на державну політику й управління у взаємодії з громадянським суспільством.

Під конфліктом розуміють найгостріший спосіб вирішення суперечностей між учасниками взаємовідносин. Конфлікт нерозривно пов'язаний із політикою й присутній у владних відносинах, тому слід констатувати, що публічне управління – це сфера підвищеної конфліктності. Конфлікти народжуються на ґрунті щоденних розбіжностей у поглядах,

протиставленні різних думок, потреб, спонукань, бажань, стилів життя, надій, інтересів та особистісних особливостей. Конфліктів більше, ніж дискусій і переговорів.

Л. Козер визначає умови, за яких конфлікт є позитивним чи негативним. Позитивна роль конфлікту полягає в тому, що він відіграє важливу роль у підтримці динамічної рівноваги.

Конфлікт – це явище тимчасове, тому суспільство обов'язково досягне такого розвитку, коли він зникне. Інші вчені вважають, що конфлікти – явище невідворотне й необхідне.

Разом з тим, застосування комунікативних методів має позитивний вплив на налагодження конструктивного діалогу між різними частинами громади, що сприяє подоланню проблем розвитку громади та зниженню ризику їх появи.

Вирішення конфліктних ситуацій належить до тих проблем, які в усі часи хвилювали управлінців, науковців, суспільство в цілому. Консенсусна парадигма ґрунтується на поняттях загального блага, рівності, справедливості, монаршої мудрості тощо. У державній політиці консенсус означає спільність позицій, взаємну згоду, які встановлюються у суспільстві або до яких приходять соціальні групи, незважаючи на відмінності, протилежні інтереси, зумовлені соціальними, політичними, національними, релігійними та іншими особливостями. Спільність позицій виявляється у формуванні й розумінні взаємних інтересів. В основі консенсусу лежить врахування думки кожної сторони. Консенсус потребує тривалої підготовчої роботи щодо з'ясування, вивчення та погодження позицій.

Враховуючи цей факт, можна стверджувати, що забезпечення комунікації між органами місцевого самоврядування та членами об'єднаної територіальної громади є вкрай важливим аспектом розвитку ОТГ в цілому.

Для сучасної України найважливішою, на наш погляд, серед функцій комунікації є функція зниження соціальної напруженості, яка покликана забезпечити подальший рух у сфері демократичних перетворень.

В 2016 році Асоціація сприяння самоорганізації населення провела

межрегіональне дослідження периферійних населених пунктів в ОТГ на предмет конфлікту з центром ОТГ, публікації про це дослідження містяться в публікаціях – О. Колеснікова, О. Калашнікової «Периферійні громади в ОТГ – партнери чи падчерки центру» [106] та «Аналітичні матеріали для дебатів на тему: «Периферійні території об'єднаних громад: механізми захисту прав та реалізації інтересів» (на прикладі півдня України)» [107].

Розглядаючи конфліктні ситуації, які виникли в новостворених об'єднаних громадах, аналізуючи їх причини і наслідки, розробляючи рекомендації щодо подолання кризових явищ, порушуються проблеми різних складових функціонування громади (управлінські, економічні, законодавчі, комунікаційні та ін.). В даній статті ми акцентуємо увагу саме на комунікативній складовій.

Дослідження зафіксувало побоювання мешканців, що для периферійних територій доступність послуг може знизитись, і що вони залишаться сам на сам зі своїми проблемами, що стало одним із головних аргументів проти об'єднання. Дослідження показало, що жителі невеликих сіл стурбовані перспективою того, що тільки центри ОТГ виграють від об'єднання, а периферія може тільки програти.

В питаннях інформаційного супроводження діяльності ОТГ дослідження зафіксувало незадовільне інформаційне супроводження діяльності місцевих рад ОТГ, що ускладнює доступ мешканців, в тому числі периферійних громад, до інформації щодо діяльності рад. Інформаційне наповнення та оновлюваність матеріалів на існуючих сайтах, за висновками дослідження, потребує вдосконалення.

Розглядаючи питання безпосередньої участі мешканців периферійних громад у процесах прийняття рішень підкреслюється, що практика проведення консультацій із мешканцями ОТГ, в тому числі периферійних, за допомогою використання форм безпосередньої участі є непоширеною [108].

В деяких місцях порушено демократичні принципи при проведенні реформи системи місцевого самоврядування, зокрема: громадам не

роз'яснено зміст реформ та переваги об'єднання у більш спроможні громади; затверджені місцевими адміністраціями «Плани об'єднання громад» не враховують побажання громад щодо їх об'єднання та не враховують багатьох чинників при об'єднанні громад (логістичні, економічні, демографічні та ін.); відсутнє стратегічне бачення розвитку новоутворених об'єднаних громад; існує невідповідність між власними та делегованими повноваженнями місцевого самоврядування та «можливостями» місцевих бюджетів на їх виконання.

Слід вказати на виклики, з якими стикаються громади через відсутність об'єднуючого інформаційного порталу на місцевому рівні: ускладнені та нетехнологічні комунікації всередині громади; громадам не роз'яснено зміст реформ та переваги об'єднання у більш спроможні громади; відсутні можливості прямої участі в процесах децентралізації та прийняття рішень; відсутнє стратегічне бачення комунікативного розвитку новоутворених об'єднаних громад.

Сучасні інформаційні технології надають можливість змінити ситуацію, збільшити поінформованість громадян щодо процесів децентралізації. Одним із прикладів такої вдалої участі громадян в розподілі бюджетних коштів, є Інтернет-платформи, на яких обговорюються громадські бюджети участі. Приклад такої платформи є на сайті Київської міської державної адміністрації.

Пропонується створювати не тільки петиції до влади та розподіляти бюджетні кошти громади через громадську участь, а ще й брати участь у створенні стратегій розвитку громади. Стратегія розвитку відображає нові амбітні цілі розвитку громади, які вказують шлях до досягнення його сталого майбутнього як громади для життя і роботи. Громадяни, використовуючи інтернет-платформу зможуть:

- дізнатися про розподіл податків доходів і зборів,
- взяти участь у формуванні бюджету за допомогою інтерактивної гри;
- визначитися, з якими територіальними громадами вони хотіли б об'єднатися;



- отримати консультування он-лайн з фахівцями з питань розвитку й інформування громад, у тому числі працівників міністерств, органів місцевої влади, офісів реформ, науковців, аналітиків,;

- долучитися до створення електронних петицій (інтерактивна мапа може відображатиме кількість петицій на території громади та їх тематику);

- брати участь в онлайн-опитуваннях з будь-якої тематики.

При наявності зацікавленості розробників та органів місцевого самоврядування можна створити Інформаційну платформа, яка буде вирішувати наступні завдання:

- допомагати новоствореним громадам у налагодженні комунікації;

- автоматизувати робочі процеси старости і префектів;

- залучати громадян до участі в житті громади;

- забезпечувати прозорість діяльності місцевої влади.

Мета платформи – створення інформаційного середовища для конкретної територіальної громади. Інформаційне наповнення такої платформи передбачає не тільки традиційні розділи з новинами, законодавством, петиціями та зворотнім зв'язком, але й створення електронних кабінетів для чиновників, старости, громадян, окремі модулі з дистанційного надання адміністративних послуг. Також сучасні технології дозволяють використовувати систему відеозв'язку та відеоконференцій для проведення нарад, консультацій з громадськістю тощо.

Налагоджена комунікативна політика органу місцевого самоврядування є важливою і необхідною умовою всебічного розвитку громади. Виходячи з цього, можна стверджувати, що потреба в знаходженні оптимальних і науково обґрунтованих рішень, націлених на вирішення проблем громади в комунікаційній сфері, є одним з найважливіших завдань органів місцевого самоврядування, серед яких – ретельне планування і впровадження комунікативних стратегій, необхідних при проведенні інформаційних та просвітницьких заходів, як залучення членів територіальної громади до розробки та прийняття управлінських рішень та інших; зростання рівня громадської

культури громадян та самоорганізації населення, громадської активності, ефективного представлення інтересів населення в органах місцевого самоврядування та інші.

Отже, налагоджена комунікація між громадянами певної територіальної громади та між владою з громадянами є важливою і необхідною умовою розвитку громади. Виходячи з цього, можна стверджувати, що потреба в знаходженні оптимальних рішень, націлених на вирішення проблем громади, є одним з найважливіших завдань органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно створити інформаційне середовище для кожної територіальної громади, що передбачає комп'ютеризацію населених пунктів, підвищення комп'ютерної грамотності населення громади, створення сайту територіальної громади та платформи для обговорення нагальних проблем. Серед питань, які потребують вирішення із залученням громадян є: ретельне планування і впровадження стратегій, залучення членів територіальної громади до розробки та прийняття управлінських рішень, підтримка громадської ініціативи та інші.

Для подолання конфліктів і протиріч на місцевому рівні варто реалізувати наступні заходи:

1. В Положенні про старосту закласти норму про погодження з ним проектів рішень, які стосуються інтересів населених пунктів, які він представляє.
2. Визначити механізми взаємодії органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади та старост з органом самоорганізації населення. Розробити та затвердити Положення, в якому регламентувати процедуру створення та функціонування органу самоорганізації населення.
3. Запровадити систематичне проведення загальних зборів членів територіальних громад на місцях, які включатимуть звіт представників органу місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, висловлювання думок і внесення пропозицій членів населених пунктів територіальних громад, а також постійне вивчення позиції мешканців, в т.ч. включаючи анкетування. Орган місцевого самоврядування повинен здійснювати фіксування і аналіз

питань, які порушуються громадянами на загальних зборах з метою надання своєчасної і компетентної відповіді, а також використання пропозицій і зауважень при прийнятті рішень.

4. Надати старості приміщення та технічне та матеріальне забезпечення, які дозволять ефективно здійснювати покладені на нього функції.

5. Для системності у взаємодії між органом місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади та мешканцями периферійних населених пунктів громади закріпити за старостами комунікаційні функції.

6. В Статуті об'єднаної територіальної громади закріпити чітку процедуру та механізм, які надуть можливість мешканцям периферійних населених пунктів реальну можливість у процесі прийняття рішень (включаючи вищезазначені).

7. Сприяти забезпеченню громадян, в т.ч. мешканців периферійних населених пунктів, якісним інтернет-зв'язком. Створити спеціальні пункти інтернет-зв'язку. Організувати проведення навчальних заходів з надання населенню базових знань по роботі з персональним комп'ютером та в Інтернеті (в тому числі в соціальних мережах).

8. Створити окремий комунікаційний підрозділ органу місцевого самоврядування (для «великих» громад, у разі її фінансової спроможності).

Отже, для розвитку громад та подолання проблем, пов'язаних з виникненням конфліктних ситуацій в комунікаційній сфері, які виникають, чи можуть виникнути між органами місцевого самоврядування асиметричних ОТГ та периферійними населеними пунктами, варто посилити комунікаційний фактор при прийнятті управлінських рішень в органах місцевого самоврядування.

## 2.4 Ефективність комунікативної діяльності в публічному управлінні (Т.М. Бурмака)

В сучасних умовах розвитку інформаційно-комунікаційних технологій питання забезпечення ефективних комунікацій між владою і суспільством є

достатньо актуальними, зважаючи на активне поширення соціальних мереж, появу нових форм самоорганізації населення, в тому числі громадянських рухів, союзів, асоціацій тощо. Впродовж останніх років в Україні було здійснено цілу низку реформ різних сфер публічного управління з метою підвищення ефективності управління; зменшення урядових витрат; забезпечення прозорості та відкритості державного управління; удосконалення регуляторної політики та зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес.

Ефективність комунікативних взаємодій у публічному управлінні досліджувалась у роботах Т. Адорно, М. Маклюєна, Г. Лассуєлла, Г. Почепцова. Істотний внесок у становлення сучасної науки про комунікації, у тому числі в публічному управлінні, здійснили Ю. Габермас, Г. Саймон і Н. Луман. Можливості впровадження ефективних комунікацій у діяльність органів влади досліджували Н. Драгомирецька, В. Солових, В. Токовенко, О. Іванова, С. Чернов, В. Гошовська, Р. Войтович, М. Лашкіна.

Дослідження проведені вченими Національної академії державного управління при Президентіві України відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства показали, що найбільшого успіху було досягнуто у напрямку підвищенні якості послуг, ефективному використанні фінансових ресурсів, покращенні етичної поведінки службовців, упровадженні інновацій, досягненні зовнішньої транспарентності і відкритості державного управління та справедливого поводження з громадянами [109]. Однак в той же час спостерігається зниження довіри громадян до уряду, соціальної згуртованості, привабливості державного сектору як роботодавця. Найважливішими напрямками реформування публічного управління на думку респондентів є: забезпечення транспарентності та відкритості уряду, запровадження електронного врядування, результато-орієнтованого управління та співпраці в державному секторі.

Таким чином, необхідність своєчасних збалансованих комунікативних

впливів на процес публічного адміністрування потребує комплексної оцінки показників ефективності публічної комунікаційної діяльності з метою формування громадянської відповідальності та моніторингу її впливу на процеси управлінської взаємодії.

На сьогоднішній день в Україні об'єктивно простежується необхідність виконання суспільного замовлення на ефективне, відповідальне та відкрите публічне урядування та виконання зобов'язань відповідно до договору про асоціацію з ЄС. Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2017 рік, Україна посідає 130 місце серед 144 країн у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання».

Теоретичний аналіз визначення комунікаційної діяльності передбачає узагальнення концептуальних підходів до визначення і опису комунікації як діяльності, формування практичних методів, технік і технологій комунікативної діяльності. В цілому комунікативна діяльність в публічному управлінні у контексті формуючого впливу може застосовуватися в процесі реалізації державної політики як практичний вид загальної діяльності, як складова процесу взаємовідносин влади й суспільства, як система, що об'єднує методи та прийоми, техніки й технології комунікативної діяльності, як спрямована діяльність, що певним чином оцінюється, як потреба або результат розвитку відносин [110]. Таке визначення комунікативної діяльності дає можливість вирішити практичні завдання оцінки ефективності формуючого впливу на громадянське суспільство: формування поглядів, цінностей, громадянської відповідальності, реальних взаємовідносин, розуміння дій суб'єктів публічного управління.

Дослідження публічної комунікації потребує звернення до досвіду її вивчення наукою публічного адміністрування. Кількість присвячених проблемі наукових джерел переконує, що проблема не була позбавлена уваги науковців. Зарубіжний досвід висвітлення ефективної взаємодії у публічній

комунікації має тривалу традицію, а співвідношення комунікативності та адміністрування залишається однією з ключових наукових тем.

У теорії вітчизняного державного управління однією з найперших, фундаментальних робіт є дослідження В. Токовенко, присвячені проблемам взаємовідносин та оптимізації взаємодії керівництва і державного управління. Українська дослідниця у науковій праці «Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії», аналізуючи десятирічний досвід політико-управлінської практики, для оптимізації взаємовідносин пропонує модель демократично-гнучкої взаємодії політичного керівництва і державного управління в Україні. Ця модель базується на уточненні ключових понять, що описують феномен політико-адміністративних відносин, одним з них є поняття державного управління на етапі проведення адміністративної реформи [111].

Оцінка характеру комунікативних процесів у політичному адмініструванні актуалізує необхідність оптимізації взаємовідносин політичного керівництва і державного управління, що стає можливим завдяки удосконаленню їх суб'єктів та відносин між ними.

Крім того, дослідження В. Токовенко закладають теоретико-методологічні засади оцінки комунікативних деформацій як наслідків комунікативно-когнітивних дефектів, що виявляються на рівні особистої взаємодії, а при глибшому аналізі, – у певних рівнях структури особистості, програмуючи тим самим перспективність їх вивчення.

Розв'язання комунікативних проблем публічного адміністрування знайшло продовження у дослідженнях В. Солових. Монографія ученого «Політико-управлінські відносини: методологія та практика» надає вивченню владних комунікативних особливостей нового ракурсу, поглиблюючи конкретизацію феномену до залежності від парадигмальних орієнтирів науки публічного адміністрування та процесів суспільної трансформації [112].

Звернення наукової уваги до проблем взаємодії політика/ адміністрація автор пов'язує зі вступом України в новий етап розбудови держави, на якому

процеси трансформації системи публічного управління набувають спрямування, заданого сучасними світовими стандартами урядування. У зв'язку з цим актуалізуються форми політико-адміністративних відносин, що відповідають демократичним нормам правління, відтворюють адаптаційну чутливість системи до зовнішніх викликів. Процеси глобалізації диктують нові залежності та пріоритети у налагоджуванні комунікативних зв'язків між політиками та управлінцями. На жаль, як стверджує науковець, модель ефективної взаємодії за роки незалежності так і не була побудована. Причина вбачається у безперервності кризових явищ, що супроводжують політичний простір, і низькій ефективності адміністративної складової публічного адміністрування, що покликана реалізовувати політичний курс. Вихід пропонується шукати у посиленні ролі держави, в орієнтуванні на людину, у посиленні уваги до парадигмального характеру публічно-адміністративної діяльності [113].

Теоретичні підходи до процесу побудови моделі публічного адміністрування продовжують формуватися під загрозами посилення впливу кризових ситуацій, з одного боку, а з іншого – необхідністю активного запровадження в галузь інновацій. Формування такої моделі, звісно, впливатиме і на модель політико-адміністративних відносин, які перебувають не тільки у постійній боротьбі за владу, що є проявом внутрішнього виклику, а й виснажуються численними зовнішніми викликами, зокрема, парадигмального характеру, такими, як перехід до інформаційного суспільства, суспільства знань, трансформація у Good governance, стандарти європейського адміністративного простору тощо.

Проблема збалансованості складових у комунікативних процесах публічного адміністрування як стратегія реформування отримує розвиток у дослідженнях О. Валецького, який пропонує шлях розв'язання її на прикладі моделі запровадження та функціонування інституту державних секретарів. Такий досвід є продуктивним у реформуванні політичної системи і побудові якісно нової системи публічного адміністрування, що, у свою чергу, потребує

підвищення інституційної спроможності уряду через розмежування політичних та адміністративних функцій, деполітизацію державної служби та розвиток коаліційного механізму формування уряду.

Досліджуючи проблему відносин між складовими публічного адміністрування, дослідник тим самим підтверджує, що проблема продовжує зберігати актуальність [114]. Подальший розвиток демократичних інститутів пов'язується з необхідністю інституційного розмежування складових при формуванні та провадженні державної політики, недотримання цієї умови при здійсненні публічного адміністрування знижує його якості. У цьому контексті яскравим прикладом є досвід здобутків і прорахунків запровадження інституту державних секретарів, який виявився, на думку ученого, невдалим через невизначеність статусу та компетенції політичних посад. Це призвело до виконання політичних функцій державними службовцями.

Дослідник пропонує механізм досягнення ефективності державної політики, який базується на політичній відповідальності, професіоналізмі державних службовців вищого рангу, створенні умов, що забезпечують деполітизацію державного управління та гармонізують відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади, оптимізують відносини між центральними і регіональними органами державної влади з органами місцевого самоврядування, утворюють консенсус між елітними групами щодо цілей, пріоритетів і спрямованості державної політики.

Проблема ефективної комунікації у структурі політико-адміністративних відносин актуалізувала створення колективної праці «Концептуальні засади взаємодії політики й управління» [115]. Авторським колективом Національної академії державного управління при Президентіві України здійснено комплексний аналіз взаємозв'язку і взаємодії політики й управління, визначено шляхи та механізми їх удосконалення і посилення для сучасного етапу розвитку українського суспільства. Можливості оцінювання взаємодії політики й управління розширено за рахунок застосування синергетичного підходу до аналізу складних соціальних процесів і явищ,



використовуючи передусім нову інституціональну методологію дослідження політико-адміністративного управління, як сфери публічного адміністрування і горизонтально-мережових комунікацій.

Таким чином влада, заснована на володінні інформаційним ресурсом, поступово поступається місцем владі, заснованій на креативному ресурсі, здатній створювати нове знання. Тут виникає для практики державного управління кілька проблем, серед яких: необхідність створення нових програм підготовки фахівців, орієнтованих не так на накопичення інформації, як на способи її аналізу та методи створення нового знання; потребу в гнучких управлінських структурах, здатних стимулювати креативний процес; подолання системи соціального контролю традиційного типу, що передбачає значущість влади колективного типу тощо.

Проблема ефективної комунікації у публічному адмініструванні сьогодні переходить у проблему порозуміння. Політизація публічного адміністрування, що є результатом комунікативної монологічності, відсутність збалансованих діалогічних форм у взаємодії, які створюють внутрішню суперечливу ситуацію, оцінені авторами колективної монографії «Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики деполітизації державного управління» як такі, що породжують високий рівень соціальної невдоволеності діяльністю органів влади всіх рівнів і чинним політичним курсом [116]. Демократичні громадські взаємодії визначаються авторами праці як традиційно залежні, що обмежує можливості для ефективної участі громадськості у питаннях політики.

До того ж, сьогодні концептуальні засади забезпечення діалогічності є розмитими та прихованими через відсутність суворого дотримання процедурних методологій. У поширеності монологічності публічного дискурсу закладено причину збільшення громадської лінії розлому, що перешкоджає чіткому та спільному розумінню питань державної політики і налагодженню інноваційної взаємодії. Роль діалогічного посередника може бути виконана у межах дискурсу, через який відбувається передача основної

інформації по вертикалі, особливо за відсутності прямого контакту влада-суспільство [114].

