

S. Ganushchyn,

V. Zahorskyi

**MODEL OF EFFECTIVE COMMUNICATION
IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION:
STRUCTURAL AND FUNCTIONAL ASPECT**

Problem setting. The reformation of public administration in order to construct an effective, transparent, open and flexible structure of public management including the latest information and communication technologies (e-government) that is capable to produce and implement a coherent national policy aimed at social sustainability and adequate reaction to internal and external challenges, actualizes the development of communications of public management and administration. In the context of the management paradigm transformation from the information into the communicative one as well as the realization of a new communication policy, the government can reduce the gap between the governmental institutions and the public society in order to achieve full social harmony.

Recent research and publications analysis. Research of the communicative aspect of government institutions is expedient to initiate with an analysis of various approaches of management schools that have been implemented to some extent in the functioning of public authorities for the last decades. The main ones are "a school of scientific management" or "a school of classic management" (F. Taylor, A. Fayolle, L. Hyulik, L. Urvyk "a school of human relations" (E. Mayo, M. Follett, F. Roethlisberger, C. Barnard, G. Simon, F. Herzberg, R.Likert , D. McGregor) and "a school of social systems" (T. Parsons, R. Merton, Ch. Barnard). Significant achievements have been gained by the following foreign scholars: S. Black, B. Weaver, D. Doty, G. Lassuell, S. Harrison, C. Shannon.

Considerable attention to the development of efficient communication in the public management and administration has been recently paid by Ukrainian researchers, including V.Bakumenko , I. Vasilenko, I. Hrytsiak, T. Dzhyha, E.

Drachov, V. Knyazev, V. Kuybida, S . Petrunin, T. Polenov, A. Poprotsky, H. Pocheptsov, A. Serant, S.Solovyov, V. Tokovenko, K. Tryhub, S. Chukut.

Paper objective. Topicality of the research is determined by the necessity of structural and functional analysis of communicative interactions of social subjects for subsequent construction on the basis of the analysis conclusions of the theoretical models to ensure an efficient communication in the public management and administration of Ukraine.

Paper main body. The principal structural and functional components of efficient communication model in the public management are:

- the creation of a productive working environment as well as flexible atmosphere in public authorities and municipality with working groups; the establishment of the open communication channels to provide the free flow of information within and among organizations; the improvement of the working life quality, coordination of a company's interests with the interests of its employees;

- the communicative competence of managers concerning: setting goals of activity (ability to set clear goals, to focus on the bigger picture, to specify ways and measures to achieve the objectives, means and ability to mobilize efforts in achieving the objectives, to coordinate the ongoing development of the company including its employees); the ability to coordinate the organization and personnel's objectives with the selection of staff, the creation of the most favorable conditions for the development of its potential, the optimal combination of manipulative and actualizing techniques, delegation of authorities and motivation of the staff; the diversity of management styles, decision-makings and skills of business communication.

Synthesis of the subjective aspects of communication in public management enables to implement a theoretical model of an efficient communication system in order to coordinate the communicative horizontal - vertical, internal - external, formal - informal interactions of the public space (the presidential, legislative, executive and judicial authorities at the national, regional and local levels, municipal authorities; public society; impacts of the environment) on the public, public managerial, internally managerial, externally communicative and managerial levels in the process

of transmission, exchange and production of information, motivation to action and formation of consciousness.

Conclusions of the research. *Summing up, the suggested theoretical model of efficient communication* might be applied to analyze existing communication system in public management and administration for the proposals and recommendations of both the communicative policy and the complex of communicative interactions between public authorities as well as public society. The formation of efficient communication in the public management and administration is inextricably linked with: establishment of the subject-subject relationship between the authorities and citizens, communities and institutions of public society; modeling of benevolent relations between authorities and public, understanding of the expectations and efforts coordination of the implementation; development of the authorities monitoring by the public society. Exactly the researched issue contains the problematic subjectivity for further researches on modeling the efficient communication in the management of social processes.

**A. Popok,
S. Horbatiuk**

**THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE:
STRUCTURAL AND FUNCTIONAL DIMENSION**

The author examines the organization of social services system in modern Ukraine. The author believes that the structural and functional principles of functioning of the national system of social services are caused by historical features of the Ukrainian state and socio-economic factors involved in its formation processes at every stage of its evolution. The author notes that the principle of this complex system construction is based on historical use and development of all forms of ownership, so now it consists of public and private sectors. Thus the share of the public sector is much higher than the respective share of private sector in the development of this system. That certainly cannot be considered as the exponent of decentralization of government in the social sphere enhancing in Ukraine.

It is structured in the article the social services not only by species but also by areas of addressing services in education, science; services in the social sphere, medical services, and therapeutic area; services in personal and professional social adaptation. The functional aspect of social services is examined in the article.

The modernization of minimum list of social services requires a clear definition of the paradigmatic core of reforms, which, according to the author's thought, have become the most common (common or traditional) needs of the recipient's list of which is determined on the basis of objective statistical data and expert opinion. On the other hand, it can be seen in its capacity of needs of the state in saving of budgetary resources in order to invest it in more profitable sectors to achieve the long-term positive economic effect. Then the needs of the people recede into the background, giving the way to strategic goals of development of individual sectors, industrial, defense systems, etc.

The experience of countries around the globe shows that a unified approach to solving this daunting dilemma still is not exists. It is evidenced due to the existence of different models of economic structures, characterized by asymmetry of its social, economic and environmental components.

Therefore, according to the author, Ukraine's current priority is the task of balancing the interests of both sides to align capacity of the population to ensure the normal (proper) conditions of existing in the society, equal access to quality social services.

Keywords: social services, social protection, social policy, difficult life circumstances.

УДК 330.115

**Є. Боршук,
В. Приймак,
С. Гинда**

ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ – ОСНОВА РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВА

Виявлено роль людського капіталу в забезпеченні ефективного функціонування економічної системи, її інтенсивного розвитку і підвищенні якісного рівня виробничих процесів на підприємствах. Досліджено необхідність у проведенні економічного дослідження комплексу елементів із управління персоналом і виявлення місця та ролі людини в умовах сучасного виробництва. Визначено необхідність аналізу сутності та можливості застосування в економіці України основних засад теорії людського капіталу як компоненту і фактору конкурентоспроможності підприємства.

Ключові слова: людський капітал, конкурентоспроможність, ефективність, “людина економічна”, інновація, інвестиція.

Економічна та політична кризи, зменшення обсягів природних ресурсів, антитерористична операція та інші негативні впливи в Україні змушують підприємців шукати резерви виробництва, раціонально використовувати матеріальні ресурси та виробничі потужності, застосовувати інновації, та збільшувати частку людської праці у виробленій продукції. Виходячи з цього, науковці все більшу увагу приділяють вивченню людського капіталу, його формування, розвитку, відтворення, збереження і реалізації. Саме тому визначальним фактором ефективної діяльності будь-якого підприємства є людський капітал, який є його багатством, однією з найвищих цінностей, запорукою лідерства, конкурентоспроможності, прогресивності, які досягаються за рахунок знань, інформації, інновацій, джерелом яких є людина. На розвиток людського капіталу впливає багато чинників, що сприяють його накопиченню протягом усього життя людини. Враховуючи фінансово-економічну та політичну кризи в Україні, підприємства постійно шукають нові ресурси для оптимізації та підвищення ефективності своєї діяльності.

Питання сутності людського капіталу економіки підприємства – складні і багатопланові. Різноманітні аспекти цієї проблематики висвітлені у наукових працях видатних вітчизняних фахівців: С. Пирожкова, О. Власюка, Е. Лібанової, О. Грішнєвої, О. Стефанишин, Л. Заяць, Л. Семів, Н. Кизима, Л. Михайлової, І. Калачової, А. Курило, В. Приймак та інших. Підставу для збереження людського розвитку через створення умов та можливостей для цього надають теоретичні та практичні вчені напрацювання Ю. Пахомова, І. Бондар, Б. Кваснюка, В. Онікієнка, В. Новікова, І. Гнибіденка, Ю. Зайцева, В. Лагутіна, В. Гришкіна, Г. Задорожного, В. Чужикова, С. Сіденко, В. Близнюк та інших.