На думку Г. Лассуелла [117], для побудови ефективного процесу комунікації важливо дати відповіді на такі запитання:

- 1) Хто є реципієнтом (отримувачем) інформації?
- 2) Яку саме інформацію реципієнт бажає отримати?
- 3) Яку інформацію ми можемо або повинні йому надати?
- 4) Якому способу отримання інформації віддає перевагу реципієнт?
- 5) Яких результатів ми бажаємо досягти, надаючи реципієнту інформацію?

За словами американського вченого Г. Саймона, відомого своєю теорією управлінської поведінки, «без комунікації не може бути організації» [116]. За його концепцією, комунікація в організації є двостороннім процесом. Вона охоплює як транслявання інформації і наказів від центру прийняття рішень, так і рух інформаційних потоків до цього центру. Ці потоки можуть мати різний характер, наприклад поради щодо прийняття рішення або зворотний зв'язок від виконавців. Організація створює комунікаційні канали, з яких отримується інформація у процесі прийняття управлінських рішень і куди передається інформація після ухвалення рішення. Ці канали можуть бути як формальними, так і неформальними. Формальні канали передусім базуються на організації формальної влади (системи управління) організації, тоді як неформальні канали стосуються розгалуженої системи соціальних зв'язків в організації. Щоб бути ефективною, комунікація повинна не лише наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати.

На думку О.Іванової, досягнення ефективності процесу комунікації, «між організацією і цільовою аудиторією повинна відбуватися постійна комунікація, відповідні зусилля організації мають спиратися на інтегровані маркетингові комунікації» [118].

Зовнішня комунікація державних установ з громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку – від органу публічного

управління до зовнішнього середовища. Метою такої комунікації є надання інформації про свої послуги та інформування про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадськості.

Процеси модернізації системи публічного адміністрування в Україні, як і в усьому світі, сформували основні критерії, що дозволяють визначити рівень розвитку дискурсивної комунікації політика – управління – суспільство в контексті становлення громадянського суспільства, серед яких, на наш погляд, пріоритетними є такі:

- ступінь довіри громадян до діючих публічних інститутів влади;
- наявність інформаційного простору, де відбувається обмін знаннями, відображаються соціальні проблеми і очікування.
- визнання пріоритетності за діалогової формою комунікації.

Питання довіри є надзвичайно актуальним для моніторингу комунікативної ефективності публічного адміністрування. За даними соціологічних опитувань, рівень довіри до структур публічної влади в українському суспільстві продовжує зберігати низькі показники, крім того, майже всі інститути влади (у тому числі і опозиційні) ні по одному з напрямів реформування не отримують позитивних оцінок своєї діяльності.

Показник включеності в суспільно-політичне життя демонструє інтерес громадян до подій і відображає можливість піддавати моніторингу діяльність органів публічного управління, відповідальних за реалізацію державної політики. Для реалізації цієї можливості суспільство має бути поінформовано про доступні для нього способи і засоби, щоб бути в змозі реагувати на свої помилки і впливати на управлінський процес.

Відсутність розвинених структур громадянського суспільства, які суттєво впливали б на якість публічно-адміністративної комунікації через налагоджену систему зворотного зв'язку і системного діалогу і на горизонтальному, і на вертикальному рівнях також є причиною невдач у побудові демократичної моделі. Отже, необхідний загальний діалог, який

передбачає конструктивну взаємодію рівноправних суб'єктів.

У 2016 р. з метою створення сприятливих умов для подальшого становлення в Україні громадянського суспільства Указом Президента України було затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства з метою запровадження ефективного механізму взаємодії публічних інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [109].

Зазначений нормативно-правовий акт є інституційною основою ефективного механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності, забезпечує здійснення і захист прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, можна виділити основні складові концепції ефективності в національній системі публічного управління:

1) критерії оцінювання ефективності публічного управління та конкретні методи їх застосування на всіх управлінських рівнях (публічність, прогнозованість, верховенство права, якість регуляторної діяльності, контроль за корупцією, політична стабільність);

2) показники оцінювання (економічні, фінансові, політичні, соціальні);

3) встановлення прямої та чіткої відповідальності всіх суб'єктів системи публічного управління за належне управління та підвищення його ефективності;

4) усунення дублювання функцій між усіма інституціями управління в нормативних документах;

5) визначення уповноваженого органу влади щодо узагальнення, оцінювання та контролю за державними інституціями з питань їх ефективної діяльності.

З огляду на раніше визначену сутність поняття комунікативна діяльність, пропонується оцінювати рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні відповідно до методів, що базуються на теорії

ефективної комунікації з використанням зовнішньої доступної інформації, а саме за допомогою таксономічного аналізу [119].

Таксономічний аналіз заснований на комплексному дослідженні показників, їх порівнянні й визначенні наближення значень показників до еталонної крапки. Для одержання достовірних результатів необхідно комплексно врахувати всі аспекти, що впливають на ефективність комунікативної діяльності в публічному управлінні.

Недоліком таксономічного аналізу є значні обсяги розрахунків, при визначенні відносного рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні. Для його усунення всі розрахунки, пов'язані з визначенням відносного рівня рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні, пропонується автоматизувати.

Оцінка рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні з урахуванням усіх можливих аспектів буде здійснена за допомогою системного підходу. Поетапне визначення рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні з використанням таксономічного аналізу представлено у вигляді алгоритму (рисунок 2.1).

На першому етапі алгоритму здійснюється вибір напрямів оцінки ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні відповідно до концепції системного підходу. Для цього необхідно виявити й проаналізувати зовнішні фактори, що здійснюють вплив на рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні.

Вся сукупність зовнішніх факторів складається з факторів прямого та непрямого впливу. До факторів непрямого впливу належать:

- фактори міжнародного характеру (регулювання зовнішньоекономічної діяльності, курс гривні до основних світових валют, закордонне законодавство);
- екологічні фактори (стан природних ресурсів, природних умов, рівня забруднення навколишнього середовища);

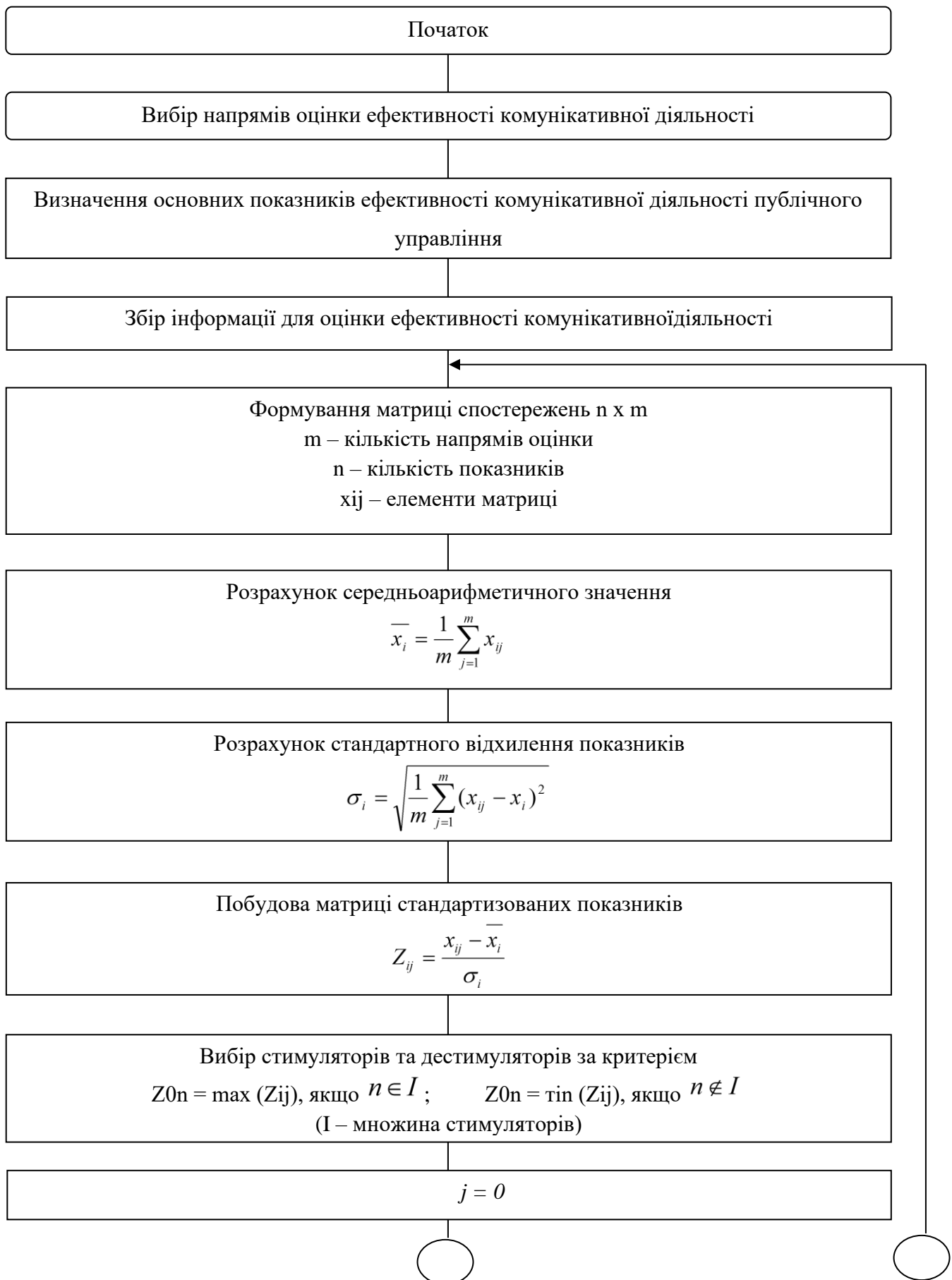


Рисунок 2.1 – Алгоритм оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні (початок)

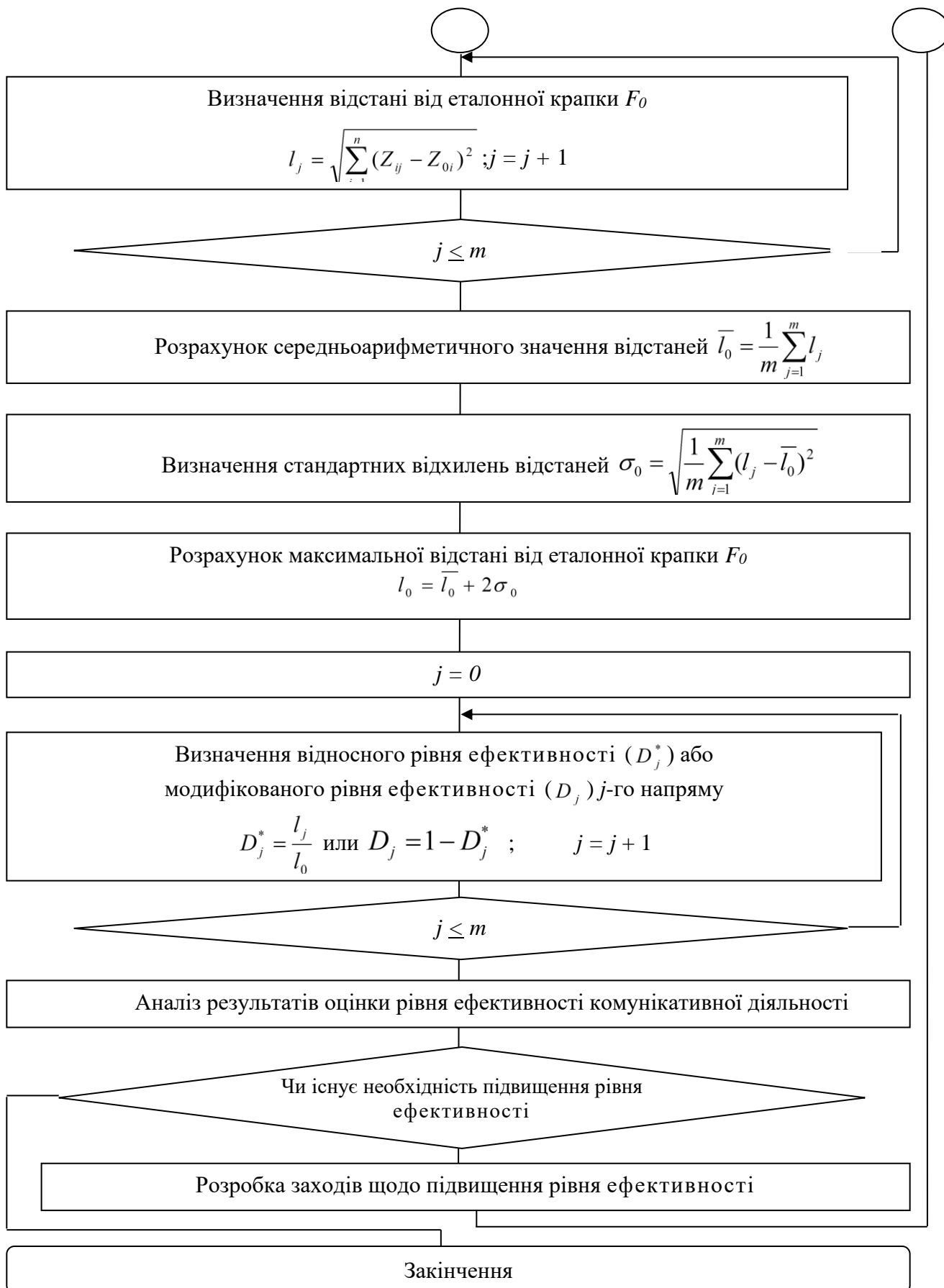


Рисунок 2.1 – Алгоритм оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні (закінчення)

- фінансово-економічні фактори (тенденції розвитку економіки України, стан державного бюджету, рівень інфляції, рівень безробіття, рівень податкових ставок, рівень доходів населення, ріст національного продукту на душу населення, кредитно-фінансове регулювання, антимонопольне регулювання);
- демографічні фактори (тенденції динаміки чисельності населення України, статевовіковий склад населення України, тенденції рівня народжуваності в Україні, сальдо міграції населення);
- соціально-культурні фактори (соціальні умови життя, традиції, розвиток соціальної сфери);
- політико-правові фактори (політична стабільність в суспільстві, напрямки розвитку політичної системи, характер політичної боротьби, ступінь суспільної підтримки діючої урядової програми, законодавчих актів України, які регулюють сферу публічного управління).

На третьому етапі алгоритму оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні здійснюється збір вихідної інформації для розрахунку вищерозглянутих показників.

Далі відповідно до алгоритму на основі системи показників формується матриця спостережень:

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1j} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2j} & \dots & x_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{i1} & x_{i2} & \dots & x_{ij} & \dots & x_{im} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nj} & \dots & x_{nm} \end{bmatrix}, \quad (2.1)$$

де  $x_{ij}$  – значення  $i$ -го показника в  $j$ -го напрямку, ( $i=1,2, \dots, n$ ), ( $j=1,2, \dots, m$ );

$m$  – число напрямів;

$n$  – число показників.



Включені до матриці спостережень показники неоднорідні, тому що описують різні аспекти діяльності публічного управління й мають різні одиниці виміру. Тому виникає необхідність у стандартизації показників, що проводиться за наступною формулою:

$$Z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_i}{\sigma_i}, \quad (2.2)$$

де  $Z_{ij}$  - стандартизоване значення  $i$ -го показника для  $j$ -го напрямку;

$\bar{x}_i$  – середнє арифметичне значення  $i$ -го показника;

$\sigma_i$  – стандартне відхилення  $i$ -го показника.

$$\bar{x}_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m x_{ij}, \quad (2.3)$$

$$\sigma_i = \sqrt{\frac{1}{m} \sum_{j=1}^m (x_{ij} - \bar{x}_i)^2}. \quad (2.4)$$

Проводячи дане перетворення з вихідною матрицею спостережень одержимо матрицю стандартизованих значень:

$$Z = \begin{bmatrix} Z_{11} & Z_{12} & \dots & Z_{1j} & \dots & Z_{1m} \\ Z_{21} & Z_{22} & \dots & Z_{2j} & \dots & Z_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ Z_{i1} & Z_{i2} & \dots & Z_{ij} & \dots & Z_{im} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ Z_{n1} & Z_{n2} & \dots & Z_{nj} & \dots & Z_{nm} \end{bmatrix} \quad (2.5)$$

На наступному етапі здійснюється розподіл показників матриці на стимулятори й дестимулятори.

Даний розподіл є основою для побудови так званого еталона, що являє собою крапку  $F_0$  з коефіцієнтами:  $Z_{01}, Z_{02}, Z_{03}, \dots, Z_{0n}; \dots$  При цьому  $Z_{0n} = \max$

$(Z_{ij})$ , якщо  $n \in I$  або  $Z_{0n} = \min (Z_{ij})$ , якщо  $n \notin I$  ( $I$  – безліч стимуляторів).

Відповідно до алгоритму далі визначається відстань між окремими крапками – одиницями й крапкою  $F_0$ , що представляє собою еталон:

$$l_j = \sqrt{\sum_{i=1}^n (Z_{ij} - Z_{0i})^2}, \quad (2.6)$$

Чим меншою є відстань  $l_j$ , тим вищий рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні  $j$ -го напрямку. Відносний рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні визначається за формулою:

$$D_j^* = \frac{l_j}{l_0}, \quad (2.7)$$

де  $D_j^*$  – відносний рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні;

$l_0$  – максимальна відстань до еталонної крапки  $F_0$ .

$$l_0 = \bar{l}_0 + 2\sigma_0 \quad (2.8)$$

де  $\bar{l}_0$  – середня арифметична відстань до еталонної крапки  $F_0$ ;

$\sigma_0$  – стандартне відхилення відстаней.

$$\bar{l}_0 = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m l_j \quad (2.9)$$

$$\sigma_0 = \sqrt{\frac{1}{m} \sum_{j=1}^m (l_j - \bar{l}_0)^2} \quad (2.10)$$

Для зручності аналізу отриманих результатів найчастіше

використовується модифікований показник рівня конкурентоспроможності:

$$K_{Cj} = 1 - D_j^* \quad (2.11)$$

де  $K_{Cj}$  – модифікований рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні.

Модифікований показник рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні характеризується тим, що є величиною позитивною й з імовірністю, близькою до нуля може виявитися більшим за 1. Інтерпретація його наступна: комунікативна діяльність в публічному управлінні має тим більш високий рівень ефективності, чим ближче значення показника до одиниці.

Запропонований методичний підхід щодо оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні дозволяє обґрунтовано виявляти сильні й слабкі сторони комунікативної діяльності, визначати рівень ефективності у плановому періоду, а також може бути використаний при аналізі результатів публічного управління за минулий період. Така оцінка робить можливою розробку відповідних заходів щодо підтримки або підвищення рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні шляхом розробки та впровадження нових комунікативних технологій у діяльність органів влади різного рівня в контексті розбудови взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, можна виокремити основні напрями, пов'язані із впровадженням та розвитком комунікативних технологій в публічному управлінні в Україні:

- ідентифікація громадянина при використанні онлайн-послуг;
- низький рівень фінансування проектів з боку держави щодо впровадження комунікативних технологій;
- інтернет-невігластво старшого покоління;
- корупційні інтереси державних чиновників та незацікавленість у

прозорості діяльності [114].

Подолання зазначених проблем та впровадження ефективної комунікативної діяльності можливе шляхом впровадження системи електронного врядування. При цьому комунікації в публічному управлінні сприятимуть оптимізації зв'язків між органами публічної влади та громадськістю. У цьому зв'язку заслуговують на увагу консультації з громадськістю, індивідуальні форми роботи органів влади з громадянами тощо.

## 2.5 Вдосконалення роботи з кадрами як фактор підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування (В.С. Шевченко)

Здійснення в країні економічної і політичної реформ, демократизація державного і суспільного устрою, необхідність невідкладного вирішення низки соціальних проблем потребують об'єктивних перетворень в системі державного управління та місцевого самоврядування.

Як показує досвід, проблема створення високоякісного та професійного складу держслужбовців є однією з найважливіших питань будь-якого державного устрою. Тут піднімаються такі неоднозначні питання, як покращення порядку відбору кадрів на державну і муніципальну службу, опрацювання наукових критеріїв їх оцінки, підходів до аналізу потреб в кількості та якості управлінського персоналу, утворення дійових технологій розставляння і руху кадрів, підвищення обґрунтованості кадрових рішень та поширення їх гласності та ін.

Одним з найважливіших чинників створення державності України є формування ефективної сучасної системи державного управління, в зв'язку з чим першочерговою умовою є потреба в реформуванні державної та муніципальної служби. Саме тому від професійної і ділової компетентності кадрів державних та муніципальних служб, їх здатності мислити по-новому, вміння адаптуватися до сучасних умов залежить прийняття своєчасних,

адекватних та обґрунтованих рішень і, відповідно, подальша їх реалізація на практиці.

Важливими є наукові дослідження щодо підходів до набору персоналу, створення резерву потенційних кандидатів по всіх посадах, оцінювання кандидатів на посади та відбору кращих із резерву. Майже одностайно, дослідники сходяться на тому, що саме суспільство володіє здатністю виділяти (вибирати) потрібних осіб, корисних для свого нормального функціонування.

Під час відбору кандидатури суб'єкти, які відіграють вирішальну роль у цьому, керуються чотирма типами мотивів, сформульованими свого часу М. Вебером:

- 1) традиційними, тобто прагненням висувати осіб лише свого кола і тим самим сприяти однорідності та згуртованості керівної групи;
- 2) емоційними – суб'єктивними симпатіями або антипатіями до особи або групи осіб;
- 3) оцінно-раціональними – існуючи у цій групі суб'єктивні уявлення про принципи поведінки;
- 4) доводи раціонального розміркування – об'єктивно доведеною здатністю кандидата виконувати передбачені йому функції.

Великий вплив на соціальне представництво, якісний склад, професійну компетентність і результативність правлячої групи осіб в цілому здійснюють системи рекрутування. Таким чином визначаються ті, хто, яким чином та з кого обирає, який його порядок і критерії, коло селектората (суб'єктів, які здійснюють відбір) та спонукачі мотиви його дій [120].

Останнім часом вагомим фактором при наборі кадрів на державну службу є компетентністний підхід з розробкою компетентнісного профілю (К-профілю) державного службовця [121]. Компетентністний підхід враховує знання, навички, вміння, та, що не є другорядним, особистісні якості та характеристики потенційного службовця, що дає змогу використовувати власний професійний потенціал на практиці, реалізовувати завдання державної політики під час адаптації до євростандартів. Отже очевидно,

що кадровий склад органів державної влади потребує оновлення на основі підвищення вимог до кандидатів та ускладнення процедури їх найму, а нові правила відбору державних службовців можуть суттєво вплинути на роботу системи в цілому. Тому потрібен комплексний план, який дозволить створити соціальні та особисті умови для «рекрутингу» і найбільш повної реалізації службовців.

Під кадровою політикою на державній та муніципальній службі розуміється загальний курс, послідовна діяльність держави і органів місцевого самоврядування щодо формування вимог до державних і муніципальних службовців, по їх підборі, підготовці та раціонального використання [122].

Завдяки аналізу сучасних досліджень, можна стверджувати про недостатнє дослідження проблем розвитку служби управління персоналом в системі державного і муніципального управління в Україні. Пов'язано це з тим, що науковий інтерес до теоретичного аналізу визначеної проблеми з'явився лише в останні роки у зв'язку з модернізацією державного управління та трансформацією кадрових структур. Тому усі дослідження носять фрагментарний характер системного рішення проблем кожного з етапів управління (планування, прогнозування, набір, відбір, мотивація, профорієнтація й адаптація, навчання, оцінювання, підготовка керівних кадрів). При цьому звертається увага на вплив таких сучасних світових тенденцій на процес організації даних підрозділів органів публічної влади, як гуманізація та компетентнісний підхід. Утім, зважаючи на те, що Україною вже зроблені значні кроки зі створення передумов щодо модернізації служби управління персоналом органу публічної влади, актуальним стає системний та комплексний підхід до цього процесу. Невирішеними залишаються проблеми конкретизації ролі, функцій, структури служб управління персоналом, а також вимог до складу, компетенцій, чисельності її співробітників та їх компетентності.

Кадрова політика державної та муніципальної служби держави має

такі основні цілі:

- використання висококваліфікованих та активних працівників задля формування достатньо високого професійного рівня і культури процесів управління на державному рівні;
- своєчасне та ефективне використання кадрового потенціалу службовців, як інтелектуального, так і творчого;
- формування сприятливих умов і гарантій відносно виявлення та проявів службовцями власних інтересів, здібностей, особистих планів щодо реалізації креативних ідей, всебічне стимулювання та мотивування професійного зростання та службового підвищення ефективності трудової діяльності.

Кадрова політика покликана повною мірою використовувати високий творчий потенціал співробітників, невичерпну енергію і здатність українських службовців до розв'язання поточних важливих проблем та виконання невідкладних завдань, дати можливість у повній мірі розкрити власний потенціал та використати знання та вміння. Лише завдяки цьому підвищиться якість роботи у державних та муніципальних службах, що призведе до вирішення важливих економічних, соціальних, культурних програм держави.

Основною ціллю системи державного і муніципального управління в сфері кадрової політики є формування такого потенціалу кадрів, який в професійних і ділових відносинах дозволяв би забезпечити ефективне функціонування і розвиток державного апарату і органів місцевої влади.

Основу сучасних концепцій управління персоналом становлять зростаюча роль особи службовця, знання його мотиваційних установок, навичок та вміння їх формувати і спрямовувати відповідно до завдань, та цілей, поставлених перед організацією. Управління персоналом дозволяє узагальнити і реалізувати певний комплекс заходів адаптації працівника до зовнішніх умов, урахування особистісного чинника в побудові системи управління персоналом державної установи [123].

Ключовою позицією у системі управління персоналом державної і муніципальної служби є розвиток персоналу, оновлення управлінських кадрів, який безпосередньо визначає рівень виконання соціальних послуг, розвиток організації (закладу, установи) та соціально-трудових відносин у ній.

Базовими факторами розвитку персоналу вважаються наступні три:

- перший фактор – ієрархічна структура організації, де основний засіб впливу – відносини влади – підлеглості, тиску на людину за допомогою примусу.

- другий фактор – культура – тобто спільні цінності, соціальні норми, установки поведінки, які формуються у колективі та регламентують дії особистості, спонукають індивіда поводитись так, а не інакше, без видимого примусу.

- третій фактор – ринок, де формується пропозиція вільних кадрів для даного сектору. Саме такий фактор повинен стати ключовим у системі управління персоналом державної служби України.

Формування концепції управління персоналом державної та муніципальної служби має різноманітність підходів, але важливо виділити чотири методологічні засади:

- кожна установа вишукує співробітників саме під власні потреби відносно цілей, при цьому відбувається підбір і ранжування службовців;

- всі без винятку установи державної та муніципальної служби пропонують потенційним співробітникам навчання, задля того, щоб пояснити сутність цілей та завдань, що перед ними ставляться, погодити їх вміння, навички та потенційні можливості з поставленими завданнями;

- установа державної та муніципальної служби здійснює поточну оцінку вкладу кожного із службовців у досягнення поставлених перед установою цілей, наприклад, щорічну атестацію;

- кожна установа компенсує витрати енергії, часу, інтелекту та можливостей в досягненні цілей установи, в тій або іншій формі



винагороджуючи своїх співробітників.

В сучасних умовах від кадрів державного управління (державних службовців) потрібні справжня діловитість, чіткість в роботі. Діловитість кадрів державного управління проявляється в поєднанні політичного і економічного підходів до справи, в ініціативності, в організації виробництва, в подоланні рутини, відсталості в прийнятті продуманих оперативних рішень, не чекаючи вказівок згори.

Ефективність державного управління багато в чому залежить від підготовки кадрів державного управління, від того, в якій мірі вони володіють передовими методами управління, можуть попереджати економічні, соціальні, екологічні та інші наслідки прийнятих рішень.

Підвищення вимог до кадрів державного управління об'єктивно веде до вдосконалення кадрової політики, до змін в системі роботи з кадрами. В умовах адміністративно-командної системи кадрова політика завжди була в центрі уваги Комуністичної партії. За весь період існування СРСР не було одного з'їзду або загальнопартійної конференції, на яких би не розглядалися кадрові питання. Залежно від розв'язуваних завдань господарювання, в зв'язку з потребами, в умовах, що змінюються, кадровій політиці приділялася велика увага, але принципи складно назвати науковими.

Сьогодні державна служба в повному обсязі забезпечена кадрами, які відповідають сучасним вимогам. Повністю зрозуміло, що проблему не можна вирішити раз і назавжди, необхідно подальше поліпшення роботи з кадрами державного управління, формування кадрового потенціалу державної служби.

На державній службі система роботи з кадрами є засобом реалізації кадрової політики. Вона включає конкретні заходи: планування і організацію підбору та розміщення кадрів, освіти резерву кадрів на висунення, навчання і підготовку кадрів, облік і контроль руху кадрів, їх оцінку, наукову організацію праці. Основа системи роботи з кадрами на державній службі – формування і використання резерву як державних службовців так і керівників і фахівців. Головні напрямки удосконалення системи роботи з кадрами державного

управління такі:

- розвиток кадрового потенціалу державного управління (поліпшення роботи щодо підбору, розміщення і просування кадрів, удосконалення планування кадрового забезпечення, формування кадрового резерву та його навчання, оцінювання та стимулювання діяльності кадрів, навчання і підвищення кваліфікації державних службовців і т.д.);

- поліпшення інформаційно-технологічного та технічного забезпечення кадрового потенціалу державного управління (використання більш ефективної організаційної та обчислювальної техніки, раціоналізація документообігу і діловодства, вдосконалення процедур підготовки та прийняття управлінських рішень);

- наукова організація управлінської праці (раціональний розподіл і кооперація праці в процесах державного управління, поліпшення планування та нормування, створення сприятливих умов праці, краще планування та обладнання робочих місць і приміщень);

- вдосконалення стилю керівництва (створення здорового морально-політичного клімату в колективах, підвищення культури і професійного рівня прийняття рішень й доведення їх до виконавців, зміцнення виконавчої дисципліни) [124].

Управління персоналом державної та муніципальної служби виступає не лише суттєвим аспектом управлінської діяльності, але й важливим інструментом їх роботи з урахуванням поставлених цілей і принципів кадрової політики держави. Прийнята Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [125], що позначила нові аспекти реалізації кадрової політики, стала сучасним та вельмеважливим кроком. Відповідно до даної Стратегії, в контексті виконання першочергових завдань, визначені напрямки реалізації державної кадрової політики: підготовка кадрів; періодичне підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; державне регулювання професійної діяльності; соціальний захист працівників; забезпечення зайнятості населення;

модернізації кадрових служб [125].

Завдяки детальному аналізу Стратегії визначено наявність проблем в управлінні персоналом державної та муніципальної служби, де найбільш актуальними та невирішеними є такі:

1) не сформована єдина та зрозуміла система оцінки якості та ефективності кадрової роботи державних та муніципальних служб. Цей факт призводить не лише до зниження рівня управління цією сферою, бо поточні атестація і контроль персоналу носять досить формальний характер, ускладнене зіставлення цілей та результатів діяльності службовців, але й до появи негативного та незацікавленого ставлення персоналу до результатів власної діяльності й існування корупції на будь-яких рівнях управління;

2) недостатня кількість кваліфікованих фахівців у сфері державної та муніципальної служби виходячи з невисокої престижності праці та рівня заробітних плат, який не відповідає емоційній напрузі та складності виконуваної роботи, що відштовхує випускників ВНЗів від бюджетних організацій;

3) недостатній рівень мотивації персоналу державної та муніципальної служби через неможливість використання додаткових виплат та фінансових інструментів (підвищення заробітної плати, премії). Отже, керівники не мають фінансової можливості для матеріальної мотивації персоналу, що, в свою чергу, враховуючи низький рівень заробітної плати, демотивує службовців та не сприяє підвищенню якості виконуваної роботи. Наявні тенденції доводять відсутність направленості персоналу на високоякісний результат професійної діяльності;

4) імідж державних та муніципальних службовців, що має негативне ставлення людей в українському суспільстві, через існуючі стереотипи та відсутність цілеспрямованої роботи державних та муніципальних структур відносно формування сприятливого образу в суспільстві.

Отже, визначну роль в підвищенні ефективності роботи з кадрами в сфері державної та муніципальної служби відіграє людський фактор. Основна суть

кадрової роботи реалізується саме на локальному рівні, її якість залежить безпосередньо від рівня професійності, стабільності та публічності персоналу, необхідно вживати заходи щодо позбавлення від вище названих проблем.

Кадровий потенціал формується з урахуванням потреб економіки і соціального прогресу, планової підготовки кадрів державного управління. На його формування впливають соціально-демографічні характеристики працівників: стать, сімейний стан, виховання і інші чинники, від яких певною мірою залежить вибір професії, спеціальності, місця роботи.

Для ефективного формування кадрового потенціалу державної служби, визначення кадрової політики в підготовці окремих категорій державних службовців необхідно максимальне наближення особистих вимог до загальних потреб на кожному етапі розвитку нашого суспільства. Економічна і соціальна ефективність формування кадрового потенціалу визначається його оптимальним приростом і ступенем підготовленості кожного державного службовця до роботи в органах виконавчої влади.

Кадровий потенціал державної служби має свої розміри на певний момент часу, він розкриває невикористані можливості державних службовців. Умовно його можливо розділити на досягнутий на даний момент і перспективний. Різниця між можливим і фактично досягнутим кадровим потенціалом показує обсяг невикористаних резервів.

Суттєве значення має зв'язок кадрового потенціалу з удосконаленням форм і методів державного управління. З одного боку, він впливає на ефективність системи державного управління, будучи його головною діючою силою, з іншого – система державного управління, що склалася, визначає ефективні межі, в рамках яких може проявитися дія кадрового потенціалу, будуть використані його можливості.

Процес удосконалення кадрового потенціалу можна умовно звести до трьох напрямків: кількісні, якісні і структурні перетворення. Кількісні зміни пов'язані з темпами розвитку кадрового потенціалу в цілому або окремих його компонентів. Якісні зміни знаменують удосконалення здібностей до праці,

розширення можливостей для просування по службовій драбині державних службовців, поліпшення умов праці.

Зміна структури кадрового потенціалу передбачає оптимізацію співвідношення між окремими групами працівників, наприклад, між керівниками і спеціалістами різних категорій, фахівцями з різним рівнем освіти, фахівцями і допоміжним персоналом.

Удосконалюючи кадровий потенціал державної служби можна вирішувати різні завдання. Спочатку варто визначити можливості органу виконавчої влади в удосконаленні державної служби.

Можна визначити фактичний рівень використання кадрового потенціалу та дати об'єктивну оцінку ефективності органів виконавчої влади; виявити величину невикористаних резервів системи державного управління і на цій основі розробити перспективні і поточні плани розвитку кадрового потенціалу. Розрахунок дозволяє визначити, за який час можна ліквідувати розрив між фактично досягнутими і можливими рівнями використання кадрового потенціалу, виявити ресурси і щорічні можливості державних органів виконавчої влади по відношенню до ліквідації зазначених розривів, необхідні організаційно-технічні заходи, засоби і методи їх реалізації. Це дозволить скласти конкретні перспективні плани удосконалення кадрового потенціалу, використовуючи комплексні цільові програми [126].

Якщо розглядати професійну підготовку державних та муніципальних службовців, то у розробці концептуальних засад її розвитку неможливо обмежитися лише розв'язанням поточних завдань. Розробка стратегії професійного навчання кадрів державних та муніципальних служб – це стратегія, що формує майбутнє держави. Визначення потреб у висококваліфікованих кадрах обумовлено в першу чергу поточним станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів в країні, рівнем розвитку продуктивних сил, першочерговими завданнями управління, та тими пріоритетами, на які націлено суспільство в цілому.

Подальша доля української державності у великому ступені залежить від

вирішення проблем державних та муніципальних служб відносно кадрового забезпечення органів виконавчої влади. Виходячи з цього слід розробити таку систему кадрового забезпечення державних та муніципальних служб, яка передбачала б:

- по-перше, з метою залучення найкращих людських ресурсів з високим рівнем потенціалу, забезпечити високу мотивацію і захищеність державних та муніципальних службовців;

- по-друге, проводити відбір, набір та просування кадрів державних та муніципальних служб максимально об'єктивно і гласно, на підставі їх особистих заслуг і досягнень;

- по-третє, проводити систематичне підвищення кваліфікації та професійне навчання персоналу державних та муніципальних служб;

- по-четверте, регулювати склад та кількість керівників державних та муніципальних служб;

- по-п'яте, впровадити та затвердити основні принципи професіоналізму державної та муніципальної служби;

- по-шосте, забезпечити належне ресурсне і технологічне оснащення робочих місць задля більш ефективного виконання державними та муніципальними службовцями своїх функцій.

Запропоновані заходи є гарантією досягнення основної цілі – формування в Україні професійної державної та муніципальної служби, що є дійсно стабільною та політично незалежною, яка має можливість та бажання працювати ефективно, отримувати позитивні результати та буде викликати повагу та довіру у суспільстві.

Удосконалення кадрового потенціалу все більше виступає як найважливіша складова підвищення ефективності державних та муніципальних служб. Саме кадри, рівень їх загальної освіти, і особливо професіоналізм, особисті позитивні якості є основною умовою якісної ефективної праці державного апарату.

## 2.6 Фактори впливу публічного управління на розвиток бізнес-середовища (К.О. Великих)

Компанії не можуть ігнорувати події зовнішнього світу. Очевидна взаємозалежність безпосередньо між компаніями, компаніями і державою, і міжнародною економікою. Виживання бізнесу залежить в значній мірі від розуміння поточних подій і прогнозів майбутніх подій як на національному, так і на міжнародному рівні. У зовнішньому середовищі компанії загрожують конкуренти, недобросовісні постачальники, швидко змінюється податкове законодавство, соціальні катаклізми і багато інших «сюрпризів». У той же час тут компанія може знайти як необхідні для її бізнес ресурси, так і нових клієнтів. Ось як правильно аналізувати зовнішнє середовище бізнесу.

Одним з найважливіших елементів стратегічного управління є аналіз зовнішнього середовища і моніторинг ринку. Загрози, які підстерігають компанію, і можливості, які вам надаються – все це присутнє саме в діловому середовищі, частиною якої є бізнес. Аналіз зовнішніх факторів допомагає виробити стратегічні рішення, що забезпечують алгоритми взаємодії компанії з середовищем в короткостроковій і довгостроковій перспективі, які дозволять підтримувати її потенціал на рівні, необхідному для досягнення цілей, допоможуть розкрити загрози і можливості.

Зовнішнє середовище можна умовно розділити на дві частини: макрооточення і мікрооточення. Якщо на макрооточення нам важко мати значний вплив або контролювати його процеси, то динаміка мікрооточення може прямо залежати від вибору нашої стратегії. При аналізі зовнішнього середовища, в межах якої функціонує компанія, можна виділити цілий ряд факторів, що впливають на можливості її розвитку. З цією метою використовують методику під назвою T.E.M.P.L.E.S. (Technology, Economics, Markets, Politics, Laws, Ecology / Enviroment, Society). Вона дозволяє

розглянути групу питань, пов'язаних із зовнішнім середовищем, розділивши їх на кілька підгруп для відповідної ухвали і класифікації.

Взаємопов'язаність факторів зовнішнього середовища – це рівень сили, з якою зміна одного чинника впливає на інші фактори. Прояв цієї характеристики можна проілюструвати на прикладі ситуації, в якій опинилися підприємства України після 1991 року. Політичні проголошення суверенітету держав створили ситуацію, при якій політичні фактори зробили сильний вплив на загальний економічний стан підприємств України. Зростання цін на сировину (особливо на пальне), спричинили за собою загальне підвищення цін на всі види продукції.

Під складністю зовнішнього середовища розуміється комплекс факторів, на які організація зобов'язана реагувати, а також рівень варіативності кожного фактора. Різні організації здійснюють свою діяльність в різних зовнішніх умовах. Так, на одну організацію впливає весь набір факторів зовнішнього середовища, а на іншу – тільки певна їх частина.

Рухливість середовища – це швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні організації. Оточення сучасних організацій змінюється з наростаючою швидкістю. Рухливість середовища створює нестабільність умов діяльності організації. Перш ніж ви зважитесь на важливі кроки у розвитку підприємництва (зміна технології, розробку нової продукції, розширення ринку збуту та ін.), вам необхідно визначити кількісно параметр рухливості зовнішнього середовища. Без знання цієї характеристики бізнес стає ризикованим.

Невизначеність зовнішнього середовища є функцією кількості інформації, яку має організація (або особа) з приводу конкретного фактора, а також функцією впевненості, в достовірності цієї інформації.

Ми будемо розглядати наступні чинники:

- технології;
- міжнародне середовище;



- економіка;
- глобалізація;
- політика;
- законодавство;
- довкілля;
- суспільство.

Технологія є, з одного боку, внутрішньою змінною, а з іншого - фактором зовнішнього середовища. З позиції зовнішнього середовища технологія відображає рівень науково-технічного розвитку, який впливає на підприємництво в наступних напрямках:

- ефективності діяльності організації в виготовленні та продажу продукції;
- швидкості старіння продукції, що випускається і використовуваної технології;
- очікування споживачами появи нових продуктів і послуг, які організації зможуть випускати в майбутньому;
- вплив на внутрішні змінні нових інформаційних технологій, що дозволяють в значній мірі спростити всю систему управління.

Щоб зберегти конкурентоспроможність, всі організації змушені йти в ногу, принаймні, з тими розробками, від яких залежить ефективність їх діяльності.

Науково-технічний прогрес визначає можливість підвищувати ефективність виробництва, а, отже, ефективність способів задоволення споживачів. Для того щоб організація могла бути конкурентоспроможною, необхідно збирати, зберігати і розподіляти великі обсяги інформації про новації, що виникають в середовищі діяльності. Останнім часом з'явилися абсолютно нові технології обробки ресурсів та інформації: комп'ютерна та лазерна техніка, робототехніка, супутниковий зв'язок, біотехнології і т. ін.

Дослідники говорять про високу швидкість зміни технологій, і ця тенденція зберігається.

Розвиток науково-технічного прогресу (НТП) має складне і всебічне вплив на діяльність організацій. НТП має наступні наслідки економічного і соціального характеру.

1. Відбувається структурна перебудова всіх сфер застосування техніки, яка супроводжується поетапним докорінним технічним переозброєнням галузей виробничої та невиробничої сфер, домашніх господарств і предметів особистого споживання. У цей період від організацій потрібні великі капіталовкладення.

2. Значно розширюються і оновлюються виробничі споживчі вартості, підвищується їх якість. Це відбувається під впливом диференційованого і швидко мінливого попиту широкого кола споживачів і підвищення гнучкості виробництва. Сильний розвиток одержує мале і середнє підприємництво, здатне швидко реагувати на мінливий попит.