Аналіз і узагальнення наукових концепцій, сучасних методичних і практичних розробок дає змогу стверджувати, що дослідження проблем людського капіталу економіки підприємств, незважаючи на їх актуальність, не були поки що належним чином висвітлені. Науковий і практичний стан досліджуваної проблеми зумовлює необхідність багатофакторного моделювання розвитку людського капіталу як фактора інвестиційної привабливості.

Людина за допомогою своїх творчих якостей, сил та здібностей знаходить і займає своє місце в суспільстві, а його діяльність впливає на розвиток економічних і соціальних наук. Водночас прискорений розвиток матеріально-технічної бази виробництва змінили проблеми розвитку людини та її продуктивних здібностей у забезпеченні економічного зростання. Як наслідок цього, продуктивні здібності людини розглядалися і оцінювалися як один із кількісних факторів виробництва. Завдання полягало лише в тому, щоб вдало поєднати працю, основний і оборотний капітали [1].

Більшість економістів формують структуру людського капіталу за витратним принципом, на підставі різних видів інвестицій у людський капітал. В. Близнюк характеризує його як “систему характеристик, які визначають здатність людини до творчої праці з метою створення товару, послуг, даної вартості” [2].

Значний вклад у розвиток теорії людського капіталу зробила О. Грішнова. Узагальнивши різні підходи до дослідження і визначення цієї категорії, вона вважає, що людський капітал – це сформований або розвинений у результаті інвестицій і накопичення людьми (людиною) певного запасу здоров’я, знань, навиків, здібностей, мотивацій, що цілеспрямовано використовується в тій чи іншій сфері суспільного виробництва, сприяє зростанню продуктивності праці й завдяки цьому впливає на зростання доходів (заробітків) його власника. Ми цілком погоджуємось з її думкою про те, що “людський капітал є приведена вартість минулих інвестицій у навички людей, а не цінність людей самих по собі” [3], тобто лише послуги праці людини, які вона продає на ринку, доцільно вважати капіталом.

На обмеженнях і недоліках у концепції людського капіталу наголошує С. Злупко [4]. Згідно з визначенням людського капіталу, в якому суть цього поняття зводиться до інвестування в освіту, науку, охорону здоров’я, в людину взагалі, що повинно згодом капіталізуватися і виразитись в темпах зростання виробництва, робить капітал всеохоплюючим. Але ж однакові інвестиції у людський капітал у різних країнах не викликають однакові економічні прирости. Неможливо всього людського капіталізувати, враховуючи широкий спектр людських почувань. Тобто за межами визначення людського капіталу є потужні джерела життєдайності людини, яка є головним персонажем того, що відбувається у світі. У концепції людського капіталу закладена деякою мірою одновимірність людини, яка ігнорує природні таланти і здібності її, здатність виконувати найефективніше певні функції.

Кожна людина уже на генетичному рівні відрізняється від іншої значною кількістю ознак, які жодними інвестиціями, освітніми і мотиваційними технологіями не вдасться нікому усунути. Окрім того, кожен індивід не тільки має свої вроджені таланти й обдарування, є носієм певного знання й уміння, а також є представником національної культури та трудових традицій конкретного народу.

У цьому контексті доцільно згадати М. Туган-Барановського, який наголошував на національно-патріотичних почуваннях, які мають величезне значення у сфері духовності кожного народу. На думку вченого, “мотиви й інтереси негосподарського роду мали особливо великий вплив на розвиток господарства, люди часто віддавали перевагу не корисному” [5]. Тобто сформувати національні почування, без яких проблематично використати весь ресурс людського потенціалу за допомогою інвестицій у людину, неможливо.

Категорію “людський капітал” доцільно розглядати залежно від мети дослідження, акцентуючи увагу на тих аспектах змісту категорії, які мають чіткі споріднені риси з іншими фазами відтворення. У нашому випадку це “людина

економічна”. На думку С. Мочерного [6], “людина економічна” розглядається як сукупність економічних потреб інтересів, цілей індивіда, органічне поєднання в ньому рис працівника і власника. Визначення “людини економічної” передбачає з’ясування її основних ознак, органічно пов’язаних із відносинами власності, що відображають природний (біологічний) і соціально-економічний аспекти розвитку людини в різних соціально-економічних формаціях. У ринкових умовах “людина економічна” виступає також носієм індивідуальної власності, спроможністю працювати, яка за своєю суттю є товаром.

“Людина економічна” за своєю економічною сутністю проявляється через поєднання двох форм власності – колективної і індивідуальної. “Людина економічна”, з точки зору своєї індивідуальної власності в суспільстві, є часткою колективної власності. Колективна власність створює людське багатство суспільства, незалежно від його суспільної форми. Індивідуальна власність у ринкових економіках одночасно є носієм цінової вартості, через яку вона обмінюється на іншу власність [7].

Значний внесок освіти в економічне зростання полягає у тому, що вона наділяє робочу силу продуктивними знаннями, сприяє нарощенню нових знань людини, стимулює процес продукування нових ідей та їх реалізації.

Таким чином, переорієнтація економіки на людський розвиток повинна стати найважливішою характеристикою майбутньої стратегії соціально-економічного розвитку, хоча б для необхідності виходу з того стану, в який ввів країну попередній тип розвитку. Посилення соціальної орієнтації зумовлюється також закінченням ізоляції українського суспільства від цивілізованого світу. Інтеграція України до світового суспільно-економічного простору вимагає орієнтації на значно розвиненіші форми прояву людської сутності економічного буття, на високі стандарти соціальної забезпеченості та соціальної захищеності людей, різноманітні методи соціалізації всього, що раніше сприймалося як особиста справа. У традиційному трактуванні соціальний аспект вважався похідним від економічного, людський розвиток – залишковим додатком до економічного, до того ж в традиціях здебільшого індустріального розуміння економічного добробуту та могутності. Такий підхід не враховує того, що інформаційна революція вже відкрила новий, постіндустріальний образ економічної моделі побудови суспільства, в якому економічна могутність створюється і примножується здебільшого внаслідок творчої інноваційної праці: управління інформаційними потоками, створення високих технологій тощо, що передбачає як обов’язкову умову високий рівень освіти, активну трудову мотивацію та мотивацію безперервного розвитку, а відповідно – постійне зростання людських потреб і цінностей та можливостей їх задовольняти.

Досліджуючи поняття “людський капітал”, потрібно зупинитись на поняттях “інтелектуальний капітал”. Це поняття вивчало багато науковців. Однак єдиної думки щодо формулювання визначення цього поняття та обґрунтування її сутності і структури у дослідників немає [8 – 10].

Узагальнюючи наявний теоретичний матеріал з досліджуваної проблематики, О. Кендюхов виділив три підходи до формулювання визначення інтелектуального капіталу: структурний, функціонально-структурний і термінологічний [11]. Він детально зупинився на найбільш поширеному – структурному підході, який означає визначення цього потенціалу шляхом розкриття його структури. Провівши критичний аналіз запропонованих різними науковцями визначень цього поняття, він зауважує, що донедавна інтелект асоціювався з природною розумовою діяльністю

людини. Однак на сьогодні спостерігається виділення порівняно нової категорії – інтелекту штучного, сутність якого полягає у відтворенні машиною окремих інтелектуальних дій людини. Тому, на його думку, інтелектуальний капітал – це капітал, створений людським і (або) машинним інтелектом та представлений інтелектуальними ресурсами. Тобто інтелектуальний капітал як узагальнююча категорія є сукупністю людського і машинного інтелектів, а також інтелектуального продукту.