3. Змінюється екологічна сторона відтворення. Для організації різко скорочується можливість використання доступних для традиційної техніки і технологій природних ресурсів. При цьому з'являється можливість залучати у виробництво нові природні ресурси і забезпечувати їх глибоку переробку. Організації мають можливість отримати з кожної одиниці ресурсів більше кінцевого продукту і, в той же час, зменшити обсяг викидів і відходів, що забруднюють навколишнє середовище.

У той час як фактори зовнішнього середовища, описані вище, в тій чи іншій мірі впливають на всі організації, середа організацій, що діють на міжнародному рівні, відрізняється підвищеною складністю. Це обумовлено унікальною сукупністю факторів, що характеризують кожну країну. Економіка, культура, кількість і якість трудових і матеріальних ресурсів, законодавство, державний устрій, політична стабільність, рівень технологічного розвитку змінюються від країни до країни. Все це робить особливо складним прийняття управлінських рішень в такій організації.

Життєдіяльність багатьох організацій залежить від ставлення місцевого населення до даної організації. Ми маємо приклади дії жителів Одеси проти будівництва нафто терміналу, жителів Криму – проти будівництва Кримської АЕС. Групові інтереси жителів району м. Києва, прилеглого до заводу, що виробляє пеніцилін, привели до закриття цього заводу. Подібних прикладів безліч. Тому організація, якщо вона хоче успішно діяти на даній території, повинна докладати цілеспрямовані зусилля для підтримки хороших відносин з населенням, в середовищі якого вона знаходиться. Ці відносини можуть мати різні форми благодійної діяльності або конкретної фінансової допомоги у благоустрої, ремонті, підтримці, будівництві соціальної інфраструктури району або території.

Фактори в економічній навколишньому середовищі повинні постійно оцінюватися, тому що стан економіки впливає на цілі фірми і способи їх досягнення. Це темпи інфляції, міжнародний платіжний баланс, рівні зайнятості населення, ставки кредитування бізнесу і т. ін. Кожен з них може становити або загрозу, або нову можливість для підприємства. Так, коливання курсу долара відносно валют інших країн можуть стати причиною набуття або втрати великих сум грошей.

Важливо постійно стежити за «економічною температурою», слідуючи основним економічним показникам, а також розуміти важливість економіки в управлінні компаніями. Необхідно розуміти, що таке мікроекономіка та макроекономіка. Поділ економічної науки на «мікроекономіку» та «макроекономіку» пов'язаний насамперед з розглядом різних рівнів на яких ухвалюються рішення. Так, якщо макроекономіка має справу з вищим рівнем – економікою в цілому, то мікроекономіка аналізує поведінку на рівні окремих суб'єктів ринку [127, с.12].

Макроекономіка вивчає інституційну структуру фінансової системи і економічну політику, яку проводить уряд країни, щоб ефективно контролювати рівень економічної активності в економіці. Також ясно, що макроекономічна теорія і політика не мають географічних обмежень, оскільки

також спрямовані на створення міжнародних зв'язків, відповідно до яких ресурси вільно поширюються між компаніями всередині країни і іноземними компаніями, в результаті чого економічна ситуація може стабілізуватися, а безробіття контролюватися.

Оскільки компанія повинна працювати в макроекономічному контексті, важливо, щоб бізнес-менеджер був готовий до змін в рівнях економічної активності і змін в економічній політиці, які впливають на власну середу прийняття рішень. Не розуміючи, як працює широке економічне середовище, адміністратор не може очікувати успіху для своєї компанії. Необхідно передбачати наслідки обмежень грошово-кредитної політики щодо здатності компанії отримувати доходи.

Мікроекономіка виражається в визначенні оптимальних операційних стратегій для компаній, які забезпечують основу для ефективної роботи бізнесу. Концепції, що мають відношення до попиту і пропозиції, стратегії максимізації прибутку засновані на мікроекономічній теорії. Питання, пов'язані зі складом виробничих факторів, оптимальними рівнями продажів і стратегіями ціноутворення на продукцію, виміром переваг за допомогою концепції корисності, визначення ризику і вартості, причин знецінення активів і маргінального аналізу, засновані на мікроекономічній теорії.

Світова економіка істотно впливає на життя і діяльність компанії, ретельно аналізуйте загальноекономічні процеси (наприклад, зростання безробіття і інфляції, збільшення кількості компаній, що працюють на імпорту або експорт).

Економічна «глобалізація» – це історичний процес, що є результатом новаторства у суспільстві і технічного прогресу. Цим терміном називають усезростаючий ступінь інтеграції країн в усьому світі, обумовлений насамперед торговими і фінансовими потоками [128]. Наслідки міжнародної конкуренції в результаті глобалізації тісно пов'язані з продуктивністю, якістю продукції, витратами і сукупними послугами в цих міжнародних торговельних відносинах. Торговельне сальдо має важливе значення для країни, але не

завжди вирішальне. Уже кілька років поспіль у США негативний баланс досягає кілька десятків мільярдів доларів. При цьому умови життя в США служили еталоном благополуччя для інших [129]. Не варто також забувати про важливість імпорту для внутрішнього розвитку.

В Україні, особливо в останнє десятиліття, компанії пережили злиття, поглинання, приватизацію з великою присутністю іноземного капіталу, що призвело до значних змін в управлінні бізнесом, викликаними економічними фактами. Глобалізація і конкурентоспроможність вимагають від компаній нового відношення до продуктивності і якості їх продуктів і послуг. Сьогодні Українські менеджери більш уважно повинні ставитися до макроекономічних питань і зосереджені на вирішенні внутрішніх проблем, які сприймаються як мікроекономічні [130].

Дана проблема обумовлює актуальність проведення дослідження по вивченню впливу даного процесу на аспекти стратегічного управління підприємством. Більш того, міжнародні бізнес-експерти Кларк і Ноулз також наголошують на необхідності подальшого вивчення впливу глобалізації на розробку стратегії компанії, а також відзначають, що результативність організації залежить від ефективності даної стратегії [131, с. 240].

Для бізнесу має велике значення політична стабільність в суспільстві. Від цього залежить рівень припливу інвестицій і іншого роду ресурсів в певний регіон. Ставлення адміністративних органів влади до бізнесу виражається у встановленні різних пільг або мит, які або розвивають бізнес в регіоні, або витісняють його, створюючи нерівноправні умови для різних організацій. Також використовуються прийоми лобіювання інтересів певних промислових груп в урядових установах, що також впливає на весь бізнес в цілому.

Зовнішні політичні умови – це державний устрій і державна політика, в тому числі зовнішня і внутрішня. За допомогою зарядного пристрою політичної системи залежить її вплив на ділову активність суб'єктів підприємництва: вона може посприяти їх розвитку або створити труднощі для них [132, с. 47].

Деякі аспекти політичної обстановки представляють для керівників організації особливе значення. Один з них – настрої адміністрації, законодавчих органів і судів стосовно бізнесу. Тісно пов'язані з соціокультурними тенденціями, в демократичному суспільстві ці настрої впливають на такі дії уряду, як оподаткування доходів корпорації, встановлення податкових пільг або пільгових торговельних мит, вимоги щодо практики найму та просування представників національних меншин, законодавство щодо захисту споживачів, контроль цін і заробітної плати, співвідношення сили трудящих і керівників фірмою.

Сюди можна віднести законодавчі фактори тієї країни, в якій діє підприємство: податки; правовий захист підприємницької діяльності (законодавство: антимонопольне, про недобросовісну рекламу, антидемпінгове та інші); захист прав споживачів; законодавство з безпеки і якості товарів; законодавство з охорони праці та техніки безпеки; законодавство з охорони навколишнього середовища і т.ін.

Зміни в законодавстві прямо впливають на багато видів ділової активності. Ці зміни відбуваються і на досить високому рівні (так, введення податкового обліку в Україні зробило сильний вплив на діяльність підприємств, яким довелося організовувати введення додаткового обліку), і в області конкретної галузевої проблематики (наприклад, коло питань, пов'язаних з введенням тих чи інших правил, змінами в законодавстві про працю).

Важливим фактором стану і розвитку ринку, його територіально-географічного розміщення є національно-кліматичні особливості споживання матеріальних і духовних благ, а також споживчі звички. Певною мірою це пов'язано і з виробничою базою ринку. Зміни кліматичних і погодних умов в значній мірі реагують на ресурсну базу споживчого ринку та її розвиток.

В даний час все більше число компаній приділяє увагу стану довкілля. Тому коло питань, пов'язаних з її захистом, грає важливу роль при

стратегічному плануванні в багатьох країнах, що розвиваються, виробництв і підприємств.

При розробці стратегії розвитку (особливо в разі довгострокової стратегії) багато компаній нерідко враховують також демографічні чинники. Якщо компанія забезпечує населення такими послугами і товарами, які диференційовані або за віковими категоріями покупців, що входять в різні групи, або за статевою ознакою, то проведення такого аналізу може виявитися надзвичайно цінним внеском в розробку стратегії.

Так, при зростанні народжуваності збільшується попит на відповідні товари та послуги. Значить, цей фактор стимулює розвиток саме тих галузей, які пов'язані з виробництвом товарів і послуг для задоволення різноманітних запитів і потреб молодих сімей. На демографічну ситуацію неабиякий вплив надають специфічні особливості регіонів, де розміщуються дані компанії або підприємства. Наприклад, може мати місце постійний приплив або, навпаки, відтік населення з регіону; національний склад часто відіграє визначальну роль в структурі попиту.

Діяльність підприємства нерідко в істотному ступені залежить від різних соціальних чинників. Вони можуть включати в себе соціальні потреби і запити, що визначають життєдіяльність співробітників даного підприємства, питання, пов'язані з громадським життям регіону, де розташоване підприємство.

Ось ряд соціальних факторів, що впливають на діяльність підприємства:

- демографічна ситуація в регіоні;
- статеві та вікові структури населення;
- середній рівень доходу і прожитковий мінімум;
- культурне середовище і моральні цінності, релігія;
- рівень освіти.

До соціальних чинників, що грають істотну роль у функціонуванні підприємства, відносять також спосіб залучення співробітників до професійної діяльності і в складі вашого підприємства, а саме: наскільки значима і / або

престижна для них робота в штаті підприємства або ж вони цілком задовольняються роботою за контрактом. При організації діяльності слід зважати на ту культурне середовище, в якій вона відбувається.

Моральні чинники грають, як правило, обмежуючу роль в стратегії бізнесу. Прагнення говорити правду, не обманювати партнерів, своїх працівників, постачальників, клієнтів – це все обмеження, що впливають на бізнес.

## 2.7 Особливості державного управління у сфері вищої освіти (М.В. Боровик)

Розвиток людського суспільства сприяли підвищенню ролі вищої освіти в економічному та соціальному житті та у розвитку економічної науки, що також підвищує інтерес науковців до функцій та значення освіти. У сучасному українському суспільстві, освіта і, зокрема, вища освіта, вважається однією з головних чинників забезпечення сталого розвитку економіки країни. Саме тому, концепція сталого розвитку економіки та суспільства вважається найбільш перспективною та її втілення постає завданням урядів усіх країн світу. Все це знаходить відображення у національних стратегіях та політиках, де як базова ідеологічна конструкція використовується поняття сталого розвитку. Завдяки цьому сталий розвиток економіки та суспільства пов'язують з розвитком освіти і науки., при цьому діяльність закладів вищої освіти перш за все також повинна бути спрямована на забезпечення сталого розвитку.

Сучасний стан освітньої системи в Україні вимагає здійснення певного комплексу заходів державного регулювання, здійснення яких забезпечить підвищення ефективності її функціонування та сприятиме забезпеченню розвитку усіх складових елементів освітньої системи у довгостроковій перспективі. При цьому основна увага повинна приділятися саме діяльності закладів вищої освіти, як головним суб'єктам освітньої системи в Україні



Питанням управління та розвитку закладів вищої освіти присвячені праці таких вчених-економістів як В. М. Андрієнко, Л. М. Віткіна, В. В. Вітлінського, Т. А. Гаврилової, С. С. Гаркавенко, Н. Л. Казарінова, О. В. Кукліна, В. А. Лужецького, В. Л. Макарова, М. Я. Матвіїва, Т. Є. Оболенської, Г. О. Ус, О. В. Пащенко, В. Н. Тимохіна, та багато інших. Визначення сутності інформації досліджувалося у працях К. Шеннона, Н. Вінера, Ф. Махлупа, М. Пората, І. Нонака, Х. Такеучи, Б. Когута, У. Зандера, Ж. Сапіра, В.С. Пономаренко, І.В. Гонтаревої, Я. Л. Шрайберга, М. В. Гончарова, А. Б. Козловської, О.О. Шевченко, та інших вчених. Більшість робіт присвячено дослідженню актуальних питань ефективного управління діяльністю закладів освіти, однак, при цьому питання державного управління у сфері вищої освіти й досі залишаються актуальними у сучасних умовах глобальних викликів.

Становлення та прогрес людського суспільства сприяли підвищенню ролі вищої освіти в соціальному та економічному житті, що у свою чергу призвело до підвищення наукового інтересу до освіти, та особливо вищої освіти.

Українське законодавство визначає освіту як основу інтелектуального, фізичного, духовного та культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, та є запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави. При цьому основним завданням освіти є широкий розвиток особи як індивідуальності, розкриття її здібностей та навичок, талантів, інтелектуальних та фізичних умінь, моральних та духовних цінностей, виховання громадян, які свідомо спроможні формувати суспільну думку, підвищення розумового, культурного, творчого потенціалу суспільства, а також зростання інтелегентного рівня громадськості, забезпечення національної економіки висококваліфікованими та освіченими кадрами [133].

Досліджуючи особливості державного управління у сфері вищої освіти як основи забезпечення сталого розвитку економіки та суспільства, перш за все необхідно дати визначення поняття «сталий розвиток».

Термін «сталий розвиток» є перекладом з англійської мови словосполучення «sustainable development», що перекладається як «розвиток, що підтримується» (sustain – опора, підтримувати, витримувати). Серед дослідників переважає думка, що більш доцільним перекладом українською мовою було б словосполучення «стійкий розвиток», бо «сталий», «усталений» означає скоріше «стабільний», «постійний», тобто здатний не змінюватися або підтримувати певні (стабільні) темпи руху, поступу, розвитку. Але саме явище, яке розглядається, містить у собі ще один аспект, а саме здатність утримувати рівновагу, не руйнуватися, не падати, і він, цей аспект, більш адекватно характеризується словосполученням «стійкий розвиток».

На сьогодні в українському законодавстві досить часто вживається поняття «сталий розвиток». При цьому, на думку значної частини вітчизняних фахівців вважається що словосполучення «збалансований розвиток» є більш вдалим перекладом з англійської мови терміну «sustainable development» та більш адекватним за змістом. Саме тому в офіційних документах терміни «сталий розвиток» та «збалансований розвиток» вживається як синоніми.

Отже, можна стверджувати що основоположною категорією понятійного апарату сталого розвитку є поняття «стійкість». При цьому в теорії систем стійкість представлена як найважливіша риса поведінки систем, зміст якої багато в чому визначається їх специфічними особливостями. Таким чином, досліджуючи теоретичні основи сталого розвитку слід акцентувати увагу також і на визначенні поняття «стійкість».

Дослідження наукових літературних джерел присвячених розвитку суб'єктів господарювання як складних соціально-економічних систем показало, що не єдиного підходу щодо визначення сутності поняття «сталий розвиток», що обумовлює необхідність теоретичного його обґрунтування.

Найперше офіційне та найбільш цитоване визначення терміну «сталий розвиток» пов'язано з ім'ям прем'єр-міністра Норвегії Г. Х. Брундланд, яка сформулювала його в звіті «Наше спільне майбутнє», що було підготовлено для ООН і опубліковано у 1987 р. Міжнародною комісією з навколишнього

середовища і розвитку, в якому головна увага акцентувалася на паритетному збереженні можливості задовольняти свої потреби як для теперішнього, так і для наступних поколінь [134]. Г. Х. Брундтланд визначала сталий розвиток як розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, проте не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [135, с. 626]. Подібну інтерпретацію пропонують й інші автори, при цьому деякі дослідники розглядають сталий розвиток з позицій інтеграції економічної, соціальної, екологічної складових. Більшість науковців під «сталим розвитком» розуміють процес, який характеризується постійністю та неперервністю змін [136, 137, 138, 139, 140]. При цьому, жоден з підходів до тлумачення поняття «сталий розвиток» не став загальноприйнятим.

На основі проведеного аналізу визначень поняття «сталий розвиток» слід відзначити, що сталий розвиток в загальному вигляді представляє собою глобальний механізм забезпечення ефективної економічної діяльності зацікавлених осіб у всіх сферах життєдіяльності. Цей механізм може здійснюватися за рахунок ефективного використання існуючих ресурсів при задоволенні потреб усіх членів суспільства. Сталий розвиток може здійснюватися тільки при створенні відповідних умов для гармонійного розвитку людського потенціалу суспільства, а також реалізації нових наукових і технічних знань. При цьому необхідно враховувати що усі представники людства повинні усвідомлювати своєю відповідальність за збереження цілісності природного середовища перед сучасними та майбутніми поколіннями. Дослідники погоджуються, що головна роль у забезпеченні сталого розвитку належить саме освіті та зокрема, вищій освіті.

Усе це призводить до розуміння необхідності суттєвого розширення і підвищення якості освіти та наукових досліджень. Отже, якість вищої освіти відіграє вирішальну роль у забезпеченні сталого розвитку українського суспільства. Саме через освіту наукові знання стають надбанням мільйонів людей – як фахівців різних професій, галузей знань, рівнів управління, так і пересічних громадян [134].

Наука являє собою систему теоретичних знань, при цьому її можна визначити як систему знань, які включають в себе наукові факти, поняття, закони, теорії. Створення такої системи є результатом багатопланової роботи великої кількості спеціально підготовлених фахівців. Ця робота включає опис та аналіз значної кількості фактів та явищ, узагальнення їх за специфічними ознаками. Добування наукових теоретичних і прикладних знань – довготривалий і масштабний процес, який потребує наполегливої, самовідданої творчої роботи багатьох людей, великих наукових колективів в усьому світі. Здобуття наукових знань – не самоціль, а відповідь на об’єктивну потребу практики суспільного розвитку [136].

Генеральна Асамблея Організації Об’єднаних Націй оголосила з 2005 року початок Декади освіти в інтересах екологічно збалансованого розвитку. Це означає, що саме освіті належить зайняти чільне місце серед пріоритетів сталого розвитку в XXI столітті. Відповідно до концепції сталого розвитку суспільства були визначені «Глобальні цілі сталого розвитку 2016-2030», які були прийняті світовими лідерами на Саміті Організації Об’єднаних Націй у вересні 2015 року (таблиця 2.1.) [141, 142]. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливостей навчання впродовж усього життя є однією з пріоритетних цілей розвитку світового суспільства.

Освіта для сталого розвитку (ОСР) і наука стають одним з основних важелів сталого розвитку, інструментом збалансованої діяльності людини, удосконалення науково-технічної бази і технологій виробництва та природокористування з урахуванням можливостей біосфери та необхідності збереження її параметрів [134].

Особлива роль у цій справі належить закладам вищої освіти, де наукова робота поєднана з освітньою та існує потужний науково-педагогічний потенціал та відповідна навчальна база. Саме у вищій школі здійснюється підготовка нової генерації кваліфікованих фахівців де у процесі навчання формується та розвивається система знань, цінностей і навичок та засвоєння інформації призводить до відносно стійких змін у поведінці індивідуума або

групи осіб. Навчання представляє собою комунікаційний процес у межах якого відбувається поглинання інформації, її засвоєння для формування мислення та знань таким чином, щоб це створювало можливості свідомого вибору і поведінки індивідууму. Інформація, яка що складається з окремих взаємозв'язаних елементів, базової інформації певним чином пов'язана з нашими знаннями, досвідом, нормами і цінностями, світоглядом а також зі способом життя, розумінням його сенсу.

Таблиця 2.1 – Глобальні цілі сталого розвитку 2016-2030 [142]

Глобальна ціль	Ціль
Світ без бідності	Ціль 1. Побороти бідність у всьому світі та у всіх її проявах.
Світ без голоду	Ціль 2. Побороти голод, покращити доступність та якість харчування, а також стимулювати стале сільське господарство.
Хороше здоров'я	Ціль 3. Забезпечити підтримку здоров'я та поширення здорового способу життя для всіх людей, незалежно від віку
Якісна освіта	Ціль 4. Забезпечити всеохоплюючий та справедливий доступ до якісної освіти та поширювати можливості для навчання протягом всього життя.
Статева рівність	Ціль 5. Досягнути гендерної рівності та посилити права жінок та дівчат
Чиста вода і санітарія	Ціль 6. Забезпечити доступність води та водоочищення, а також стале управління водними ресурсами
Відновлювана і недорога енергія	Ціль 7. Забезпечити можливість використання доступної, надійної, безпечної та сталої енергії для всіх мешканців
Хороша робота і економіка	Ціль 8. Стимулювати стале та всеохоплююче економічне зростання, повну та продуктивну зайнятість і гідні умови праці
Інновації і хороша інфраструктура	Ціль 9. Збудувати стійку інфраструктуру, поширювати всеохоплюючу та сталу індустріалізацію та пришвидшити інновації
Зменшити нерівність	Ціль 10. Зменшити нерівність всередині країн та між ними
Екологічно чисті міста і спільноти	Ціль 11. Зробити міста та інші поселення зручними, безпечними, стійкими та екологічно дружніми
Відповідальне використання ресурсів	Ціль 12. Забезпечити сталі практики споживання та виробництва
Протидія зміні клімату	Ціль 13. Вжити негайних дій для боротьби зі зміною клімату та її наслідками
Безпечне використання океанів	Ціль 14. Зберегти та стало використовувати ресурси океанів, морів та морських екосистем задля їх сталого розвитку
Безпечне використання землі	Ціль 15. Зберегти, відновити та сприяти сталому використанню наземних екосистем, сталому управлінню лісами, боротьбі з опустелюванням, зупинити деградацію земель і забезпечити їх відновлення, а також зупинити втрату біорізноманіття

Мир і верховенство закону	Ціль 16. Сприяти сталому розвитку мирних та недискримінаційних спільнот, надавати рівний доступ до правосуддя та збудувати ефективні, підзвітні та рівні для всіх органи влади на всіх рівнях
Співробітництво заради сталого розвитку	Ціль 17. Посилити можливості для досягнення сталого розвитку та активізувати міжнародну співпрацю в даному напрямі

Одним з основних завдань науки у сприянні розробці політики сталого розвитку у межах процесу прийняття управлінських рішень є надання повної і об'єктивної інформації. Виконання цього завдання вимагає поглиблення наукового розуміння світу, удосконалення довгострокових наукових оцінок, посилення наукового потенціалу в усіх країнах світу, задоволення потреб наукових установ, що виникають у процесі їхньої роботи [134].

Україна також приєдналася до реалізації програми «Глобальні цілі сталого розвитку 2016-2030» та відповідно до цього були визначені цілі сталого розвитку України [141], реалізація яких повинна відбутися завдяки реалізації «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [143]. Відповідно до цієї стратегії одним з першочергових пріоритетів її реалізації (за вектором відповідальності) є реформа освіти.

На думку Т.Е. Стапановаї та Н.В. Манохіної [144, с. 39] до основних тенденцій, що впливають на сучасну освіту початку ХХІ сторіччя належить:

1) на рівні суспільства:

- зростаючий темп змін у всіх сферах діяльності;
- глобалізація;
- зростання конкуренції на ринках;
- безперервні технологічні та організаційні інновації;
- розвиток ІТ-технологій.

2) на рівні організації:

- «самонавчаючи» організації;
- «плоскі» та гнучкі організації, націлені на споживачів;
- якісні показники;
- проникнення ІТ-технологій у бізнес-середовище;

- людський капітал – ключовий фактор успіху.
- 3) на рівні робітника:
  - від «вертикальної» до «горизонтальної» кар’єри;
  - підвищення мобільності;
  - навички роботи в командах і вміння працювати за межами національних кордонів;
  - володіння ІТ-технологіями;
  - необхідність навчання протягом усього життя;
  - час стає життєво важливим ресурсом;
  - поєднання роботи і навчання.

Основні тенденції світового розвитку у сфері освіти наведені на рисунку 2.2 [144].

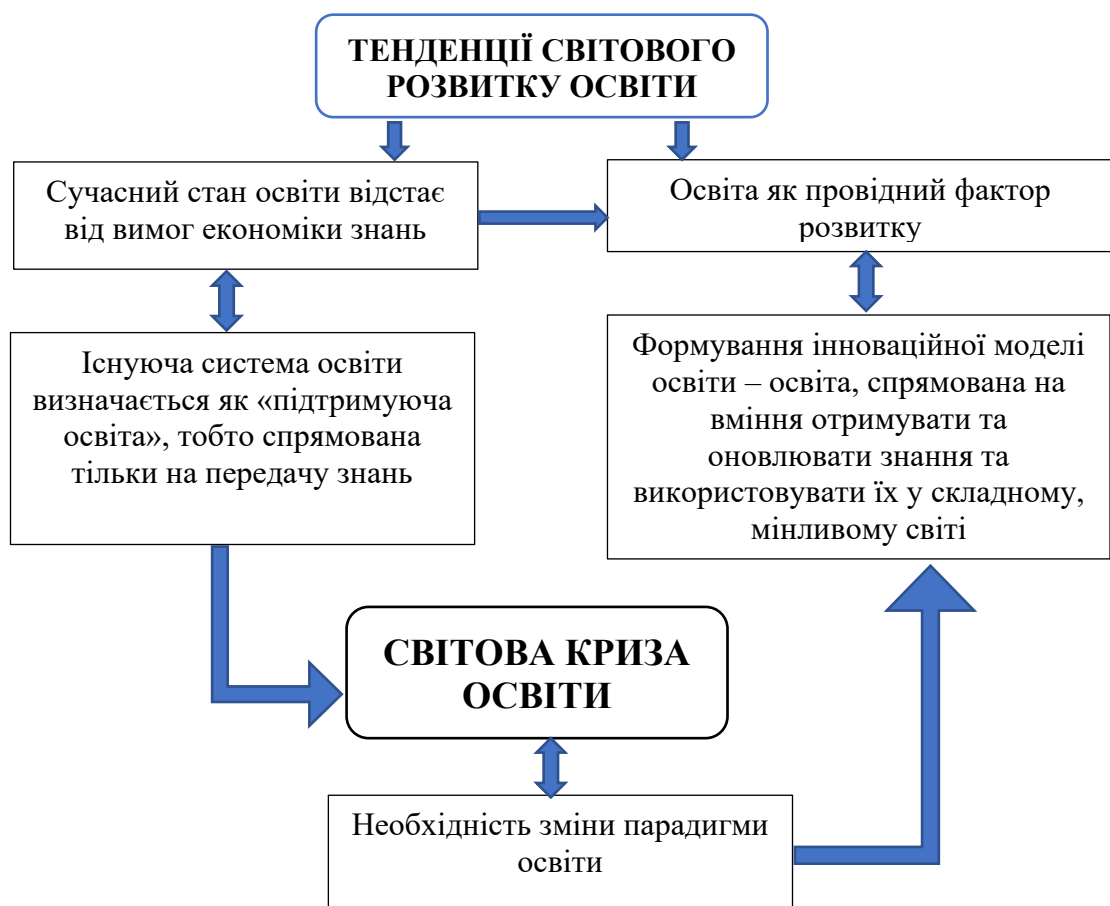


Рисунок 2.2 – Основні тенденції світового розвитку у сфері освіти [144]

Глобальна криза вищої освіти проявляється у:

- дефіциті державних коштів для фінансування закладів вищої освіти;
- в значних відмінностях між рівнем навчання в рейтингових та звичайних закладах вищої освіти;
- низький рівень базової освіти абітурієнтів аж до відсутності елементарних знань;
- падіння авторитету і престижності професії викладача;
- вимивання талановитих і амбіційних суб'єктів зі сфери освіти;
- недостатній рівень професійних та практичних знань викладачів тощо.

Економіка, заснована на знаннях, пред'являє до освітньої системи наступні вимоги [144]:

1. Освіта, як і матеріальне виробництво, повинно ґрунтуватися на сучасних технологічних укладах, масовому використанні інформаційно-комунікаційних технологій, створенні і розвитку мережевого виробництва. Головними характеристиками праці, людського фактору стають його професіоналізм, висока кваліфікація і творчі здібності. Знання, інтелект, інформація, інновації виступають самостійними факторами виробництва і разом з тим являють собою самостійні продукти, блага людської цивілізації.

2. Освітня система повинна змінити принциповий підхід до змісту інформації і способам придбання знань, які необхідно споживати безперервно, оновлювати і використовувати ефективно в своїй діяльності кожним суб'єктом. Освітня система повинна займатися не тільки копіюванням вже наявних знань, а й навчити, як ці знання можна отримувати, як створювати нові і як найбільш результативно застосовувати їх на практиці.

3. Освіта стає міжнародним, воно інтернаціоналізується. На певному етапі відбувається глобалізація освіти, що виражається в інтенсивному розвитку традиційних міжнародних зв'язків у вищій освіті (обмін студентами), в активізації нових форм освітнього процесу – дистанційне навчання, створення віртуальних університетів для учнів багатьох країн, у виникненні світового ринку освітніх послуг та міжнародної конкуренції на ньому.



Поява нових професій і спеціальностей змушує освітню систему адекватно реагувати на зміну кон'юнктури ринку праці [144]. Підготовка фахівців повинна чітко і гнучко ув'язуватися з відбуваються технологічними зрушеннями, а структура професійної підготовки – відповідати структурі попиту на них з боку бізнес-структур, державних структур та інших роботодавців, а це означає, що освітня система у всіх своїх елементах повинна бути тісно взаємопов'язана, інтегрована в економіку країни, в різні сектори, сфери та галузі і чуйно вловлювати зміни, що відбуваються, реагувати на тенденції розвитку як національного, так і світового господарств.

Сьогодні основною проблемою випускників закладів вищої освіти в процесі працевлаштування є недостатній рівень практичних навичок, яких потребують роботодавці. Це підтверджують і результати опитування, проведеного аналітиками Київського міжнародного інституту соціології, присвяченого дослідженню думок роботодавців щодо якості підготовки сучасних випускників українських закладів вищої освіти. За даними цього опитування думка роботодавців полягає в тому, що випускникам українських закладів вищої освіти не вистачає в першу чергу практичних професійних навичок, а основним побажанням роботодавців було збільшення практичної складової у освітньому процесі [145]. Вирішення цієї проблеми можливе лише за умови активної участі представників суб'єктів господарювання у соціальному партнерстві в галузі професійної освіти.

Все це висуває особливі вимоги до сучасної освіти. Перш за все вона повинна: бути орієнтованим на потреби споживачів освітніх послуг; забезпечувати безперервне оновлення знань; бути вбудованим в систему професійної діяльності учнів; забезпечувати гнучкість у виборі темпу, форм і засобів навчання; дозволяти вибудовувати індивідуальні освітні стратегії; забезпечувати освоєння професійних компетентностей; забезпечувати механізми соціальної і психічної адаптації і механізми розвитку особистості; містити в собі інноваційні механізми [136].

Таким чином, між знаннями, освітою та сталим розвитком існує тісний взаємозв'язок. У сучасному суспільстві, освіта і, зокрема, вища освіта, вважається індикатором можливостей сталого соціально-економічного розвитку країни. Саме тому сталий розвиток суспільства пов'язують з розвитком освіти і науки. Освіта сьогодні стає однією з основних цінностей, без яких неможливий подальший розвиток людини і суспільства.

Незважаючи на популярність категорії «сталий розвиток» у сучасних наукових дослідженнях, які присвячені діяльності закладів вищої освіти і досі існують розбіжності щодо трактування сутності цього поняття. При цьому не має чітко визначених характеристик сталого розвитку закладів вищої освіти.

Таким чином, на основі наведених підходів щодо сутності сталого розвитку та враховуючи особливості функціонування закладів вищої освіти на ринку освітніх послуг, пропонується сталий розвиток закладів вищої освіти визначати як сукупність процесів кількісних та якісних змін у його діяльності, які зумовлюють незворотне збалансоване поліпшення основних його рейтингових показників та посилення адаптивних здатностей щодо протистояння негативній дії зовнішнього середовища та чинників внутрішнього характеру при ефективному використанні наявного потенціалу за рахунок ефективного управління інформаційно-комунікаційним забезпеченням, використовуючи дані, інформацію, знання та комунікації як основні ресурси, що сприяють досягненню сталого розвитку закладу вищої освіти.

При визначенні сутності сталого розвитку закладів вищої освіти треба враховувати що його досягнення можливо тільки при гармонійному поєднанні трьох основних складових підсистем сталого розвитку – економічної, соціальної та екологічної. Схематичне зображення поєднання основних складових підсистем сталого розвитку закладів вищої освіти представлено на рисунку 2.3.

Глобальна криза вищої освіти проявляється у дефіциті державних коштів для фінансування закладів вищої освіти; в значних відмінностях між рівнем

навчання в рейтингових та звичайних закладах вищої освіти; низьким рівнем базової освіти абітурієнтів аж до відсутності елементарних знань; падінням авторитету і престижності професії викладача вищого навчального закладу; зменшенням кількості талановитих і амбіційних суб'єктів зі сфери вищої освіти; недостатнім рівнем професійних та практичних знань викладачів тощо.



Рисунок 2.3 – Сталий розвиток закладів вищої освіти

Однак, незважаючи на це Українській державі необхідно спрямувати усі сили на підвищення якості освіти та наукових досліджень. Саме якість вищої освіти відіграє вирішальну роль у забезпеченні сталого розвитку українського суспільства. Через освіту наукові знання стають надбанням мільйонів людей – як фахівців різних професій, галузей знань, рівнів управління, так і пересічних громадян. І від того, наскільки достовірні теоретичні знання входять у товщу суспільної свідомості, впливають на рівень загальної культури населення і спосіб мислення, значною мірою залежить обґрунтованість і адекватність

управлінських рішень та стратегічних концепцій, повнота і глибина їхньої реалізації.

Також, досліджуючи сталий розвиток закладі вищої освіти необхідно відзначити що його досягнення можливе тільки при ефективному використанні наявного потенціалу, а саме відповідних ресурсів. До основних ресурсів, які використовує у своїй діяльності заклади вищої освіти слід віднести інформацію, та отримані на її основі знання. Адже, інформація та знання належать до стратегічних ресурсів, які є основою для досягнення закладу вищої освіти певних конкурентних переваг в процесі його функціонування на ринку освітніх послуг. Саме тому вплив якісної інформації на досягнення стратегічної мети діяльності закладів вищої освіти стрімко підвищується. Однак, слід зауважити, що інформація без певного опрацювання не може служити основою для прийняття управлінських рішень. Отримати таку інформацію можна шляхом створення системи інформаційно-комунікаційного забезпечення та ефективно управління нею.

## 2.8 Вдосконалення державного управління якістю вищої освіти в контексті внутрішнього забезпечення якості освітніх послуг (Г.В. Запорожець)

В умовах інтеграції України до економічного та наукового європейського простору особливої актуальності набувають питання реформування системи вищої освіти України. В умовах ринкової економіки система вищої освіти країни представляє собою окрему самостійну галузь народного господарства, що характеризується складним комплексом відносин між закладами вищої освіти (ЗВО), які надають освітні послуги, споживачами цих послуг – абітурієнтами, а також підприємствами – споживачами кінцевого продукту діяльності ЗВО – випускниками. Як суб'єкт ринкової економіки, ЗВО є товаровиробником переважно інтелектуальної продукції та послуг і реалізує цю продукцію як за державними, так і за ринковими (договірними) цінами.

Розвиток ринкових відносин в нашій державі, який припав на 90-і рр. XX століття, зумовив перехід від освіти, як «безкоштовної сфери», що фінансується і регульованою цілком державою, до сфери ринкових відносин, що складаються з приводу звернення специфічного товару – освітніх послуг, активними учасниками яких, поряд з державою, стали виступати особи що навчаються, батьки (особи які їх замінюють), роботодавці, освітні організації, різні посередницькі структури.

Таким чином, за досить короткий термін в Україні склався ринок освітніх послуг, для якого, як і для будь-якого іншого ринку, були характерні закони попиту і пропозиції, конкуренції, ціноутворення і т.п. В умовах зростаючої конкуренції, а також через недостатність та несвоєчасність бюджетного фінансування (з кожним роком витрати на систему освіти неухильно скорочувалися), особливу роль в діяльності освітнього закладу стали грати позабюджетні джерела формування доходів, в тому числі платні освітні послуги.

В першу чергу це торкнулося системи професійної освіти, і особливо вищих навчальних закладів. Однак поступово і в сфері загальної освіти платні освітні послуги набули широкого поширення і різноманіття.

Тим часом досить тривалий період часу учасники ринку освітніх послуг стикалися з недосконалістю правового регулювання платних освітніх послуг, наявністю безлічі законодавчих прогалин. На практиці така ситуація часто призводила до поширення неправових механізмів регулювання платних освітніх послуг, частому порушенню прав і законних інтересів учнів і їх законних представників.

Це цілком пояснює підвищений інтерес фахівців до означеної проблеми. Так, більшість публікацій останніх років присвячено різним питанням правового регулювання сфери платного освіти. Однак в основному мова в них йде про сферу професійної (як правило, вищої) освіти. Тим часом правові основи платних освітніх послуг у сфері загальної освіти мають ряд суттєвих відмінностей, які потребують окремої уваги вчених і дослідників.

Дослідження кон'юнктури ринку освітніх послуг знайшли відображення в наукових працях зарубіжних і вітчизняних учених-економістів: А. Вагнера, П. Гейка, Б. Дейвіса, П. Друкера, В. Зомбарта, В. Н.Зотова, Л. Елісона, Ф. Лассаля, Д. Макдугалла, Д. Маккорта, П. Момберта, М. Портера, В. Репке, А. Бутенка, С. Гаркавенко, В. Карпова, Є. Крикавського, В. Кучеренка, Л. Іванової, А. Панкрухіна, С. Скибінського, В. Сотникова, А. Старостіної, Д. Штефанича. Проте в працях цих науковців досліджується ринок освітніх послуг у контексті елементів комплексу маркетингу і відповідно до цього аналізується діяльність навчальних закладів. Мало уваги приділяється питанням збалансованості попиту і пропозиції освітніх послуг навчальних закладів. Недостатньо висвітлені фактори, що визначають кон'юнктуру цього ринку, відсутнє прогнозування динаміки розвитку сфери. Все це обумовило вибір теми дослідження, її актуальність, мету і завдання.

В умовах перехідної економіки найбільший інтерес для освітніх закладів становить вивчення кон'юнктури ринку і попиту на освітні послуги, оскільки вирішального значення для соціально-культурного і економічного розвитку суспільства набуває входження освіти в систему ринкових відносин. З огляду на це актуальною проблемою є виявлення характеру попиту на освітні послуги.

Створення ринку освітніх послуг є одним із пріоритетів державної політики щодо розвитку освіти нашої держави, проте механізми функціонування цього ринку потрібно ще вивчати і вдосконалювати, передусім на законодавчому рівні. Суб'єкти, що надають освітні послуги в Україні мають керуватися у своїй діяльності нормативно-правовими актами, зокрема: Конституцією України, Законом України «Про освіту», Законом України «Про вищу освіту» та ін.

Отже, оцінювання попиту на освітні послуги є одним із найбільш пріоритетних питань закладів освіти, вирішення якого надасть можливість вчасно реагувати на зміни в цій сфері, а отже, в майбутньому проводити ефективну цінову політику.

Перехід до ринкових стосунків і трансформація економічної системи України змушують шукати нові інноваційні шляхи її розвитку, у тому числі ринку освітніх послуг. На початку 90-х років ряд дослідників дійшли висновку, що ринкові стосунки необхідно розглядати як «головний елемент, що лежить в основі європейської політики вищої освіти» [148]. Перед економічною теорією, постають питання про значення освіти в нових умовах, взаємозв'язок ринку освітніх послуг з ринком праці, чинники, що впливають на формування попиту і пропозиції на даному ринку та оцінювання попиту на освітні послуги. Вирішення цих питань дасть змогу установам, що надають освітні послуги, здійснювати аналіз ринку освітніх послуг, розробляти різні сценарії його розвитку й відповідно до цього спрямовувати роботу освітнього закладу в напрямі підготовки окремих спеціальностей, а також ефективніше формувати свою цінову політику в умовах конкурентної боротьби за платоспроможного студента.

Розбудова суспільства знань є найважливішим викликом для України XXI сторіччя і має стати національною метою її подальшого розвитку. Поява такого завдання пов'язана як із впливом на розвиток України світових процесів глобалізації, так і з необхідністю формування сучасного інтелектуального потенціалу нації як основи конкурентоспроможності Української держави.

Суспільство знань як нова суспільно-економічна формація держави в XXI ст. залежить від сучасних умов цивілізаційному розвитку. На відміну від інформаційного суспільства, що визначається в першу чергу досягненнями технологій, поняття «суспільство знань» передбачає більш широкі соціальні, етичні і політичні параметри.

Світовим банком пропонується узагальнена методологія оцінювання знань (Knowledge Assessment Methodology), що дає змогу здійснювати міжнародні порівняння розвитку країн безпосередньо за критеріями суспільства знань і економіки знань. Коефіцієнт знань (KI) включає в себе сукупність показників інноваційності економічної системи, рівень освіченості населення і насиченість системи інформаційно-комунікативними

технологіями. Коефіцієнт економіки знань (KEI) обраховується на основі коефіцієнта знань і економічних умов господарювання.

Отже, у системі економіки знань одне з провідних місць посідає освіта як джерело інтелектуального потенціалу нації, сфера масової адаптації суспільства до парадигматичних соціокультурних змін і основний засіб індивідуального засвоєння кваліфікаційних навичок. Саме тому для розбудови знаннєвої економіки необхідно сприяти розвитку освіти, у тому числі й ринку освітніх послуг.

Здійснення економічної реформи в Україні супроводжується поступовим формуванням ринку освітніх послуг. Економічна природа освітніх послуг полягає в тому, що, виступаючи як комплексне благо і будучи інвестиційним товаром, вона виробляється і споживається з метою збільшення людського капіталу [149].

Досліджуючи питання еволюції поглядів учених економістів на роль і значення освіти в розвитку суспільства і людини, була виявлена перша спроба звернути увагу на економічну ефективність освіти Вільямом Петті [150, с. 60], який підрахував цінність населення як складової частини багатства держави. А.Сміт відзначав, що час, витрачений на навчання, є значно продуктивнішим ніж час, коли людина вже безпосередньо використовує в процесі навчання набуті знання, вміння, навички і досвід [150, с. 60].

Варто зазначити, що сам термін «освітня послуга» через свою загальновживаність не отримав однозначного тлумачення і не набув законного статусу, відсутність якого є «кричущою суперечністю» між державним управлінням і ринковими відносинами, адже цей факт означає відсутність того головного законодавства, що регулює відносини продавців і покупців на ринку освіти [151].