Людський капітал як джерело економічного зростання розглядає О. Бородіна, наголошуючи, що людський капітал як продукт виробництва – це знання і трудові навички, набуті людиною у процесі навчання та трудової діяльності. Він має здатність нагромаджуватися. Нагромадження людського капіталу починається з шкільного віку і продовжується до закінчення ВНЗ, на курсах перекваліфікації та підвищення кваліфікації. Для створення людського капіталу необхідні вчителі, підручники, посібники, бібліотеки, бази даних і час для навчання. Інколи студентів (у широкому розумінні – людей, що навчаються) розглядають як певних працівників, які займаються виробництвом людського капіталу, що використовуватиметься у майбутньому [12].

Із цього визначення можна зробити висновок, що основними характеристиками людського капіталу є такі:

- людський капітал, як і фізичний капітал, підвищує можливість суспільства виробляти нові товари і послуги, таким чином реалізовувати і вдосконалювати свої знання;

- людський капітал, як і фізичний капітал, є результатом робочого процесу;

- людський капітал, як і фізичний капітал, здатний приносити дохід протягом певного періоду часу.

Людський капітал є досить специфічним, він має матеріально-речове вираження, людський капітал у формі знань, здібностей, трудових та життєвих навичок неможливо побачити і відчути. До того ж, у часі спостерігається зворотній процес постійного нагромадження людського капіталу, що продовжується невпинно.

Є два основні підходи, виходячи з яких можна моделювати і аналізувати взаємозв'язок між накопиченням людського капіталу і економічним зростанням. Перший підхід міститься у теорії людського капіталу Р. Беккера [13] і привернув до себе увагу із статтею Р. Лукаса. Він заснований на ідеї, що економічне зростання приводиться в дію накопиченням людського капіталу [14]. Другий підхід більш ранній і започаткований у роботі Р. Нельсона і Е. Фелпса, а пізніше розвинений у працях із економічного зростання [15]. При цьому підході передбачається, що запас людського капіталу визначає здібності економіки до інновацій і/або запозичення технологій у більш розвинених країнах, що, своєю чергою, сприяє прискоренню економічного зростання. На думку вітчизняних науковців, найважливішим чинником довготривалого економічного зростання України вважається людський капітал і його концентрація у великих містах. Віддача від інвестицій у людський капітал буває як у грошовій (у вигляді більш високих доходів), так і в не грошовій (наприклад, більшого задоволення від життя і роботи) формах. Можна говорити про внутрішні (приватні) і зовнішні (екстернальні) ефекти, пов'язані з інвестиціями в людину. Приватні вигоди дістаються їй самій, екстернальні – третім особам [16]. Рівень запасу людського капіталу відіграє більш значущу роль у визначенні темпу зростання доходу на душу населення України, ніж самі темпи його формування і накопичення.

Як впливає з вищезазначеного, на формування людського капіталу впливають такі умови, як: рівень охорони здоров'я, якість та доступність освіти, культурний рівень суспільства, розвиток науково-технологічних галузей, інформаційні ресурси та їх розвиток.

На нашу думку, на формування людського капіталу впливає взаємозв'язок компонентів, поданих на рис. 1.1. Як бачимо, залежно від того, які цілі ставить перед собою людина, залежить рівень життя. Ціль – це суттєва ознака процесу праці, бо саме нею визначається та система рухів і дій, яка з плином часу спрямовано працює на досягнення результату. Тому моральний сенс співвідношення цілей і засобів людської діяльності має прямий вплив як на розвиток особистості, так і на рівень життя та економіку держави. Адже моральні цілі і мотиви поведінки особистості парадоксально взаємодіють із засобами, які вона для цього використовує. Добрі наміри зазвичай призводять до наслідків, які не суперечать законам і створюють позитивну атмосферу для подальшого розвитку людини і реалізації наступних цілей.

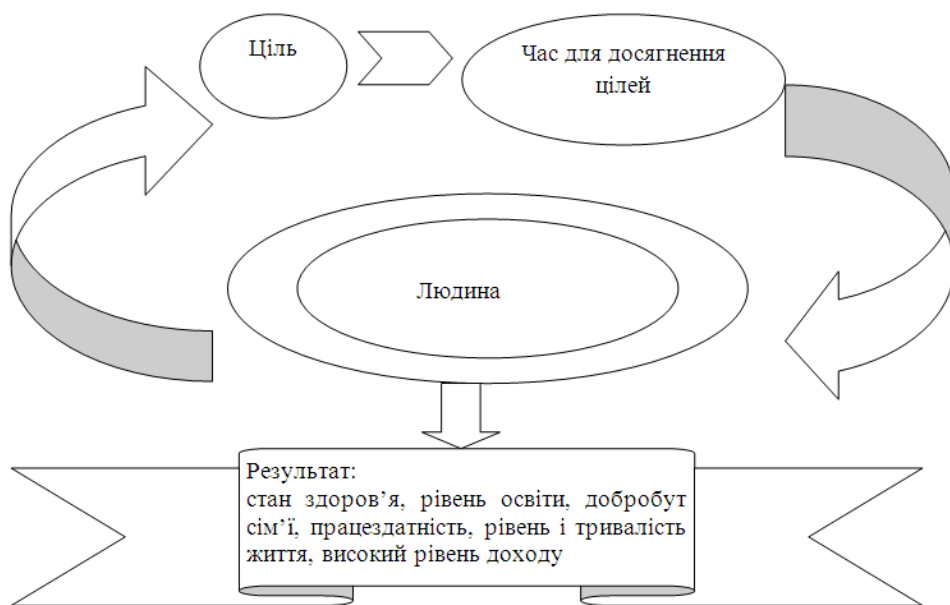


Рис. 1. Система накопичення людського капіталу персоналом підприємства

Серед філософів існує два суттєво різні погляди на час. Один із них розглядає час як фундаментальну структуру всесвіту, вимір, у якому відбуваються послідовності подій. Такого реалістичного погляду притримувався, зокрема, Ісаак Ньютон, тому такий час часто називають Ньютонівським [17]. Протилежна думка полягає у тому, що термін “час” не позначає будь-якого реального виміру, через який “рухаються” об’єкти чи події, ані будь-якої сутності, що “пливе”, а є інтелектуальною концепцією (разом із простором і числами), що дає змогу людям установити послідовність подій і порівнювати їх [18].

Тому, лише чітко поставлена ціль та ірраціонально використаний час на її реалізацію приносить позитивний результат, який впливає на накопичення

людського капіталу, рівень життя та економіку держави. Це свідчить, що від кожної людини залежить ефективність роботи підприємства.

Отже, людський капітал як соціально-економічна категорія є основою використання економічного підходу до аналізу найрізноманітніших явищ у таких галузях людської діяльності, які раніше цілком належали до сфери соціальних, демографічних, психологічних та інших досліджень. Економічний підхід максимізує поведінку індивідів і використовується при аналізі таких проблем, як теорія економічного зростання, розподіл доходів, інвестиції у людину, економіка освіти, планування сім'ї і ведення домашнього господарства, економічні аспекти злочинності та кримінальної діяльності, теорія міграції, дискримінація на ринках праці тощо.