Як відзначає М. Матвеев: «...визначити кінцевий результат діяльності вищих навчальних закладів досить важко через специфіку вищої школи. Її кінцеві результати втілюються у зміну якісних властивостей індивіда. Вони мають комплексний характер і відображають тісний взаємозв'язок результатів



роботи працівників навчального закладу з чинниками, не пов'язаними з ефективністю функціонування вищих навчальних закладів» [152, с. 13]. Результатом освіти називають «систему знань, умінь і навичок, що передаються людині в процесі навчання» [153, с. 19.]. Тобто йдеться про безпосереднє оцінювання на власне педагогічному рівні кінцевої «продукції» освітньої діяльності на індивідуальному рівні.

У праці Б. Гершунського результат освіти «фіксує факт привласнення і державою, і суспільством, й індивідуумом усіх тих цінностей, які з'явилися в процесі освітньої діяльності, що є значущими виходячи з економічного, морального, інтелектуального стану «споживачів продукції» освітньої сфери – держави, суспільства, кожної людини, усієї цивілізації в цілому» [152, с. 83].

На думку Л. Карамушки, кінцевим «продуктом» функціонування освітньої організації є «живий» об'єкт, особистість – соціальна істота, яка включена в суспільні стосунки і є діячем (суб'єктом) цих стосунків [154, с. 45.]. Більшість дослідників [155, с. 35] вважає, що до продуктів вищої школи не належать ні нові знання і вміння, бо вони не продаються і не купуються, а є надбанням власної праці; ні кваліфікація спеціалістів; ні робоча сила, бо вона теж не продається, продається тільки її послуга – праця, але не навчальним закладом, а безпосереднім носієм робочої сили – людиною.

У дослідженнях К. Менгера підкреслюється, що освітня послуга – це сукупність доцільної діяльності, що задовольняє потребу суб'єкта в освіті і проміжних освітніх продуктах у формі речі, які супроводжують таку діяльність [156].

В.П. Щетинін під освітніми послугами розуміє систему знань, інформації, умінь і навичок, які використовуються з метою задоволення різноманітних освітніх потреб особистості, суспільства, держави. Освітні послуги в першу чергу забезпечують реалізацію пізнавальних інтересів учнів, задовольняють потреби особистості в її духовному, інтелектуальному розвитку, створюють умови для самовизначення і самореалізації особистості, для розвитку в людині істинно людського. Разом з тим ці послуги виражаються

в навчанні потенційних (майбутніх) і нинішніх працівників, у формуванні, збереженні та розвитку їх здатності до праці; в спеціалізації, професіоналізації і зростанні кваліфікованої робочої сили. Так що, освітні послуги безпосередньо беруть участь у відтворенні різноманітних людських здібностей до праці. Чим більше споживається освітніх послуг, тим вище обсяг і якість освоєних знань, умінь і навичок, а тому зростає якість робочої сили. Саме ж ця якість визначається не тільки тим, скільки і якої якості надано освітніх послуг, а й кількістю, і якістю своєї праці учня в процесі споживання цих послуг, і ступенем реалізації особистих здібностей споживача. Ось чому не слід ототожнювати комплекс освітніх послуг, наданих навчаються, з тим комплексом знань, умінь і навичок, які ними придбані. Якщо перший - продукт праці педагогів і обслуговуючого персоналу, то другий – продукт інтегрованого праці педагогів і учня. Саме тому освітні послуги, а не знання, вміння і навички випускників є продукцією освітніх установ [158].

Аналіз проблеми дозволив нам зробити висновок про те, що більшість дослідників згодні з тим, що діяльність у сфері освіти є діяльністю з надання послуг.

Освітні послуги відносяться до сфери споживання приватних благ, які регулюються ринковим механізмом. Теорія суспільних благ поки мало розроблена в економічній науці. Особлива природа суспільних благ полягає в тому, що їх споживання може бути тільки спільним і рівним. Деякі послуги включають в себе елементи приватного та громадського благ. Так, економічні вигоди освіти в значній мірі є особистими (персональними) і ділимими, а ресурси, вкладені в систему освіти, такі як: учителі, будівлі, обладнання - купуються і продаються на приватних ринках, орієнтованих на максимізацію прибутку. Однак не всі вигоди освіти дістаються лише тим, хто за них заплатив. Також неможливо повністю усунути менш освічених людей від вигод, що створюються більш освіченими.

Проте, освіту як суспільне благо є невиключає тільки до деякого порогового рівня, за яким настає нестача цей блага для всіх, тобто його

перевантаження (використання блага за граничним рівнем однією людиною виключає іншого з споживання або зменшує можливість споживання).

Яковлев Е.В. відносить освіту до благ, що володіє особливими перевагами. Це приватні блага, споживання яких суспільство в цілому бажало б зробити обов'язковим для всіх своїх членів. Для таких благ характерні дуже значні позитивні екстерналії. Саме це і обумовлює доцільність їх громадського фінансування. Такі блага не завжди легко відокремити від змішаних [159].

Незважаючи на наведені вище думки про характер споживання освіти, воно в більшості наукових праць розглядається як змішане благо, що поєднує в собі риси чистого громадського і чистого приватного блага. Як суспільне благо освітня послуга характеризується спільним характером споживання, відсутністю властивості рідкості, поширеністю, невичерпністю (споживання інформації призводить до появи нової інформації і нового знання, не обмежуючи можливостей інших членів суспільства в той же час застосовувати для своїх цілей ту ж саму інформацію).

З точки зору можливості виключення і ступеня використання даного блага, освіта як сукупність освітніх послуг споживається і використовується строго індивідуально. Роль держави в наданні освіти як насущного блага така, що воно регулює виробництво даної послуги. Регулювання полягає в законодавчому забезпеченні права на отримання безкоштовної вищої освіти на конкурсних засадах, у введенні федеральних державних освітніх стандартів і т.д. При цьому держава не обов'язково є виробником даної послуги.

Проаналізуємо особливості освітньої послуги як об'єкта виробництва і споживання.

У дослідженнях М.А. Лукашенко були виділені наступні особливості освітньої послуги виходячи з її властивостей:

1) Збіг у просторі і часі процесів її виробництва і споживання, обумовлене тим, що зазначені процеси функціонують при безпосередній взаємодії суб'єкта та об'єкта праці (викладача і студента).

Слід зазначити, що ця особливість перестає характеризувати освітню послугу, яку вони надають в нових технологічних середовищах. Режими електронної взаємодії припускають як синхронний діалог (режим on-line), так і асинхронний (режим off-line). Якщо викладач взаємодіє з навчаються в синхронному режимі, має місце збіг даних процесів в часі. Однак асинхронізація освітнього процесу не забезпечує такого збігу.

2) Невідчутність. У класичній (традиційної) системи освіти з освітніми послугами можна ознайомитися до моменту споживання. Послугу неможливо продемонструвати заздалегідь, тому споживач купує її «на довірі». Однак в сучасних технологічних середовищах стає можливим підготувати, наприклад, демонстраційну версію заняття або відео-презентацію викладачів. Крім того, споживача можна ознайомити з речової складової освітньої послуги. Не володіючи самостійної корисністю, вона тим не менш може сприяти створенню необхідної враження і вплинути на прийняття рішення про покупку. Дана особливість освітньої послуги є фактором, який в числі інших обумовлює необхідність цілеспрямованої роботи з іміджем її виробника.

3) Неможливість зберігання, пакування, транспортування. Оскільки власне надання освітньої послуги в нових технологічних середовищах базується на речової складової (контенті), її перестає характеризувати дане властивість. Для того щоб аргументувати це твердження, необхідно пояснити поняття «контент» (content – зміст, вміст). Воно означає повний, інформаційно насичений комплекс навчально-методичного забезпечення, що дозволяє оптимізувати (а при необхідності – мінімізувати без шкоди для якості) участь викладача в освітньому процесі. Це найбільш дорогий елемент освітньої послуги, що становить, за твердженням фахівців, 90% її вартості. Контент може бути представлений як на паперових, так і на електронних носіях. У ньому міститься вихідна навігація навчається в освоєнні курсу, що вже є освітньою послугою, хоча наявність викладача на даному етапі стає надмірною. Коли на більш пізньому етапі викладач в письмовому вигляді дає свій висновок на виконану навчаються роботу, воно може зберігатися в

електронній формі стільки часу, скільки потрібно, кого навчають. Обмін інформацією за допомогою електронної пошти дає можливість транспортування найрізноманітніших освітніх послуг – від письмовій лекції до консультації з виконання випускної кваліфікаційної роботи.

Невіддільність освітньої послуги від особистості викладача при цьому зберігається. Правда, можлива модель реалізації освітньої послуги, що припускає опосередковану участь викладача. Така модель включає додаткових учасників процесу надання послуг.

4) Неможливість накопичення і перерозподілу в силу одночасного виробництва і споживання, оскільки мова йде безпосередньо про діяльність з надання послуги, а не про знання, уміння і навички, отримані в результаті. Зміна даного властивості зачіпає проблему нових освітніх технологій – захист інтелектуальної власності. Пароль доступу до контенту може стати об'єктом торговельної угоди між несумлінним навчаються і несанкціонованим користувачем.

5) Невіддільність від джерела, непостійність якості і неможливість повної стандартизації. Будь-яку освітню послугу можна проконтролювати тільки в момент її надання. Ні поурочні плани, ні конспект лекції, відповідний програмі, не може в повній мірі характеризувати якість освітньої послуги і забезпечувати його сталість в силу високої частки суб'єктивних чинників (професійних, організаційних, технологічних, фізіологічних). Головною причиною цього є те, що в основі освітнього процесу лежить комунікація. Як двосторонній процес комунікація обумовлює безпосередню і миттєву зворотний зв'язок між виробником і споживачем освітньої послуги, створює основу для функціональної взаємодії між ними.

Отже, якщо максимально розробити змістовну і організаційну частини комунікаційного процесу, описати їх максимально повно і докладно представити у вигляді речової складової освітньої послуги, то можна мінімізувати негативні прояви таких особливостей.

6) Активна роль споживача освітньої послуги (об'єкта праці) в процесі її виробництва. Дана особливість освітньої послуги впливає саме з комунікаційного властивості освітнього процесу. Вона ж формує ще одну важливу особливість – індивідуалізацію процесів виробництва і споживання освітньої послуги.

7) Нематеріальні. З різних визначень освітньої послуги, представлених вище, впливає деяка умовність даного властивості в силу наявності її матеріальної складової. Якщо традиційній формі надання освітньої послуги її купівля-продаж не призводить до придбання права власне на неї покупцем, але тягне за собою втрату цього права продавцем, то в умовах розвитку нової освітньої парадигми - системи відкритої освіти - питання інтелектуальної власності стоїть досить гостро.

8) Неможливість оцінки очікуваного особистого ефекту від освітньої послуги споживачем через складність прогнозування стану ринку праці на момент завершення навчання. Дана особливість висуває вимоги вже до організатора виробництва послуги на рівні соціальної відповідальності. Виробництво адекватних освітніх послуг сьогодні стає фактором, що забезпечує конкурентоспроможність навчального закладу на ринку освітніх послуг.

9) Неможливість усвідомлення суспільної корисності освітньої послуги окремими виробниками і споживачами. Дана властивість впливає з приналежності освіти до змішаного суспільного блага. Освітні послуги задовольняють потреби не тільки окремих особистостей, але інституційних суб'єктів, тобто характеризуються такою властивістю, як загальність. Звідси необхідність усвідомлення суспільної корисності освітніх послуг з боку держави і відповідної їх оцінки.

10) Ухвалення рішення про покупку може здійснюватися не стільки потенційним споживачем, скільки його батьками або особами старшого віку. Це загальне правило в шкільній освіті в більшості своїй поширюється і на вузівську. Тільки на рівні післявузівської та додаткової освіти таке рішення

приймає сам споживач. Ця особливість відіграє важливу роль при розробці маркетингової стратегії освітньої установи (організації) і його освітнього товару, оскільки в основу пропозиції повинні бути покладені потреби і переваги споживача, а споживач і замовник в такому випадку - різні особи. Аналогічна ситуація виникає в разі корпоративного навчання, коли замовником є організація, у якій свої цілі, завдання та переваги, можливо відмінні від переваг самих учнів [160].

С.А. Беляков, розкриваючи сутність поняття «освітня послуга», виділяє чотири характерні риси:

- нематеріальність;
- невіддільність від суб'єкта, який надає послугу і можливість споживання послуги тільки в процесі її надання;
- нееквівалентність послуги і результату її споживання [161].

Розглянемо зазначені характерні риси більш докладно.

Нематеріальність послуги визначається тим, що саму по собі послугу можна виділити в якоїсь речової формі. Як зазначає В.В. Чекмарьов, матеріалізована послуга вже власне послугою і не є, а відноситься до категорії «освітніх товарів» [162]. Відповідно не можна зберігати і переміщати послугу, а також здійснювати з нею інші дії, можливі для матеріального об'єкта.

Невіддільність від суб'єкта, який надає послугу, по суті, можна розглядати як неможливість створення послуги у вигляді будь-якого нематеріального об'єкта, тобто послуга надається тільки в процесі діяльності суб'єкта. Припинення діяльності означає припинення послуги. Якщо педагог вийшов з аудиторії, то його діяльність з надання освітніх послуг припинилася, перервалася сама послуга. Відповідно, споживати можна тільки вони надають послугу: припинення послуги означає одночасно припинення її споживання. Ті, що навчаються не можуть отримувати від педагога систему знань і формувати навички, якщо, умовно кажучи, він вийшов з аудиторії.

Нееквівалентність послуги і результату її споживання. На цю рису звертають увагу деякі дослідники, хоча в освіті вона має величезне значення. Розкриваючи цю особливість необхідно відзначити два важливих моменти:

- педагог «передає» навчаються знання, формує вміння і навички, використовуючи для цього доступні йому кошти, прийоми і методи, перетворюючи наявну у нього інформацію в форми, що сприяють ефективному її засвоєнню учнями;

- навчаються засвоюють передані знання в міру своїх здібностей, а також особливостей сприйняття і переробки інформації, індивідуально формуючи у себе «своє» уявлення про переданих педагогом наукових знаннях (поняттях, законах, закономірностях і т.д.). При цьому в учнів формується новий образ сприйнятої інформації і як наслідок формуються вміння, навички, компетенції.

В процесі передачі системи знань від педагога до навчається відбувається подвійне перетворення інформації: перший раз в процесі передачі педагогом (від власних уявлень в форми, доступні для сприйняття), другий – в процесі засвоєння які навчаються, тобто від доступних для сприйняття форм до власних його уявлень. При цьому необхідно враховувати, кожне перетворення веде до втрати до 30% інформації. Отже, власні уявлення учня можуть скласти в результаті навчання менше 50% подань вчителя. Теза про втрату інформації носить дискусійний характер в аспекті її розмірів, проте всі дослідники визнають, що отримані знання учня не еквівалентні знань педагога і відповідно не еквівалентні наданої освітньої послуги.

Звідси отримані або сформовані знання учня не еквівалентні знань вчителя, не еквівалентні наданої освітньої послуги. Коротко кажучи, засвоюється не всі і не так, як хотілося б викладачеві і, може бути, самому учневі теж.

Таким чином, результатом навчальної, управлінської і фінансово-господарської діяльності навчального закладу є освітня послуга.



Узагальнюючи ці трактування можна констатувати, що освітні послуги – це змішані економічні блага, які надаються індивідууму для задоволення різноманітних освітніх потреб і споживаються ним з корисністю як для себе, так і для суспільства в цілому. При цьому слід враховувати специфічність освітніх послуг, які: є нематеріальними, їх неможливо «відчути» до моменту придбання.

Для більшої наочності вони можуть бути проілюстровані навчальними планами, програмами, інформацією про методи, форми й умови надання послуг, ліцензії;

- неможливо відділити від суб'єктів, які їх надають, а заміна одного викладача іншим може вплинути на якість освітньої послуги;
- неможливо попередньо заготовити, зберігати в очікуванні підвищення попиту на них;
- відрізняються від процесу реалізації товару тим, що їхнє надання відбувається не одномоментно, а протягом тривалого часу;
- вірізняються тим, що якість послуги може бути оцінена тільки в ході реалізації знань і навичок спеціаліста в практичній господарській діяльності [160, с. 161]. Крім того, ринки освітніх послуг і праці тісно взаємодіють в умовах «економіки знань» і генерації знань в інноваційній економіці, утворюючи нероздільну тріаду ринків: знань, послуг і праці [158].

Одного бажання споживача придбати освітню послугу недостатньо, він повинен мати базовий рівень знань, необхідний стан здоров'я, здатність генерувати нові ідеї. Особливості економічних стосунків щодо освітніх послуг у цілому обумовлені приналежністю їх до різних видів благ, тому їх можна віднести до змішаних видів благ. Це пояснюється наявністю факторів суперництва у споживанні і необмеженістю можливостей використання благ [156].

Освітні послуги у формі суспільного блага приймаються споживачем як безкоштовні і загальнодоступні. Освітні послуги, виступаючи об'єктом купівлі-продажу на ринку, стають товаром, отже, необхідно визначити, яку

форму приймає цей товар [158]. Деякі науковці [156] товаром ЗВО пропонують вважати освітню програму як комплекс освітніх послуг, спрямованих на підвищення освітнього рівня або на професійну підготовку споживача і забезпечену відповідними ресурсами освітнього закладу. Мотивується це тим, що різні рівні освіти мають і різні освітні програми, які задовольняють різні освітні потреби індивіда – від отримання елементарних знань і навичок у початковій школі для особистого побутового використання – до здобуття фундаментальних знань з метою досягнення певного соціально значущого ефекту (вищий життєвий статус, успішна кар'єра, особистий інтелектуальний розвиток). Освітня програма продається як кожній окремій особі, так і роботодавцю, котрий хоче отримати спеціаліста, що здобув підготовку, тому навчальний заклад виходить на ринок, репрезентуючи її конкурентні властивості.

Одним з ключових завдань будь-якого ЗВО є забезпечення на належному рівні і постійне поліпшення якості надання освітніх послуг [163, 164].

Поняття «якість освіти» сформулювалося й одержало міжнародне визнання в 1998 р. в Парижі на Всесвітньої конференції з вищої освіти, яка констатувала, що підвищення рівня якості освіти стає однією з головних завдань вищих навчальних закладів на тривалу перспективу [164].

Важливо зазначити, що система забезпечення вищими навчальними закладами якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) передбачає здійснення певних процедур і заходів [165]. В даному дослідженні досліджені головним вектором є забезпечення наявності необхідних ресурсів для організації освітнього процесу та інших процедурних заходів.

В Законі України «Про вищу освіту» під якістю освіти розуміється - рівень здобутих особою знань, умінь, навичок, інших компетентностей, що відображає її компетентність відповідно до стандартів вищої освіти. При цьому, якість освітньої діяльності – рівень організації освітнього процесу у вищому навчальному закладі, що відповідає стандартам вищої освіти,

забезпечує здобуття особами якісної вищої освіти та сприяє створенню нових знань [166].

З урахуванням зазначеного під якістю освітньої послуги в роботі будемо розуміти її здатність задовольняти потреби та очікування конкретного споживача.

Якість освітньої послуги в загальному вигляді можна оцінити як розбіжність між чеканнями споживача і його сприйняттям послуги після завершення навчання.

Основними споживачами освітньої послуги є:

- здобувачі;
- випускники ЗВО - молоді спеціалісти;
- роботодавці;
- держава.

Діагностика якості освітніх послуг повинна носити комплексний характер, тобто враховувати результати оцінки параметрів якості усіма зазначеними категоріями споживачів.

Концептуальну основу методики оцінки якості освітніх послуг формує ідея використання для кожного аналізованого параметра якості тривимірної шкали Лайкерта [167].

- «Очікування» - еталонна з позицій споживача оцінка параметра;
- «Сприйняття» - фактична оцінка параметра;
- «Важливість» - оцінка значимості параметра.

Оцінка кожного аналізованого параметра якості проводиться за п'ятибальною шкалою (5 балів споживач виставляє, якщо повністю згоден з твердженням; 1 бал - якщо повністю не згоден). Останні значення (4, 3, 2 бали) виставляються споживачем у міру наближення його думки до тій чи іншій точці зору. Таким чином, виходить, що середні значення кожного параметра можуть перебувати в нормованому діапазоні від 1,00 (мінімум) до 5,00 (максимум).

В основу пропонованої методики покладено комплексний метод оцінки якості освітньої послуги, що передбачає визначення інтегрального рівня якості організації освітнього процесу шляхом виконання ряду етапів.

1. Обґрунтування переліку аналізованих параметрів, в сукупності формують уявлення споживача про якість освітніх послуг.

Авторами методики пропонується наступний перелік параметрів (стосовно сферам професійної освіти, вищої освіти), які об'єднані в три групи, а саме:

– педагогічна майстерність (змістовність викладається матеріалу, структурованість і логічність матеріалу, взаємозв'язок лекційного та практичного матеріалу, вільне володіння матеріалом, доступність викладу матеріалу, наявність зворотного зв'язку з учнями (взаємодія з аудиторією), використання активних форм, грамотна мова, вимогливість, об'єктивність оцінок, доброзичливість і ввічливість, обов'язковість)

– інформаційна та матеріальна база ЗВО (забезпеченість комп'ютерною базою, забезпеченість лабораторним обладнанням та матеріалами, забезпеченість навчально-методичною літературою, якість навчально-методичної літератури, доступність Інтернет-ресурсів, інтер'єр аудиторій та приміщень, зручність графіка навчання);

– соціальна сфера ЗВО (забезпеченість місцями в гуртожитку, якість спортінвентарю, спортзалу, наявність приміщень для організації дозвілля, різноманітність і якість програм дозвілля, забезпеченість пунктами харчування, якість, асортимент, доступність харчування, якість і доступність медичних послуг, забезпеченість базами відпочинку та іншими аналогічними об'єктами дозвілля, надання соціальних пільг, сприяння у працевлаштуванні під час і після закінчення навчання, організація навчальних та виробничих практик).