Список використаної літератури

1. Захарова О. В. Управління інвестуванням у людський капітал: методологія, оцінка, планування [Текст] : монографія / О. В. Захарова. — Донецьк : ДВНЗ ДонНТУ, 2010. — 376 с.
2. Близнюк В. В. Людський капітал як фактор економічного розвитку (еволюція методологічних підходів та сучасність) / В. В. Близнюк // Економіка і прогнозування [Текст]. — 2005. — № 2. — С. 67—78.
3. Грیشнова О. А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки [Текст] / О. А. Грیشнова. — К. : Знання ; КОО, 2001. — 254 с.
4. Злупко С. М. Людський потенціал, зайнятість і соціальний захист населення в Україні [Текст] : навч. посіб. / С. М. Злупко, Й. І. Радецький. — Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. — 193 с.
5. Туган-Барановский М. И. Основы политической экономии [Текст] / М. И. Туган-Барановский. — СПб. : Издание юридического книжного склада "Право", 1911. — 512 с.
6. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т. 2 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Видавничий центр "Академія", 2001. — 848 с.
7. Там само. — Т. 3. — 952 с.
8. Грیشнова О. А. Людський розвиток [Текст] / О. А. Грیشнова. — К. : КНЕУ, 2006. — 308 с.
9. Богиня Д. П. Основи економіки праці [Текст] / Д. П. Богиня, О. А. Грیشнова. — 2-ге вид., стер. — К. : Знання-Прес, 2001. — 313 с.
10. Приймак В. І. Управління процесами розвитку та реалізації людського потенціалу в економіці України [Текст] : монографія / В. І. Приймак, О. М. Гинда. — Львів : РАСТР 7, 2013. — 438 с.
11. Кендюхов О. Гносеологія інтелектуального потенціалу / О. Кендюхов // Економіка України [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 28—33.
12. Бородіна О. Людський капітал як основне джерело економічного зростання / О. Бородіна // Економіка України [Текст]. — 2003. — № 7 (500). — С. 48—53.
13. Беккер Г. С. Человеческое поведение: экономический поход [Текст] : избран. труд. по экономич. теор. / Г. С. Беккер ; пер. с англ. ; сост., науч. ред., послесл. Р. И. Капелюшников ; предисл. М. И. Левин. — М. : ГУ-ВШЭ, 2003. — 672 с.

14. Lucas R. E. On the mechanics of economic development / R. E. Lucas // Journal of Monetary Economics [Text]. — 1988. — Vol. 22. — № 1. — P. 3—42.

15. Nelson R. R. Investment in humans, technological diffusion and economic / R. R. Nelson, E. Phelps // American Economic Association [Text]. — 1966. — № 2. — Vol. 61. — P. 69—75.

16. Родченко О. О. Формування та використання людського капіталу. Регіональний аспект / О. О. Родченко // Збірник наукових праць [Текст]. — 2011. — Т. 12. — Вип. 183 : Трансформаційні процеси в сучасній економіці. — С. 156—161. — (Серія: Економіка).

17. Newton's Views on Space, Time, and Motion // Stanford Encyclopedia of Philosophy [Text]. — [S. p.] : Stanford University, 2013. — P. 22.

18. Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Factor_analysis.

Ye. Borshchuk

V. Pryimak

S. Hynda

HUMAN CAPITAL AS A BASIS FOR ENTREPRISE DEVELOPMENT

This article reveals the role of human capital in ensuring the effective functioning of the economic system and its intensive development as well as improving the quality of production processes in enterprises. The article studies the need for conducting economic research of complex elements of human resources management and identification of the place and role of a man in conditions of modern production. The necessity of analyzing the nature and possibilities of using basic principles of the theory of human capital in Ukraine's economy is identified as a component and factor of enterprise competitiveness.

Key words: human capital, competitiveness, efficiency, "economic man" innovation, investment

I. Kiyanka

POPULISM IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXPERIENCE OF BELARUS

The subject of the article is one of issue populism impact on public administration and local government on the example of Belarus.

The topically of the article is that the problem of populism takes one of the leading places among the topics of modern political studies. This is due to the important role of populism in a society, both in theoretical and practical space. The development of populism in any period of its formation is promoted by a number of reasons, including: strengthening the political and economic crisis, social stratification, exacerbation of urgent problems in education, medicine, culture. On this basis there arises populism of the political power and the regime which purpose was to reconcile conflicting interests of different sectors of society and reach consensus between movements and parties that defended them.

Populism is still the topical phenomenon of social and political life of many countries. Making a significant impact on the policy in countries with relatively little experience of democratic institutions functioning, populism, and along with this, quite visibly manifests itself in the modern political space of "old" democracies. There is a clear link between the increasing populism and the exacerbation of socio-economic problems. An important factor contributing to the emergence and growing influence of populist, is the inability of the political establishment, including a fully democratic, one to respond effectively to new difficulties and challenges.

Populism can assume the inevitable companion of political freedom and democracy. Sometimes it appears as a force that promotes political participation, implementation of reforms in the interests of numerous social groups with low status. Meanwhile, leaning to the contrasting rights of the majority of the interests and rights of certain minorities, populism can be a threat to rule of law and basic

political and civil liberties. Wherever populist leaders got power, it became of an authoritarian character, accompanied by harassment and abuse (but not elimination) concerning the opposition.

It is important to emphasize also that the populism, unlike traditional ideological system, is deeply dependent on the characteristics of different national political cultures of a particular set of circumstances, socio-economic and political life of the country.

In a summary, there should be placed an emphasis on the populist traits inherent to the Belarusian authorities, and it has primarily social nature, and in their promotional constructions are generally distanced from the national (nationalist) ideology and values. From our point of view, the current Belarusian political regime can be defined as authoritarian and populist.

P. Shevchuk

NEGATIVE IMPACT ON THE PUBLIC ADMINISTRATION PROCESS SINCE THE INDEPENDENCE IN UKRAINE

For a quarter century period of independence Ukraine shows its gains and losses, which include deviations in public administration, that relate to significant deviation in the activities of institutions of all administration branches. These abnormalities are dysfunctions, defects, imbalances, risks and uncertainties of public administration.

There are many reasons of public administration dysfunctions, but two main groups are: those that have the inner nature (generally determined by the level of the ability of senior officials to make appropriate decisions, interconnect conflicts between influential groups of the political class, the consequences of powerful disasters, technogenous catastrophes inter-ethnic or class conflicts) and those that are the results of external actions, including the negative impact of the global financial and economic crisis, military actions, war and economic blockade.

The factors of public administration dysfunction must also include using of "soft power" or "smart power" technologies, and possibly both instruments simultaneously, comprehensive corruption and unregulated lobbying, unpopular government steps on economic, fiscal or social policies.

Defects of governance are administrative decisions, which can be ineffective, wrong, late and causes crises and conflicts in the country. The most significant are administrative errors that may occur due to the effect of human factors and therefore that "the ability of the human mind for ideas and solutions to complex problems is very small compared to the scale of problems".

It is very important that cumulative options should not exceed critical standards, behind of which management functions of the state are significantly reduced and the unprofessional management elite can lead to unexpected consequences and become a threat to national security.

The main types of government imbalances, which are also critical for Ukrainian

society should involve difficulties with the implementation of government functions in the complex and rapidly changing present-day conditions; slow bringing of these functions into line with the realities of the situation; lack of public administration mechanisms flexibility of government; appearance of "neurotic" mentality in certain parts of society; state of anomie, nihilism, value uncertainty and even undisguised hatred for all Ukrainian (primarily for language) due to mutual distrust between the state and citizens; a significant budget deficit, inadequacy of declared and promised social reforms.

Most of the reforms initiated by the government, are constantly faced with the contradictions and rejection on the part of many sectors of Ukrainian society because of real imbalance between public interests of people and authorities. The public authorities can't still understand that one of the main causes braking performance of its declared reform was lack of support from the population. Because the experience of states shows that the real success of the transformation processes is possible only when the reforms and their results meet the interests and aspirations of the general public.

Risks in government have a significant potential impact on the entire system of governance, and all the risks are partly the result of updating entropic uncertainty, taking place in modern conditions of realization of public administration under the influence of globalization and the threat of international terrorism.

The considerable uncertainty of governance usually leads ultimately to its unmanageable and reduced ability to adequately assess the activities and performance of all subsystems and to plan its tasks in time.

The approaches to improve the effectiveness of the implementation of public administration in Ukraine in conditions of external and internal threats appearing and challenges of present time are given.

Key words: public administration, imbalance of public administration, disfunction of public administration, administration, corruption.

NORMATIVE LEGAL FRAMEWORK FOR COMPETENCES OF NATIONAL AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION

Problem statement. Fighting corruption underlies an effective public administration. It concerns all civil servants and is an actual issue for the future of all nations, in particular of developing and transitive economies. The problem of corruption in Ukraine remains topical, as according to the National Office of Transparency International, in 2015 Ukraine ranked 130th in the global rating of 168 positions (in 2014, the country occupied the 142nd place out of 175 positions). The Ukrainian people expect the authorities to implement effective and urgent measures against corruption. In order to meet their expectations, the anticorruption reform was launched in 2014. Thus, the former Law of Ukraine of 07.04.2011 No3206-VI “On Principles of Preventing and Fighting Corruption” was replaced with the Law of Ukraine of 14.10.2014 No 1700-VII “On Prevention of Corruption”, accompanied by the Law of Ukraine of 14.10.2014 No 1698-VII “On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”. Along with the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, another anti-corruption body was designed – the National Agency for Prevention of Corruption.

Recent research and publications analysis. Countering corruption is researched by such public administration scholars as V. Filippovskiy, S. Klimova, T. Kovaliova, O. Melnychenko, V. Shchegortsova, V. Stepaniuk, V. Tkach, H. Tolstykh and others. However, considering the urgency of the corruption problem and changing laws, it is expedient to analyze the normative legal framework for the main jurisdiction of the specialized body of central executive power i.e. the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine.

The paper objective is determining the main competence of the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine in accordance with the law.

The paper main body. The National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine was created as a multi-purpose institution aiming to concentrate all the key functions within a single organization and implement a complex approach to prevention and countering corruption. A model of that kind ensures fulfillment of multiple functions, namely: policy design, analysis, technical support, interaction with the civil society, providing free access to information, monitoring, and investigative activities.

The scope of competence of the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine is a totality of rights, duties, and responsibility of that executive authority and its officials who ensure the performance of anticorruption functions and tasks, established by the regulatory acts of Ukraine.

The main normative legal act that regulates the activity of the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine is the Law of Ukraine of 14.10.2014 No 1700-VII “On Prevention of Corruption”. According to that law, the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine is a special-status central executive authority, which ensures formation and implementation of the state anticorruption policy. The Agency was established by the Cabinet of Ministers of Ukraine in accordance with the Law of Ukraine of 14.10.2014 No 1700-VII “On Prevention of Corruption”, the Law of Ukraine “On Central Bodies of Executive Power”, Decree of the CMU dated March 25, 2015 No170 “Certain Issues of Selecting Candidates for Membership in the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine”. The legal framework for the careers of the members, officials, and the executive office staff of the National Agency for Prevention of Corruption is the Law of Ukraine “On Civil Service”.

The main rights, duties, and responsibility of the National Agency for Prevention of Corruption in Ukraine and its members have been determined by the Law of Ukraine of 14.10.2014 No 1700-VII “On Prevention of Corruption”.

The National Agency for Prevention of Corruption is responsible and subordinated to the Verkhovna Rada of Ukraine and accountable to the Cabinet of Ministers of Ukraine. Apart from that responsibility, the activity of the National

Agency for Prevention of Corruption is subject to public control through the Public Council attached to it. The Public Council under the National Agency for Prevention of Corruption hears regularly accounts of the Agency' s activities and adopts its annual reports that are later on publicized at the official portal of the National Agency for Prevention of Corruption.

Conclusions. The National Agency for Prevention of Corruption is a specialized institution, authorized legally to prevent and fight corruption. In accordance with the law, it performs its anticorruption functions, namely: research and analysis, anticorruption policy making and coordination, control of income declarations of public officials, training and consultations to governmental agencies regarding corruption risks and preventive measures.

N. Pavliuk

**THEORETICAL FOUNDATIONS OF ORGANIZATIONAL
AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT
IN UKRAINE**

The establishment of the system of public management in Ukraine requires a deep study of the whole complex of modern mechanisms of public management, which is starting with the organizational and legal. These mechanisms are well designed for the system of public administration in Ukraine, but in the context of publicity require additional rethinking, especially from the standpoint of modern theoretical approaches. In present conditions, the lack of proper theoretical study of the nature, components, interconnections and interdependence of organizational and legal mechanisms of public management in Ukraine may cast doubt on the effective solution of many problems to be solved during the establishment of the system. The aforementioned and predetermined issues stipulate the topicality of the basic idea of this article.

The theoretical foundations of organizational and legal mechanisms of public management in Ukraine were investigated by V. Averyanov, V. Bakumenko, A. Boryslavska, M. Bratkovskiy, I. Hrytsiak, V. Hroisman, B. Danylyshyn, A. Lelechenko, V. Mamonova, O. Skrypniuk, I. Tsurkanova. However, in modern conditions of the intensification of the public management process establishment in Ukraine this topic gains a new meaning, its topicality increases and there appears a need for a new theoretical understanding of the issue.

Both the mechanisms of public administration, and their important elements have been studied by Ukrainian scientists from the initial period of the establishment of public administration science. They were mostly viewed as a system, but from different angles. Treating mechanisms of public administration as a system, scholars emphasize on the complicacy and complexity and thus show the need and outline the range of their enhanced understanding. However, some researchers suggest that in the

relation to the system of management as a broader concept, public administration mechanisms are a subsystem, as a narrower concept.

Not all researchers agree with the Ukrainian priority concept of consistency in the interpretation of the public administration mechanism. Drawing attention to the functional side of public administration mechanisms, emphasizing on their complex nature, they essentially perform a classification, i.e. distinguish their certain kinds. In general, there are two approaches to the interpretation of the concept of "public administration mechanisms", which can be described as structural-organizational and structural-functional.

The evolution of the essence of public administration and its mechanisms in the area of public management was due to the development of democracy and civil society in the world and especially in Ukraine. An intermediate stage of transition from state administration to public management was public management as a kind of administrative activities of public authorities, through which the State and civil society provide self-government of the whole social system and its development. Today, the term "public management" has replaced the previous term "public administration".

For scientific researches today there is the inherent tendency of expanding the interpretation of the "public management" concept. It is, particularly, understood as activities of public servants and politicians, structures and procedures of public authorities and their systematic study; the field of practice and theory that is crucial for public administration and focus on internal activities of state institutions; activities, which are closely related to politics, law, and civil society; activities, which ensure the effective functioning of the entire system of state and local governments and provide a broad involvement of various stakeholders (those interested) in developing and implementing public policy.

Today, among Ukrainian researchers there are debates about the nature of the category of "public management". The work has begun among scientists-lawyers. The most widespread there is the thesis that public management cannot be the main element of the subject of legal regulation of administrative law.

The relatively short period of the research of public management in Ukraine has not given opportunities to thoroughly understand its mechanisms. Therefore, the understanding of public management mechanisms is now possible to carry out only starting out from extensive scientific developments regarding "public administration mechanisms", but taking into account the nature and logic of the system of public management. In this context, each individual public mechanism of management should be seen as a set of coordinated management methods. Thus, there is a need in the classification of management mechanisms according to certain criteria, and for organizational and legal mechanisms of public management the main criterion actually is the criterion of publicity. However, the criterion of publicity should be implemented in specific legal provisions, enforcement of which is the precondition for publicity implementation in practice.

So, in the science of public administration there was conducted the fairly thorough theoretical study of both mechanisms of public administration in general and their individual kinds, including organizational and legal. However, the task of forming in Ukraine the modern system of public management has put the demand for critical reframing of previous developments. In this context of the development of new theoretical principles of organizational and legal mechanisms of public management in Ukraine, there must be, above all, taken into account the element of publicity and its understanding to the extent, in which it is actually present at a given stage of the new management system and integrated in all modes of its functioning.