2. Опитування респондентів – оцінка споживачами послуг кожного з аналізованих параметрів за 5-бальною шкалою з позицій очікування, сприйняття і важливості.

3. Розрахунок по кожному параметру рейтингу (середнього балу) очікування, сприйняття, важливості:

$$P_{очj} = \frac{\sum_{i=1}^m B_{очij}}{m}; \quad (2.12)$$

$$P_{снj} = \frac{\sum_{i=1}^m B_{снij}}{m}; \quad (2.13)$$

$$P_{важj} = \frac{\sum_{i=1}^m B_{важij}}{m}, \quad (2.14)$$

де  $P_{очj}$ ,  $P_{снj}$ ,  $P_{важj}$  відповідно рейтинг очікування, сприйняття, важливості по кожному  $j$ -му параметру,

$B_{очij}$ ,  $B_{снij}$ ,  $B_{важij}$  – відповідного бальна оцінка (від 1 до 5 балів) очікування, сприйняття, важливості  $i$ -му респондентом кожного  $i$ -го параметра;  $m$  - число респондентів.

4. Розрахунок по кожному  $j$ -му параметру одиничного (приватного) рівня якості  $Y_{якj}$ :

$$Y_{якj} = \frac{P_{снj}}{P_{очj}}. \quad (2.15)$$

5. Розрахунок по кожному  $i$ -му параметру коефіцієнта якості  $K_{якj}$ :

$$K_{якj} = P_{снj} - P_{очj}. \quad (2.16)$$

6. Розрахунок групових показників якості (як середньозваженої за рейтингом важливості приватних рівнів якості): рівня педагогічної майстерності та стилю поведінки викладача  $Y_{ПМСПВ}$ , рівня інформаційної та

матеріальної бази освітньої установи ( $Y_{IMB}$ ), рівня соціальної сфери освітньої установи ( $Y_{CC}$ ).

$$Y_{ПМСПВ} = \frac{\sum_{j=1}^n Y_{якj} \cdot P_{важj}}{\sum_{j=1}^n P_{важj}}; \quad (2.17)$$

$$Y_{IMB} = \frac{\sum_{j=1}^n Y_{якj} \cdot P_{важj}}{\sum_{j=1}^n P_{важj}}; \quad (2.18)$$

$$Y_{CC} = \frac{\sum_{j=1}^n Y_{якj} \cdot P_{важj}}{\sum_{j=1}^n P_{важj}}. \quad (2.19)$$

7. Розрахунок інтегрального рівня якості освітніх послуг ( $Y_{як.инт}$ ):

$$Y_{як.инт} = \sqrt[3]{Y_{ПМСПВ} \cdot Y_{IMB} \cdot Y_{CC}}. \quad (2.20)$$

8. Комплексна (абсолютно-відносна) оцінка рівня якості освітніх послуг [156].

За даною методикою проведена комплексна оцінка якості освітніх послуг у Харківському національному університеті міського господарства імені О.М. Бекетова. У дослідженні прийняли участь 262 респонденти, студенти 3 курсу. Дані оцінки наведено у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2 – Дані комплексної оцінки якості освітніх послуг ЗВО

	$P_{ожj}$	$P_{восj}$	$P_{важj}$	$Y_{качj}$	$K_{качj}$
1. Педагогічна майстерність і стиль поведінки викладача					
1.1 Змістовність матеріалу, що викладається	4,40322581	4,0483871	4,53225806	0,919414	-0,35484

1.2 структурованість і логічність матеріалу	4,32258065	4,0645161	4,48387097	0,940299	-0,25806
1.3 взаємозв'язок лекційного та практичного матеріалу	4,4516129	4,0322581	4,51612903	0,905797	-0,41935
1.4 вільне володіння матеріалом	4,38709677	4,0967742	4,61290323	0,933824	-0,29032
1.5 доступність викладання матеріалу	4,35483871	4,1129032	4,66129032	0,944444	-0,24194
1.6 наявність зворотного зв'язку (взаємозв'язок з аудиторією)	4,56451613	4,0645161	4,62903226	0,890459	-0,5

Продовження таблиці 2.2

	Р <sub>ожі</sub>	Р <sub>восі</sub>	Р <sub>важі</sub>	У <sub>качі</sub>	К <sub>качі</sub>
1.7 використання активних форм навчання (лекції в діалоговому режимі, ділові ігри, розбір конкретних ситуацій, прикладів, творчі завдання тощо)	4,40322581	3,9516129	4,58064516	0,897436	-0,45161
1.8 грамотна мова	4,48387097	4,1451613	4,70967742	0,92446	-0,33871
1.9 вимогливість	4,4516129	4,1774194	4,74193548	0,938406	-0,27419
1.10 об'єктивність оцінювання	4,48387097	4,0483871	4,74193548	0,902878	-0,43548
1.11 доброзичливість (поважне ставлення) та ввічливість	4,33870968	4,3064516	4,70967742	0,992565	-0,03226
1.12 обов'язковість (дисциплінованість)	4,43548387	4,1129032	4,66129032	0,927273	-0,32258
2. Інформаційна і матеріальна база навчального закладу					
2.1 забезпеченість комп'ютерною базою	4,24193548	3,9677419	4,72580645	0,935361	-0,27419
2.2 забезпеченість лабораторною базою, матеріалами	4,20967742	4,2741935	4,5	1,015326	0,064516
2.3 забезпеченість навчально-методичною літературою	4,35483871	4,2419355	4,74193548	0,974074	-0,1129
2.4 якість навчально-методичної літератури	4,30645161	4,3225806	4,66129032	1,003745	0,016129
2.5 доступність Інтернет ресурсів	4,40322581	4,1774194	4,66129032	0,948718	-0,22581
2.6 інтер'єр аудиторій і приміщень	4,08064516	4,2741935	4,22580645	1,047431	0,193548
2.7 зручність графіку навчання (розкладу)	4,25806452	4,2580645	4,62903226	1	0
3. Соціальна сфера навчального закладу					
3.1 забезпеченість місцями у гуртожитку	4,32258065	4,0645161	4,48387097	0,940299	-0,25806
3.2 якість спортивного інвентарю, спортивного залу	4,30645161	4,2096774	4,70967742	0,977528	-0,09677
3.3 наявність приміщень для організації вільного часу (актова зала, кімната відпочинку)	4,22580645	4,016129	4,43548387	0,950382	-0,20968
3.4 різноманітність та якість програм проведення вільного часу (гуртки, секції тощо)	4,19354839	4,1774194	4,32258065	0,996154	-0,01613



Закінчення таблиці 2.2

	Р <sub>ожі</sub>	Р <sub>восі</sub>	Р <sub>важі</sub>	У <sub>кажі</sub>	К <sub>кажі</sub>
3.5 забезпеченість пунктами харчування (столова, буфети тощо)	4,20967742	4,1129032	4,17741935	0,977011	-0,09677
3.6 якість, асортимент, доступність харчування	4,27419355	4,2419355	4,48387097	0,992453	-0,03226
3.7 якість і доступність медичних послуг	4,37096774	4,1612903	4,5	0,95203	-0,20968
3.8 забезпеченість базами відпочинку та іншими аналогічними об'єктами	4,46774194	4,1451613	4,72580645	0,927798	-0,32258
3.9 надання соціальних пільг (проїзний квиток, знижки, абонементи тощо)	4,40322581	4,1129032	4,64516129	0,934066	-0,29032
3.10 сприяння працевлаштуванню під час та після навчання	4,43548387	4,1451613	4,66129032	0,934545	-0,29032
3.11 організація навчальних та виробничих практик	4,24193548	4,3064516	4,51612903	1,015209	0,064516

Підсумовуючи вищесказане, можна зазначити, що в роботі проведено комплексний аналіз поняття «освітня послуга» та запропоновано базову модель оцінки якості освітніх послуг у ЗВО, яка включає в себе дві групи параметрів – формальні та неформальні. Запропоновані в роботі методичні заходи для оцінювання якості освітніх послуг безпосередньо споживачами, дають змогу, за допомогою трирівневої шкали Лейкерта, об'єктивно оцінити різницю між очікуванням та сприйняттям освітньої послуги ЗВО.

У подальших дослідженнях для більш точної оцінки якості освітніх послуг ЗВО рекомендовано визначити вагомість кожної групи параметрів, а також визначити фактори впливу рівня якості освітніх послуг на мотивацію навчально-професійної діяльності здобувачів ЗВО.

## ВИСНОВКИ

В монографії запропоновані стратегічні напрями публічного управління процесами формування та розвитку спроможних громад, на системних засадах організаційної культури, які мають поліпшити необхідні організаційні зміни на місцях шляхом використання соціокультурних важелів. При цьому зроблено наголос на необхідності виявлення та розвитку професіоналізму та лідерських якостей у посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачає відповідальність за прийняті рішення. Доведено, що організаційна культура публічного управління є філософією й ідеологією стосовно виконання місії та реалізації стратегії державного управління та публічного адміністрування в контексті сталого розвитку України.

Державна промислова політика є невід'ємною складовою соціально-економічної політики та розглядається як сукупність узгоджених заходів, що спрямовані на структурні, інноваційні та інвестиційні перетворення реального сектора економіки з метою підвищення конкурентоспроможності товарів та послуг, стимулювання економічного зростання української держави. На даний час, промислова політика України спричиняє низку проблем типу залежності від міжнародної кон'юнктури ринку та низької рентабельності операційної діяльності промислових підприємств, що прямо пов'язано з недостатньою увагою з боку державної влади та бізнесових інститутів до впровадження інноваційних процесів.

Встановлено, що принципово важливим стає не стільки визначення пріоритетів як таких, скільки організація стратегічної публічної співпраці держави та бізнесу під контролем громадянського суспільства. Запропоновані напрями державної промислової політики України, на відміну від існуючих, враховують специфічні аспекти розвитку української промисловості та спрямовані на досягнення нових можливостей для розвитку всіх галузей промисловості.

З'ясовано, що державна регіональна політика має бути спрямована на вирішення найважливішого завдання сьогодення – створення самодостатніх регіонів з міцною економікою та можливостями для самоврядності за сприяння держави (нормативно-правового, організаційного, фінансового тощо). При цьому визначальним фактором є досягнення синергетичного ефекту та процесів самовідтворення регіональних економічних систем, які на разі демонструє ЄС.

Доведено, що трансформація системи оплати праці, диверсифікація економіки на основі створення привабливого інвестиційного клімату, оптимізація податкової системи, як стратегічні напрями державної економічної політики України, спроможні забезпечити покращення якості життя українців. Однією із її головних цілей модернізації влади в Україні є децентралізація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами. У сукупності, це сприятиме переходу до сталого розвитку країни за умов реалізації комплексної та збалансованої політики використання всіх наявних ресурсів.

З'ясовано, що корупційні явища в державному управлінні та публічному адмініструванні носять, переважно, соціокультурний характер і мають як природні (людські), так і системні коріння. Доведено, що системні зміни у владних структурах зумовлюють впровадження організаційної культури, як підсистеми публічного управління, яка здатна виконувати його функції, а саме: ідеологічну, соціальну і технологічну. Організаційна культура здатна не тільки об'єднати будь-яку організацію в цілісну структуру, забезпечити ефективність функціонування через координацію дій всіх її підрозділів, використати адаптивність і гнучкість по відношенню до зовнішнього середовища, а й забезпечити урівноваження глобальних і національних векторів розвитку суспільства та гармонізацію в ньому соціокультурних тенденцій стабільності та змін шляхом впливу на масову культуру.

Визнано, що глобалізація має безпосереднє відношення до трансформаційних і модернізаційних змін у всіх сферах життєдіяльності кожної країни, у тому числі і для України. Щоб протистояти викликам глобалізації, Україна має узагальнити і адаптувати до українських реалій прогресивний досвід публічного адміністрування успішних країн і запровадити реформи, які спрямовані на забезпечення конкурентоспроможності у відкритому ринковому середовищі. Результати даного дослідження надають практичні рекомендації стосовно уніфікації та стандартизації розвитку структур і механізмів управління державою у контексті збереження суверенітету, національної ідентичності та розвитку життєдіяльності країни.

Вектор розвитку сучасних соціально-економічних процесів зумовлює пошук і створення нових форм та інструментів для підвищення ефективності взаємодії влади та бізнесу. Однією з інноваційних технологій є GR-менеджмент. Досліджено форми встановлення та підтримки GR-партнерства бізнес-спільноти з органами публічної влади, а також формування GR-стратегії, основних орієнтирів GR-менеджменту підприємницьких структур у відносинах з системою органів публічної влади. Проаналізовано відмінність між лобізмом та Government Relations та встановлено, що лобізм є лише однією з технологій GR-діяльності. Наведено практичні пропозиції стосовно формування вимог до кандидатів на посаду GR-менеджера.

У процесі реалізації державно-приватного партнерства відбувається вдосконалення комунікацій, налагодження прямого і зворотного зв'язку, підвищення рівня взаємної довіри і культури співпраці, підвищення якості публічного характеру управління, розвиток у органів державного управління можливості своєчасного реагування та ефективного задоволення громадських потреб, а також вирішення управлінських протиріч і суспільно значущих проблем. Механізм державного управління розвитком державно-приватного партнерства включає мету, принципи, суб'єкти, об'єкти, функції та сукупність

функціональних механізмів (правового, економічного, організаційного та інформаційного).

На основі аналізу процесів налагодження комунікації в новостворених об'єднаних територіальних громадах стверджується, що ретельне планування і впровадження комунікативних стратегій є необхідним для прийняття виважених і відповідальних управлінських рішень. Вони передбачають проведення інформаційних та просвітницьких заходів з метою зростання рівня громадської культури, посилення самоорганізації населення, громадської активності. Для їх реалізації пропонується: внести зміни в положення про старосту; визначити механізми взаємодії органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади та старост з органом самоорганізації населення; розробити та затвердити Положення, в якому регламентувати процедуру створення та функціонування органу самоорганізації населення; в Статуті об'єднаної територіальної громади закріпити процедуру та визначити механізм участі у процесі прийняття рішень жителів периферійних населених пунктів; сприяти забезпеченню громадян, в т.ч. мешканців периферійних населених пунктів, якісним інтернет-зв'язком; організувати проведення навчальних заходів з надання населенню базових знань по роботі з персональним комп'ютером та в Інтернеті; створити окремий комунікаційний підрозділ органу місцевого самоврядування для сприяння функціонуванню та розвитку органів самоорганізації населення периферійних населених пунктів, забезпечення комунікацій між ними. Доведена необхідність формування комунікативної політики органів місцевого самоврядування, з одного боку, та культури громадської участі мешканців територіальних громад, що повинно забезпечити прозорість та відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, знизити соціальну напруженість та забезпечити подальший рух у сфері демократичних перетворень.

Проаналізовано впровадження ефективних комунікативних технологій в публічному управлінні в Україні у межах проекту ЄС «Підтримка стратегічних комунікацій та інформування про реформу державного управління».

Встановлено, що використання світового досвіду з функціонування електронного уряду дозволить підвищити ефективність діяльності державних службовців, збільшити рівень залучення громадян до управлінської діяльності, створити прозору систему управління, а також значно скоротити обсяги державних видатків на функціонування державного апарату. До того ж, це дозволить спростити процедуру прийняття управлінських рішень та подолати бюрократичні процеси, які породжують корупцію.

Встановлено, що українська система місцевого самоврядування потребує підвищення рівня кадрового потенціалу. Це стає можливим завдяки комплексу ефективних кадрових технологій – підбору та відбору персоналу, які базуються на сучасних технологіях оцінювання не тільки компетентності кандидата на посаду, а й його особистісних якостей. В дослідженні наведено практичні пропозиції щодо удосконалення кадрового потенціалу та підвищення його ефективності.

Доведено, що освітня галузь в Україні перебуває у кризовому стані, хоча, саме на неї покладаються надії стосовно реалізації пріоритетів сталого розвитку України в XXI столітті. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливостей навчання впродовж усього життя потребує впровадження сучасних механізмів ефективного управління освітою і закладами освіти, як суб'єктами ринку освітніх послуг. Державне управління у сфері вищої освіти повинно бути спрямовано на забезпечення сталого розвитку закладів освіти, як основи інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запоруки сталого розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою. Запропоновані теоретико-методичні засади оцінювання якості освітніх послуг безпосередньо споживачами освітніх послуг, що дає змогу, за допомогою шкали Лейкерта, оцінити різницю між очікуванням та сприйняттям освітньої послуги.

## ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

3. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект), Видання друге, доповнене [Електронний ресурс] / А. В. Кавунець, В.В. Дорох, 2016 – Режим доступу : <http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/11/92.pdf>. – [Назва з екрану].

4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України №591-2014-р з останніми змінами від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014>.

5. Дзюпін М. Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика [Електронний ресурс] / М. Дзюпін. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/21728.aspx>.

6. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління: монографія / Гайдученко С. О. – Харків: «Друкарня Мадрид», 2016. – 340 с.

7. Гайдученко С. О. Вплив лідерства на формування та розвиток організаційної культури в публічному управлінні / С. О. Гайдученко, С. І. Чернов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. академії держ. упр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 40. – С. 109–116.

8. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального

прогнозирования : пер. с англ. / Д. Белл. – М.: Academia, 1999. – 956 с.

9. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди; редкол. : В. І. Шинкарук (голова). – К. : Абрис, 2002. – 742 с.

10. Чернов С.І. Моделі формування та реалізації Стратегії сталого розвитку території на теоретичних засадах проектного менеджменту / С. О. Гайдученко, С. І. Чернов // Науково-технічний збірник «Комунальне господарство міст» Серія: Економічний менеджмент. – Х.: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2014. – Вип. 115. – С. 6-12.

11. Чернов С.І. Маркетинг і менеджмент у сучасних умовах України: ноосферний аспект розвитку/ С.І. Чернов // Актуальні проблеми державного управління. № 2(52). – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/index.html>.

12. Вернадский В. И. Автотрофность человечества // Владимир Вернадский. Жизнеописание. Избранные труды. Воспоминания современников. Суждения потомков / В. И. Вернадский. – М. : Современник, 1993. – С. 462 – 520.

13. Гончаренко М.С., Маслова Н.В., Куликова Н.Г. Ноосферное образование – ключ к здоровью / М.С. Гончаренко, Н.В. Маслова, Н.Г. Куликова. – М: Институт холодинамики, 2011. – 124 с.

14. Виступ Президента України П. Порошенка на Саміті Генеральної Асамблеї ООН зі сталого розвитку. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=zLj4xDmKy7c>.

15. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

16. Дука А.П. Трансформація моделі промислової політики задля забезпечення економічного розвитку України / А.П. Дука, А.Д. Залєвська-Шишак // Економічний часопис-XXI. – № 7–8(1). – 2014. – С. 32–35.

17. Кіндзерський Ю.В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: монографія / Ю.В.



Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – К.: ІЕП, 2013. – 536 с.

18. Кизим М.О. Промислова політика та кластеризація економіки України: монограф. / М.О. Кизим; Нац. акад. наук України, Н. – д. центр індустр. пробл. розв. – Х.: ІНЖЕК, 2011. – 301 с.

19. Мехович С.А. Дослідження напрямків трансформації моделі промислової політики України / С.А. Мехович, А.О. Костенко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – № 3. – 2014. – С. 35-40.

20. Пельтек Л.В. Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми: монограф. / Л.В. Пельтек; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України, Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ, 2010. – 265 с.

21. Промисловий комплекс України: економічні трансформації та пріоритети розвитку: монограф. / [Н.В. Тарасова, І.С. Калініченко, А.М. Горський, О.С. Зарудна та ін.] – К.: Наук. світ, 2005. – 182 с.

22. Промислова політика посткризової економіки: монограф. / [Л.В. Дейнеко, М.М. Якубовський, Е. І. Шелудько та ін.]; за ред. Л.В. Дейнеко, М.М. Якубовського; НАН України, ДУ «Ін-т економ. та прогноз. НАН України». – К.: Ін-т економ. та прогноз. НАН України, 2014. – 315 с.

23. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку / Кіндзерський Ю.В., Якубовський М.М., Галиця І.О. та ін. - К., Інститут економіки та прогнозування НАНУ, 2009. – 928 с.

24. Вишневський В.П. Оподаткування в емерджентній економіці: теоретичні засади і напрями політики: моногр. / В.П. Вишневський; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 128 с.

25. Промислова політика: порівняльно-правове дослідження / Міністерство юстиції України. Державний департамент з питань адаптації законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.old.minjust.gov.ua/file/23505>.

26. Горник В.Г. Реформування системи управління промисловістю на основі інституціоналізації ринкових відносин // Збірник наукових праць

НАДУ. 2005. – Випуск 1. – С. 138 – 149.

27. Васильєва Н.Ф. Промполітика Євросоюзу та інструменти її реалізації: досвід для України / Н.Ф. Васильєва, А.С. Гінкул, В.Л. Кавура // Економіка промисловості. – №1-2 (61-62). – 2013. – С.136-146.

28. Ортіна Г. В. Роль державного регулювання у структурному розвитку реального сектора економіки України в умовах глобалізації / Г. В. Ортіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 17. – С. 45–48.