O. Paska

**THE INFLUENCE OF THE PRESIDENCY
AS THE CLASSIFICATION CRITERIA OF THE PRESIDENTIAL
AND MIXED FORMS OF GOVERNMENT**

Problem statement. The presidency exists not only in presidential republics, but also in the mixed type republics. Their comparison and deeper study requires a certain classification system. The problem is that there are different classification types of presidential forms and systematizations of types, structure, ways of organizing the presidency in various presidential states and states with a mixed form of government. However, more general, common criteria are required to compare the presidential and mixed forms, and to evaluate trends of transition from one form to another.

Analysis of recent publications. Comparative analysis of the presidency was carried out by both foreign scientists A. Siarof, A. Krouwel, J. Cary, M. Shugart, O. Zaznaev, Chyrkin and Ukrainian scientists Romanyuk A.S., Makarenko B.I., Lyashenko T. and others.

The purpose of the study. Due to the fact that it is needed to develop a generalized approach for the study of the presidency in post-communist countries in order to compare its variable characteristics, it is necessary to develop approaches for the estimation of such a common systematization criterion of the presidential and mixed forms as influence.

Scientists group the presidential countries where the presidency is maintained according to certain characteristics that unite them. This allows us to systematically analyze the selected types and create new ones or correct errors in existing ones. Due to the fact that most of the classification criteria do not allow us to compare all of the presidential countries and mixed type republics, one of the most used criteria is the power of influence or influence of the presidency, which depends on a certain set of its powers. This category is variously called in an attempt to define the indices of its

measurement. According to the value of this criterion scientists are trying to classify presidential and mixed forms of different countries.

It is offered to add factors of influence determined by us to the list of the main influence factors proposed by A. Romanyuk taking into account the specifics of post-communist countries and influence indicators of this institution in order to get an improved scale of their evaluation.

The proposed system of indicators intended for evaluating such classification criterion of the presidential and mixed forms as influence of the presidency provides an opportunity not only to compare the power of influence of this institution in the mixed type republics, but also to assess the trends of countries' transition from presidential form of government to the mixed and from the mixed to the parliamentary and vice versa.

The approach developed for estimating the influence criterion of the presidency allows us to study the possible dependence of changes in presidential and mixed republics on the value of this criterion.

УДК 35.08:174

І. Тарасюк

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

З’ясовано особливості становлення професійної культури посадових осіб органів публічної влади, окреслено актуальність обраної теми статті та проаналізовано стан дослідженості цього питання у науці. Розглянуто основні дефініції поняття “професійна культура”. Проаналізовано відмінні особливості культури управлінців. Здійснено аналіз чинників становлення професійної культури посадових осіб публічної влади.

Ключові слова: етика, компетенції, публічна влада, професійна культура.

Проблема формування професійної культури посадових осіб публічної влади на сьогодні є досить актуальною для кожної країни світу. Ця проблема є динамічною, оскільки кожна епоха ставить перед суспільством нові проблеми, що потребують нових підходів до їх осмислення та вибору управлінських рішень, у процесі модернізації суспільств. Професійна культура державної служби, органів влади, державних службовців, будучи від природи динамічною, повинна вирішувати ті проблеми, що виникають у процесі становлення громадянського суспільства, збільшення відкритості влади, встановлення цивілізованих відносин влади з громадськістю.

Питання становлення професійної культури державних службовців досліджували вітчизняні науковці, а саме: Є. Бондаренко, С. Дружилов, В. Ігнатів, Ю. Кайданович, А. Капська, Л. Сергеева, Н. Сидоренко та інші. Проте станом на сьогодні актуальним для дослідження залишається становлення професійної культури посадових осіб публічної влади в Україні, що і стало мотивом вибору теми наукової статті.

Мета статті полягає у з’ясуванні особливостей становлення професійної культури посадових осіб публічної влади в Україні.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають високого рівня компетентності, професіоналізму, творчості та управлінської культури в державних службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому ефективне забезпечення соціально-економічних реформ державного управління значною мірою залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної професійної, компетентної та інноваційної роботи в нових умовах: демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Необхідною умовою ефективного державного управління є належний професійний рівень державного службовця, що підкріплений відповідною культурою управління [1].

Перед тим, як перейти безпосередньо до з’ясування особливостей становлення професійної культури посадових осіб публічної влади, звернемося спочатку до основних дефініцій поняття професійна культура.

Для розкриття сутності дефініції “професійна культура”, здійснено аналіз тлумачних словників, який засвідчив відсутність тлумачення цієї дефініції. Так, у

словниках пояснюється “професійна підготовка”, “професійна освіта”, “професійна діяльність”, “педагогічна культура”, “політична культура”, однак значення “професійна культура” не трапляється. Лише в Українському педагогічному словнику за редакцією С. Гончаренко зазначено, що “водночас під культурою розуміють рівень освіченості, виховання людей, а також рівень оволодіння якоюсь галуззю знань або діяльністю” [2].

Визначення поняття “професійна культура” знаходимо у дослідженнях С. Дружилова, який стверджує, що професійну культуру треба розуміти як специфіку, культуру професійного співтовариства і як культуру представника певної професії. “Перша включає способи організації і розвитку професійної діяльності, представленої в продуктах матеріальної і духовної праці, у системі професійних цінностей, професійних норм і переконань, професійних традицій, що обумовлюють ставлення фахівців до предметів і об’єктів їх діяльності. Друга – розглядається як результат засвоєння особою основних елементів професійної культури співтовариства, як результат професійної соціалізації і професійної ідентифікації особистості” [3].

Учений В. Белоліпецький визначає професійну культуру як категорію, що характеризує ступінь оволодіння професійною групою, специфічним видом трудової діяльності в будь-якій сфері суспільного виробництва. Професійна культура виступає способом формування та реалізації соціальних сил суб’єкта діяльності. У цьому визначенні акцентується те, що: професійна культура – культура професійної групи, яка не повною мірою відповідає особистісному спрямуванню набуття людиною культури її професії; професійна культура виражає певний ступінь виду праці в умовах загального і спеціального розподілу, що цілком відповідає її об’єктивному осмисленню [4].

На думку А. Капської, професійна культура, крім необхідних знань, умінь та навиків включає певні особистісні якості, норми ставлення до різних складових професійної діяльності [5].

Щодо державного управління, то в українській науковій літературі останнім часом багато публікацій стосуються культури управління. Досліджується сутність, поняття, розглядаються складові культури управління, її вплив на прийняття управлінських рішень, роль і місце у сфері державної служби. Культура управління має низку особливостей, які відрізняють її від усіх інших видів і форм культури: по-перше, управлінська культура – це характеристика суб’єкта управління, який досить суттєво впливає на всі параметри об’єкта, тобто на все суспільство; по-друге, управлінську культуру поєднують із управлінською поведінкою; по-третє, модель культури управління об’єднує такі напрямки: систему управління, організаційну складову та структурну будову, субкультури; по-четверте, до складу культури управління відносять загальну культуру (зовнішнього вигляду, поведінки, мови тощо), а також професійну, правову, економічну, організаційну, технічну тощо [6].

У контексті цього дослідження не можливо оминати увагою такі поняття, як “компетентність” та “компетенція”.

Як зазначає Ф. Шаріпов [7], компетентність – сукупність рис (характеристик) особистості, що дають змогу їй якісно виконувати визначену діяльність, що направлена на вирішення проблем (завдань) в якійсь галузі; це те, чого досяг конкретний спеціаліст, вона характеризує міру освоєння компетенції і визначається можливістю вирішувати поставлені “місцем” завдання. Щодо компетентності, то, на його думку, це те, на що претендує людина, це коло питань, в яких вона добре

обізнана, має знання і досвід; це характеристика місця, а не особистості, тобто параметр соціальної ролі людини.

Як і кожний процес на державній службі, формування професійної культури посадових осіб спрямований на виконання певних завдань. Завдання професійної культури посадових осіб публічної влади показано на рис. 1.

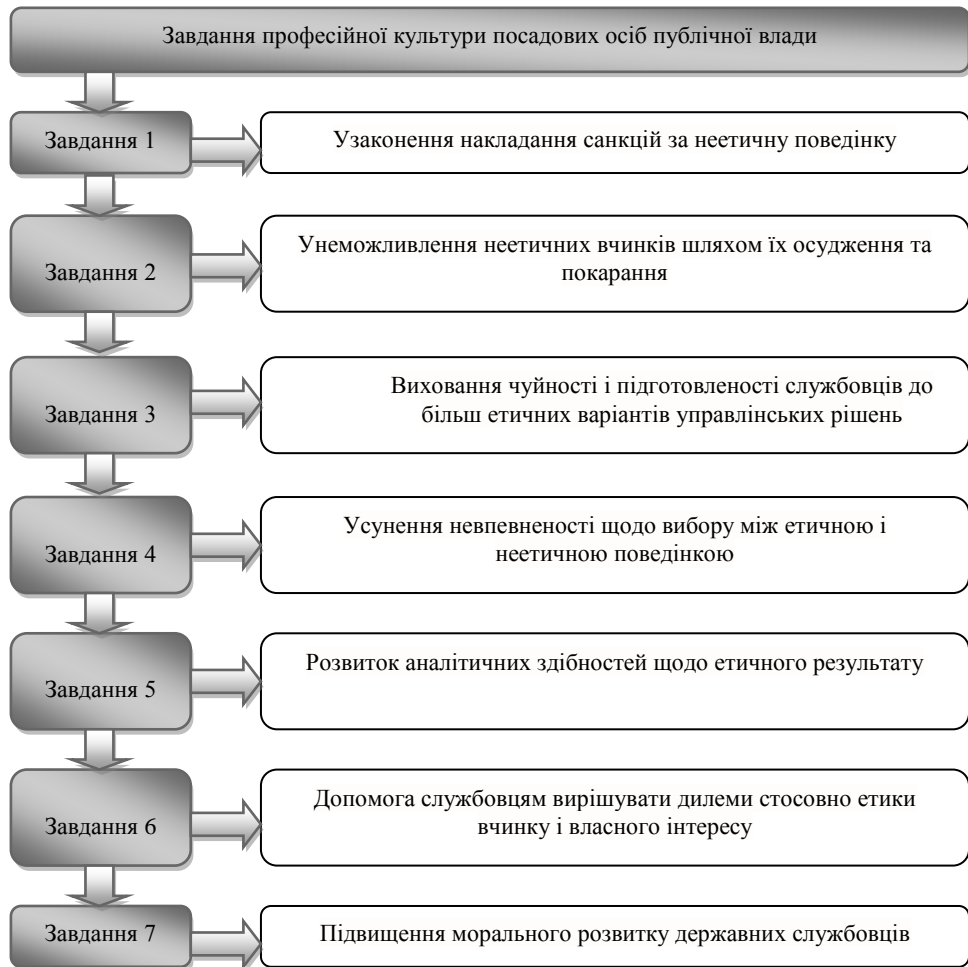


Рис. 1. Завдання професійної культури посадових осіб публічної влади

Отже, до завдань професійної культури посадових осіб публічної влади відносимо такі, як узаконення накладання санкцій за неетичну поведінку, унеможливлення неетичних вчинків шляхом їх осудження та покарання, виховання чуйності і підготовленості службовців до більш етичних варіантів управлінських рішень, усунення невпевненості щодо вибору між етичною і неетичною поведінкою, розвиток аналітичних здібностей щодо етичного і ціннісного результату, допомога службовцям вирішувати дилеми стосовно етики вчинку і власного інтересу та підвищення морального розвитку державних службовців.

У структуру професійної культури посадових осіб публічної влади є такі складові [8]:

- культура державного управління, органу влади (адміністративна культура (культура управління людьми), державно-управлінські цінності, управлінська свідомість). Спеціальними цінностями державних службовців є: політична нейтральність, чесність, непідкупність, володіння новим управлінським та економічним мисленням, суворе дотримання законності, якість, своєчасність та оперативність виконання завдань;

- комунікативна культура (культура спілкування), а саме культура слухати, культура говорити, етична культура спілкування;

- службовий етикет – відповідність етичним вимогам до професії; культура ділових відносин;

- політична культура;

- правова культура;

- соціальна (громадянська) культура, загальнолюдські моральні цінності;

- морально-етичні регулятори (саморегулятори);

- культура праці, культура робочого місця;

- культура трудових відносин;

- професійна поведінка (до загальних принципів службової поведінки належать такі моральні якості: відповідальність за справу, чесність, порядність, доброзичливість, уважне ставлення до людей, повага до закону, справедливість, об'єктивність, активність, готовність до співробітництва і надання допомоги);

- психологічна культура;

- інформаційна культура.

Формування професійної культури державної служби відбувається у процесі діяльності державних службовців, що здійснюється у межах трьох основних сфер, що мають свої характерні засоби, методи, ресурси. Це – організаційно-правова, економічна та соціально-психологічна сфери. З урахуванням того, що у процесі цієї діяльності відбувається взаємний вплив середовища та інституту публічної служби, зокрема й той, який визначає суть професійної культури, припускаємо, що за критерієм сфери формування окремих факторів цієї культури їх можна поділити на організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні. Таким чином, пропонуємо загальну структуру матриці для систематизації найбільш значущих факторів формування організаційної культури державної служби. Вона побудована за різними критеріями, що загалом відображають системність і враховують просторовий, суб'єктний і ресурсно-інструментальний параметри формування організаційної культури державної служби. Ця матриця має чотири квадранти просторово-суб'єктного позиціонування, а саме [9]:

- 1) зовнішні об'єктивні;

- 2) зовнішні суб'єктивні;

- 3) внутрішні об'єктивні;

- 4) внутрішні суб'єктивні фактори, де можуть бути розміщені відповідні організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні фактори (табл. 1).

Таблиця 1

Чинники становлення професійної культури посадових осіб публічної влади

Фактори	Об'єктивні	Суб'єктивні
Зовнішні	Вони насамперед пов'язані з елементами середовища, що мають тривалий період і значну кількість суб'єктів формування, а також високий ступінь поширення і впливу. Ці фактори формують, насамперед, загальні соціокультурні умови поведінки та діяльності державних службовців	Ці фактори можуть бути досить мінливими, тому що залежать від волі окремих суб'єктів, що знаходяться поза системою державної служби, але зацікавлені в її розвитку, функціонуванні за прийнятними для них сценаріями. Зазначені фактори конкретизують вимоги зовнішнього середовища до поведінки та діяльності державних службовців
Внутрішні	Ці фактори найперше обумовлені специфічними рисами організацій, що належать до системи державної служби. Така обумовленість склалася історично, насамперед, завдяки тривалим внутрішньоінституційним процесам. Ці фактори формують, насамперед, організаційно-культурні структури поведінки та діяльності державних службовців в організації	До цієї групи належать фактори, що максимально узгоджені з умовами діяльності певної організації і обумовлені не лише загальною специфікою державної служби, а й особливостями окремих галузей, сфер впливу, характеристиками окремих керівників і державних службовців. Завдяки цим факторам поведінка та діяльність державних службовців набуває конкретного спрямування та змісту

Примітка: складено автором на основі статті Є. Бондаренко [10].

До першого квадранта можуть належати такі основні фактори:

- організаційно-правові – тип і рівень розвитку суспільних відносин, політична система держави, політична, правова культура;
- економічні – загальний стан економіки держави, ступінь впливу організації на управління чи регулювання у сфері економіки;
- соціально-психологічні – культурно-цивілізаційна специфіка середовища, інші рівні та складові, цінності та норми, традиції національної культури.

До другої групи доцільно віднести такі фактори:

- організаційно-правові – національне законодавство, етап розвитку, вік, масштаб діяльності організації, ступінь її інтеграції до системи державної служби;
- економічні – сталість організації в даних економічних умовах (податливість до кризових явищ, частота зміни керівництва та персоналу);
- соціально-психологічні – традиційне ставлення та вимоги до професії державного службовця, що склалися в суспільстві, суспільно-історичний професійний досвід.