29. Рудень В. В. Перспективи та пріоритети розвитку соціально-економічної системи України / В. В. Рудень. – Режим доступу : <http://intkonf.org/ruden-vv-perspektivi-taprioriteti-rozvitku-sotsialno-ekonomichnoyi-sistemi-ukrayini/>.

30. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства: аналіт. Доповідь / С.О. Біла, О.В. Шевченко, В.І. Жук [та ін.]; за ред. С.О. Білої. – К.: НІСД, 2010. – 64 с.

31. Воронкова В. Г. Соціально-орієнтоване державне управління : [монографія] / В. Г. Воронкова, О. О. Фурсін, Н. В. Сапа; під ред. В. Г. Воронкової. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2011. – 256 с.

32. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Коніщева [та ін.] ; за заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДФ УАДУ, 2000. – 240 с.

33. Свірін М. Г. Механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень: наук. розробка / М. Г. Свірін, Л. Л. Приходченко. – Київ : НАДУ, 2008. – 48 с.

34. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф.Ткачук та ін. – Київ : Крамар, 2009. – 232 с.

35. Нормативно правове забезпечення регіонального розвитку в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/november08/3.htm>.

36. Панкрухин А. П. Маркетинг територій / А. П. Панкрухин. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 416 с.

37. Сачук Т. В. Поведение потребителей в территориальном развитии / Т.

В. Сачук ; Карел. научн. центр РАН, Ин-т экономики, Петрозаводск научн. центр РАН, 2005. – 157 с.

38. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 567 с.

39. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у таблицях і схемах] / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

40. Кутьков В. П. Сутність і структура маркетингового механізму державного управління розвитком регіону / В. П. Кутьков // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2. – С. 165-173.

41. Калашнікова Х.І. Державне управління соціально-економічною системою регіону / Х.І. Калашнікова, О.Г. Острогляд // Адаптивне управління: теорія і практика. Електронне наукове фахове видання в двох серіях: "Педагогіка", "Економіка". Випуск 5. 2018 р. – С. 123-130.

42. Актуальные проблемы политической экономики: под. ред. В.В. Куликова. – М.: Политиздат, 1988. – 447 с.

43. Левина Е.И. Понятие «устойчивое развитие». Основные положения концепции / Е.И. Левина // Вестник ТГУ, выпуск 11 (79). – 2009. – С. 113-119.

44. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб., Асоціація міст України, К.: «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.

45. Гизатуллин Х.Н. Концепция устойчивого развития: новая социально-экономическая парадигма / Х.Н. Гизатуллин, В.А. Троицкий // Общественные науки и современность. – № 5. – 1998. – С. 65-68.

46. Шакиров А.Д. О концепции устойчивого развития и ее принципах / Шакиров А.Д. // Ученые записки казанского университета. Гуманитарные науки. – т. 153. – 2011. – С. 217-224.

47. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/riodecl.htm> (дата звернення:

26.11.2018).

48. Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. URL: [http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/decl\\_wssd.pdf](http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/decl_wssd.pdf). (дата звернення: 26.11.2018).

49. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). URL: <http://www.un.org/russian/documen/convents/orhus.htm> (дата звернення: 26.11.2018).

50. Governance for sustainable human development, a UNDP policy document, United Nations Development Programme, Jan. 1997. URL: <http://mirror.undp.org/magnet/policy> (дата звернення: 26.11.2018).

51. Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part and the European Community and its Member States of the other part: матеріали Cotonou конвенції. – URL: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second\\_revision\\_cotonou\\_agreement\\_20100311.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf). (дата звернення: 26.11.2018).

52. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

53. Бутко І. Децентралізація по-французьки / І. Бутко // Людина і влада. – 1999. – № 4 – 5. – С. 78 – 83.

54. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3–5.

55. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія / С. А. Романюк – Київ: НАДУ, 2017. – 214 с.

56. Указ Президента України від 12.01.2015 №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 26.11.2018).

57. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: Монографія / О. В. Бабкіна, В. В. Басалюков, В. М. Бебик та ін.; за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. – К.; Сімферополь: МАУП, 2003. – 240 с.

58. Балабанова Л.В. Зв'язки з громадськістю: навч. Посіб. / Л. В. Балабанова, К. В. Савельєва. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2007. – 394 с.
59. Почепцов Г.Г. Паблік Рилейшнз для професіоналов / Г.Г. Почепцов – 6-е изд., доп. – М.: Рефл-бук, – К.: Ваклер, 2005. – 624 с.
60. Слісаренко І. Ю. Паблік рилейшинз у системі комунікації та управління: Навч. Посіб. / І. Ю. Слісаренко. –К.: МАУП, 2001.
61. Марков А.А. Связи с общественностью в органах власти. Учебник. / А.А. Марков. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 190 с.
62. Barker E. The Development of public services in Western Europe, 1660-1930 / E. Barker. – New York: Oxford University Press, 1944. – 96 p.
63. Benn S.I. Public and Private in Social Life / S.I. Benn, G.F. Gaus. – London : Croom Helm, 1983. – 412 p.
64. Weber M. Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik / M. Weber. – Tubingen, 1924. – 518 p.
65. Gunn J.A.W. Public Opinion, Public Interest / J.A.W. Gunn. – London, 1989. – 249 p.
66. Gold K. Managing for Success : A comparison of the private and public sectors/ K. Gold // Public Administration Review. – 1982. – Nov. – Dec. – P. 34.
67. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. – 320 p.
68. Pollitt C. Public Management Reform : A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 368 p.
69. Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson . – Washington, D.C.:American Political Science Quarterly, 2001. – P. 197-122.
70. Parker Follett M. The new state: group organization the solution of popular government [Text] / M. Parker Follett – N.-Y. : Penn State Press, 1998. – 448 p.
71. Осборн Д. Управление без бюрократов : п'ять стратегій обновления государства / Д. Осборн, П. Пластрик. – М. : Прогресс, 2001. – 536 с.
72. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An

Inquiry into a category of Bourgeois Society / J. Habermas. – Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991. – P. 175-177.

73. Малиновський В. Я. // Державне управління : Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

74. Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять / О. Оболенський, С. Лукін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 2. – с.3 – 11. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/>

75. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV–XVIII ст. : у 3 т. / Фернан Бродель ; (пер. з фр. Г. Філіпчук). – Т. 3 : Ігри обміну. – К. : Основи, 1997. – 585 с.

76. Ильин М.В. Глобализация политики и эволюция политических систем / М.В. Ильин // Глобальные социальные и политические перемены в мире. – М., 1997. – С. 47

77. Козлітін В. Д. Глобалізація: дискусії про сутність, причини та перспективи світових глобалізаційних процесів наприкінці ХХ та на початку ХХІ ст. / В. Д. Козлітін // Зб. наук. пр. Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди. – Х. : Майдан, 2004. – Вип. 16. – С. 27–33. – (Серія «Історія та географія»)

78. Полозенко Д. В. Глобалізація економіки та фінансова стабільність в Україні / Д. В. Полозенко // Економіка АПК. – 2014. – № 5. – С. 5-11.

79. Archer M.S. Sociology for One World: Unity and Diversity // International Sociology. 1991. Vol. 6. № 2.

80. Наумкіна С. Глобалізація: тенденції інтеграції, універсалізації та поляризації сучасного світу / С. Наумкіна, Ю. Ткачук // Політ. менеджмент. – 2005. – № 6 (15). – С. 121-128.

81. Рукавишников В. О. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения / В. О. Рукавишников, Л. Халман, П. Естер. – М.: Совпадение, 1998. – 368 с.

82. Held D., McGrew A. Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide. Polity, 2007. – 283 p.

83. Капто А. С. Энциклопедия мира / А. С. Капто. – М.: Книга и бизнес, 2002. – 544 с.

84. Иванец Г. И. Глобализация, государство, право / Г. И. Иванец, В. И. Червонюк // Государство и право. – 2003. – № 8. – С. 87-94

85. Войтович Р. Ідеологія глобалізації та її вплив на систему державного управління: теоретико-методологічний аналіз / Войтович Р. // збірник наук. праць НАДУ при Президентові України. – 2005. – № 2. – С. 29-41.

86. Закревська Л. М. Наслідки глобалізації для економіки України та країн світу / Л. М. Закревська // Формування ринкових відносин в Україні. – 2014. – № 8 (159). – С. 37 – 40.

87. Державна служба статистики України // Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

88. Світовий банк: Україна у рейтингу «Ведення бізнесу в 2019 році» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/en/rankings>

89. Біла І.С. Бізнес-середовище в Україні / І.С. Біла // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2017. – Вип. 17. – С. 127–131.

90. Ємельянов В.М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком регіонів України: теорія, методологія, практика: [монографія] / В.М. Ємельянов. – Миколаїв: ПП Ємельянова Т.В., 2012. - 420 с.

91. Бокови́кова Ю.В. Взаємодія влади і бізнесу. Теорія та практика державного управління. – Вип. 4 (51), 2015. С 1-7.

92. Doner R., Schneider B.R. Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others. Business and Politics, 2000.

93. Mack C.S. Business, Politics, and the Practice of Government Relations. Westport, 1997.

94. Клімович С.О. Government Relations у Європейському Союзі: минуле, сучасне, майбутнє / С.О. Клімович // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 1. – С. 43–50.

95. Клімович С.О. Дослідження government relations як комунікації між владою та бізнесом: термінологічний аспект / С.О. Клімович // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 82–85;

96. Коваль Н. В. Government relations як чинник ефективного ведення бізнесу / Н. В. Коваль // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. - № 15. – С. 85 – 90.

97. Поліщук Г.О. Державна підтримка розвитку малого підприємництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / О.Г. Поліщук // Актуальні проблеми державного регулювання. – 2017. – № 1(51).

98. Авксєнтьєв М.Ю. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм залучення інвестицій в інфраструктурні галузі України : автореф. дис. канд. екон. наук: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / М. Ю. Авксєнтьєв. – К., 2010. – 20 с.

99. Альгин А.П. Рискология и синергетика в системе управления : монограф. / А.П. Альгин, М.В. Виноградов, Ю.И. Пономарев. – Петрозаводск : СЗАГС : Карел. фил., 2004. – 184 с.

100. Багиев Г. Л. Маркетинг : [учебник] / Г. Л. Багиев, В. М. Тарасевич, Х. Анн. – М. : Экономика, 2001. – 718 с.

101. Другов А. А. Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе / А. А. Другов // Маркетинг в России и за рубежом. – 2005. – № 4. – С. 101–107.

102. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Вид. центр «Академія», 2002. – Т. 3 – 952 с.

103. Завьялов П. С. Маркетинг в схемах, рисунках, таблицах : [учеб. пособие] / П. С. Завьялов. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 496 с.

104. Інструменти регіонального розвитку в Україні : [навч. посіб.] / О. В. Берданова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.

105. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження



Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

106. Колесніков О. Периферійні громади в ОТГ – партнери чи падчерки центру / О. Колесніков, О. Калашнікова // Асоціація сприяння самоорганізації населення. – Режим доступу : <https://drive.google.com/file/d/1zFMe535x7s2UgdutU2PvGk8upZGcJqsP/view>.

107. Периферійні території об'єднаних громад: механізми захисту прав та реалізації інтересів : аналітичні матеріали для дебатів (на прикладі півдня України) // Асоціація сприяння самоорганізації населення. – Режим доступу : [https://drive.google.com/file/d/1r6le-gDE22RscRfWUta9UUEd\\_nQAIDfS/view](https://drive.google.com/file/d/1r6le-gDE22RscRfWUta9UUEd_nQAIDfS/view)

108. Периферійні території об'єднаних громад: механізми захисту прав та реалізації інтересів : аналітичні матеріали для дебатів (на прикладі півдня України) // Асоціація сприяння самоорганізації населення. – Режим доступу : [https://drive.google.com/file/d/1r6le-gDE22RscRfWUta9UUEd\\_nQAIDfS/view](https://drive.google.com/file/d/1r6le-gDE22RscRfWUta9UUEd_nQAIDfS/view)

109. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні. Режим доступу: [http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways\\_of\\_development\\_of\\_Ukrainian\\_science/article/12116.1.083.pdf](http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/12116.1.083.pdf)

110. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. / Н.М. Драгомирецька, К.С. Кандагура, А.В. Букач. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017 – 180 с.

111. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії [Текст] : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

112. Солових В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: монографія / В.П. Солових. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 164 с.

113. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.

114. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: Гошовська В. А. та

ін. – Київ : К.І.С., 2016. – 130 с.

115. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.

116. Соціальне партнерство і державна політика : від теорії до практики деполітизації державного управління : [монографія] / [В. М. Мартиненко, О. М. Крутий, С. Л. Кирій та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. М. Мартиненка. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – 252 с.

117. Lasswell H. The Structure and the Function of Communication in Society // Mass Communications / Ed. by W. Schramm. Urbana, 2016.

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

119. Козьменко О. В. Економіко-математичні методи та моделі (економетрика): навчальний посібник / О. В. Козьменко. – Суми: Університетська книга, 2014. – 406 с.

120. Рачинський А. П. Управління персоналом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування: навч. посіб. / Анатолій Петрович Рачинський. – К. : НАДУ, 2008. – 64 с.

121. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України / Т. Витко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2 – С. 159–164.

122. Дембіцька С. Підготовка кадрів органів державного управління у сфері надання послуг населенню України / С. Дембіцька // Науковий вісник. – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – № 3. – С. 170–176.

123. Дворецька Г.В. Соціологія праці /Г.В.Дворецька. – Київ : КНЕУ, 2005 – 203 с.

124. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку / В. Олуйко // Юридична Україна. – 2006. – № 9. – С. 13–16.

125. Указ президента України «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

126. Кагановська Т. Характеристика вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління / Т. Кагановська // Юридичний журнал. – 2008. – № 10 (76). – С. 88–93.

127. Будаговська С. Мікроекономіка і макроекономіка: Підручник для студентів екон. спец. закл. Освіти/ С. Будаговська – Основа Київ, 2001 – 517 с.

128. Чувардинський, О. Г. Зовнішня політика України в умовах Світової Економічної інтеграції й глобалізації / О. Г. Чувардинський // Економіка та держава. – 2006. – №2. – С. 36–39.

129. Великих К.О. Управління бізнесом в сучасних умовах // Сучасні міжнародні економічні відносини: становлення та шляхи перспективного розвитку: збірник тез наукових робіт учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 9-10 лютого 2018 р.) / ГО «Центр економічних досліджень та розвитку». – О. : ЦЕДР, 2018. – 104 с.

130. Daly, H. & Farley, J. Ecological Economics: Principles and Applications (2nd). USA: Island Press, Washington, D. C. 2011 — 560 p.

131. Азоєв Г.Л. Конкуренція: аналіз, стратегія і практика/ Г.Азоєв – М.: Право, 2010. – 346 с.

132. Карлова О.А. та ін. Соціально-економічний розвиток території: формування інвестиційної привабливості /О.А. Карлова // Друкарня «Мадрид», Харків, 2016. – 182 с.

133. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

134. UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements [Electronic source]. – Access mode to the resource: <http://www.un-documents.net/>

135. Майєр Джеральд М., Раух Джеймс Е. Філіпенко Антон. Основні проблеми економіки розвитку. – К.: Либідь, 2003. – 688 с.

136. Сталий розвиток суспільства: навчальний посібник / авт.: А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серeda, Т. Тимочко. – 2 вид. – К.; 2011. – 392 с.

137. Боровик М. В. Передумови сталого розвитку закладів вищої освіти в Україні / М. В. Боровик // Причорноморські економічні студії : наук. журн. / Причорномор. н.-д. ін-т екон. та інновацій. – Одеса: [б. в.]. Випуск 30-1. 2018. – С. 65-69.
138. Rogers P. An Introduction to Sustainable Development / P. Rogers, K. Jalal, J. Boyd. – Harvard University Press, 2006. – 404 p.
139. Семенюк О.М. Алгоритм комплексної оцінки рівня сталого розвитку підприємства [Текст] / О. М. Семенюк // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2013. – № 6. – Т. 2. – С. 186-189.
140. Прохорова В. В. Управління стійким розвитком підприємств як основа трансформаційних процесів / В. В. Прохорова / Вісн. Економіки транспорту та пром.-ті. – 2010. – № 29. – С. 364–370.
141. Цілі сталого розвитку 2016-2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholitia/tsili-staloho-rozvytku>
142. The Global Goals For Sustainable Development. Global Goals. <https://www.globalgoals.org/>
143. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
144. Экономика, основанная на знаниях (теория и практика): учебное пособие /Т.Е. Степанова, Н.В. Манохина. – М.: Гардарики, 2008. – 238 с.
145. Кашин А. Випускники українських ВНЗ очима роботодавців [Електронний ресурс] / А. Кашин, Є. Польщикова, Ю. Сахно. – К. : Київський міжнародний інститут соціології, 2012. – 21 с. – Режим доступу : <http://www.your>
146. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://menr.gov.ua/compass.org/docs/Employees%20on%20University\\_Graduates.pdf](https://menr.gov.ua/compass.org/docs/Employees%20on%20University_Graduates.pdf).
147. Стратегічне управління вищим навчальним закладом: теорія,

методологія, практика : монографія / С. Г. Натрошвілі. – К.: КНУТД, 2015. – 320 с.

148. Перспективы профессионального образования в Центральной и Восточной Европе: Доклад конференции. Падерборн, 15–17 сентября 1999. – СПб., 2000. – 112 с.

149. Гаращук О. Детермінанти ринку освітніх послуг / О. Гаращук // Вісник ТДЕУ. Тернопіль – 2006. – №2.

150. Петти У. Экономические и статистические работы / У. Петти // Соцэкгиз, – М.: 1940. – С.60.

151. Александров В. Освітня послуга / В. Александров // Економіка України. – 2007. – №3 – С. 53–60.

152. Матвеев М. Я. Методологія та організація маркетингового менеджменту в сфері вищої освіти: [Текст] / М.Я. Матвеев/ Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 560 с.

153. Каленюк І. С. Економіка освіти: / І.С. Каленюк / Навч. посіб. – К.: Знання України, 2003. – 316 с.

154. Карамушка Л. Принцип гуманізації управління як один з провідних принципів освітнього менеджменту / Л. Карамушка// Освіта і управління. – 2002. – Т.5. - №4. – С. 41–57.

155. Оболенська Т. Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний і зарубіжний досвід: [Текст] / Т.Є. Оболенська// Монографія. – К. 2001. – 208 с.

156. Менгер, К. Основания политической экономии [Текст] / К. Менгер. – М.: Экономика, 1992. – 493 с.

157. Щетинин, В.П. Экономика образования [Текст]: учебное пособие / В.П. Щетинин, Н.А. Хроменков, Б.С. Рябушкин// Российское педагогическое агентство, М.: 1998. – 306 с.

158. Яковлев, Е.В. Управление качеством образования в высшей школе: теория и практика [Текст] / Е.В. Яковлев// – Челябинск, 2008(2000). – 148 с.

159. Лукашенко, М.А. Образование в условиях рынка: концепция учебного заведения [Текст]: монография / М.А. Лукашенко. – М.: Высш. шк., КноРус, 2002. – 285 с.

160. Беляков, С.А. Новые лекции по экономике образования. / Серия: «Управление. Финансы. Образование» [Текст] / С.А. Беляков. – М.: МАКСПресс, 2007. – С. 31-33.

161. Чекмарев В.В. Система экономических отношений в сфере образования [Текст]: научная монография / В.В. Чекмарёв. – Кострома: Изд-во Костромского госпедуниверситета им. Н.А. Некрасова, 1998. – 400 с.

162. Сич Т.В. Міжнародні стандарти серії ISO 9000:2000 в системі освіти: зб. наукових праць / Т.В. Сич // Вісник ЛНУ . – Вип. 4. – Луганськ: ЛНУ , 2006. – С. 153–159.

163. Артемчук Г.І. Вища школа України: реальність і тенденції розвитку: монографія/ Г.І. Артемчук, В.В. Попович, Г.Г. Січкаренко. – К.: Ленвінт, 2004. – 176 с.

164. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры »: [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

165. Закон України «Про вищу освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст.2004) [Электронный ресурс]: офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

166. Запорожець Г.В. Маркетинг: вищих навчальних закладів: комплексний підхід Економічний простір /Г.В. Запорожець//Збірник наукових праць. - №99. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2015. – С.233-242

167. Экономика образования: образовательная услуга [Текст]: учебное пособие / Сост.: Е.Б. Манузина, О.В. Мельникова, Л.Г. Миляева, Л.А. Мокрецова; Алтайская гос. академия обр-я им. В.М. Шукшина. – Бийск: ФГБОУ ВПО «АГАО», 2014. – 100 с. – 100 экз. ISBN 978-5-85127-802-0.

168. Молодченко Т.Г. Аналіз гармонізації соціально-економічного розвитку регіонів України / Г. Молодченко, Г.В. Запорожець // Формування ринкових відносин в Україні: збірник наукових праць. – К.: Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки. – №7-8(206-207) 2018. С. 55-61.

*Наукове видання*

# **ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

**Монографія**

Редактор *Л. П. Гобельовська*

Підписано до друку 12.09.2019 р.  
Формат 60х84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.  
Гарнітура Times New Roman.  
Ум. друк. арк. 13,83. Наклад 300 прим. Зам. № 2996.

Видавець і виготовлювач:  
ТОВ «Друкарня Мадрид»  
61024, м. Харків, вул. Максиміліанівська, 11  
Тел.: (057) 756-53-25  
[www.madrid.in.ua](http://www.madrid.in.ua)      [info@madrid.in.ua](mailto:info@madrid.in.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК №4399 від 27.08.2012 року