До третьої групи належать такі фактори:

- організаційно-правові – формальна організаційна структура та організаційні процеси, стандарти діяльності, передбачені для організації, структура комунікативних мереж, до яких включена організація;
- економічні – ресурсна база організації, технічні та економічні умови діяльності;

– соціально-психологічні – рівень сформованої організаційної, етичної, естетичної культури та культури праці.

До четвертого квадранта мають бути віднесені такі фактори:

– організаційно-правові – повноваження організації, кадрова політика, склад державних службовців, організаційна поведінка персоналу, відносини підпорядкованості всередині організації, моделі оцінювання діяльності;

– економічні – система розподілу ресурсів, стимулююча система винагороди;

– соціально-психологічні – використання надбань національної культури, стиль керівництва, професійна підготовка персоналу, система навчання кадрів, наявні субкультури.

Доцільно також звернути увагу на мотиваційні чинники. Професійну мотивацію у діяльності державного управлінця. Професійна мотивація є безперервним процесом, що триває під постійною дією об'єктивних і суб'єктивних чинників. Мотивами трудової діяльності є: спонуки суспільного спрямування; отримання певних матеріальних благ для себе і сім'ї; задоволення потреби в самоактуалізації, самовираженні, самореалізації, суспільному визнанні, в пошані з боку інших. У найзагальнішому вигляді мотивація людини до діяльності – це сукупність сил, які спонукають людину до здійснення певних дій. Ці сили знаходяться зовні і усередині людини та примушують її усвідомлено або ж неусвідомлено скоювати деякі вчинки. При цьому зв'язок між окремими силами і діями людини опосередкований дуже складною системою взаємодій, внаслідок чого різні люди можуть абсолютно по різному реагувати на однакові дії з боку однакових сил. Загалом мотиваційні чинники професійної діяльності державних управлінців розділяють на дві групи, а саме: процесуальна і змістовна мотивація або професійна мотивація; мотивація до реалізації управлінських функцій [11].

На сьогодні в Україні на сучасному етапі формується стратегічна спільнота вчених, експертів, консультантів, аналітиків, які розробляють політико-теоретичні, тактичні, оперативні й перспективні питання стратегії управління та державотворення. В Україні починає формуватися ринок аналітичних послуг, які надають економісти, соціологи, політологи, психологи, юристи з відповідними кваліфікаційними потребами, для допоміжного, виконавчого, керівного персоналу, державної служби, а також аналітиків, радників, консультантів тощо.

Проте є і певні негативи, оскільки таких аналітиків у вищих навчальних закладах готують досить мало, дуже обмеженими є заміна вже застарілих та утвердження нових курсів і спецкурсів із політико-психолого-управлінського аналізу. Формування управлінської культури та створення центрів експертно-консультативних послуг має активно підтримуватися державою. Очевидно, у цьому разі важливим є визначення основних цінностей і проблем України й володіння достовірними знаннями з основ суспільно-політичного життя в Україні й світовими досягненнями політичної стратегії розвитку суспільств.

Таким чином, держава повинна мати серйозні важелі впливу на формування управлінської культури державних органів у процесі державотворення в Україні, насамперед за допомогою виховання культури управління у населення та професійної культури представників влади. Важелі ці залежать від багатьох чинників, зокрема від моделей власних вітчизняних та запозичених із загальнолюдських цінностей. Має значення, яка модель береться за основу і як її модифікують із національними цінностями в Україні.

На сьогодні вже зроблені важливі кроки на шляху до формування якісно нової професійної культури державних службовців, одним із яких є прийняття у грудні 2015 р. нового Закону України “Про державну службу”, який враховує перелічені вище чинники [12].

Формування ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, яка б відповідала стандартам демократичної держави й громадянського суспільства, є неможливою без комплексного розвитку її потенціалу – кадрів органів влади. Стає необхідністю створення ефективно діючої, організаційно оформленої, із чіткою координацією завдань і функцій кожного управління системи поведінки, оскільки це дасть можливість удосконалити професійну компетентність та професіоналізм управлінців, вести постійний і цілеспрямований діалог державних службовців та управлінців недержавних структур із населенням.

Висновки

На сьогодні в Україні триває процес адміністративного реформування, що вимагає від управлінців професіоналізму, патріотизму, високої духовності, професійної культури й моралі. Без перебільшення можна стверджувати, що будь-яке питання управлінської діяльності має морально-етичний аспект, оскільки визначальним чинником управління є люди з їх інтересами, поглядами, потребами. Посадові особи органів публічної влади повинні стати активними учасниками адміністративної реформи, здійснювати її кадрове забезпечення, оновлювати державні структури людськими ресурсами, а також здійснювати адаптацію їх підготовки до змін, що сприятиме мобільності кадрів, забезпеченню їх професійного вдосконалення, культури, поліпшенню якості послуг населенню.

Список використаної літератури

1. Кайданович Ю. С. Освітні інновації як чинник підвищення управлінської культури державних службовців [Електронний ресурс] / Ю. С. Кайданович. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12KYSKDS.pdf>.
2. Український педагогічний словник [Текст] / за заг. ред. С. Гончаренко. — К. : Либідь, 1997. — С. 182.
3. Дружилов С. А. Психологические проблемы формирования профессионализма и профессиональной культуры специалиста [Текст] / С. А. Дружилов. — Новокузнецк : ИПК, 2000. — С. 5.
4. Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современности [Текст] : учеб. пособ. / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий. — Ростов-на-Дону : Издательский центр “МарТ”, 2000. — С. 63.
5. Капська А. Й. Соціальна робота: деякі аспекти роботи з дітьми та молоддю [Текст] : навч.-метод. посіб. / А. Й. Капська. — К. : УДЦССМ, 2001. — 220 с.
6. Сергеева Л. М. Застосування методів оцінки рівня культури управління на державній службі / Л. М. Сергеева // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (28 листопада та 21 грудня 2006 р.). — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. — С. 146.
7. Шарипов Ф. В. Профессиональная компетентность преподавателя вуза / Ф. В. Шарипов // Высшее образование сегодня [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 73.

8. Сидоренко Н. Оцінка професійної культури державного службовця: компетентнісний підхід [Електронний ресурс] / Н. Сидоренко. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-02/Sidorenko.pdf.

9. Бондаренко Є. М. Фактори формування організаційної культури державної служби / Є. М. Бондаренко // Актуальні проблеми державного управління [Текст]. — 2012. — № 2. — С. 365.

10. Там само. — С. 364—372.

11. Провоторова Н. В. Система професійної та управлінської мотивації державних службовців як представників соціономічних професій [Текст] : дисертація канд. психол. наук : 19.00.05. / Н. В. Провоторова. — Луганськ : Східноукр. нац. ун-т, 2010. — 215 с.

12. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

I. Tarasiuk

CREATING A PROFESSIONAL CULTURE OF PUBLIC AUTHORITY OFFICIALS

The article reveals the peculiarities of creating a professional culture of officials in public authorities, outlines the relevance of the article's topic and provides an analysis of the status of scientific research of the issue. The main definitions of the concept of 'professional culture' have been studied. The article analyzes distinctive peculiarities of managers' culture and the factors affecting the creation of a professional culture of public authority officials.

Key words: ethics, competencies, public power, professional culture.

УДК 351:378.11.001.73:001

Н. Яниська

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

Досліджено основні аспекти державного управління науковою діяльністю вищих навчальних закладів в умовах реформування галузі. Визначено концептуальні засади державного управління у сфері наукової діяльності вищих навчальних закладів та розкрито особливості функціонування його організаційного і правового механізмів. Визначено, за допомогою аналізу сучасних підходів до організації університетської науки в зарубіжних країнах, тенденції її розвитку та реформування в контексті перспектив їх впровадження в Україні. Виокремлено інновації, реалізація яких здатна оптимізувати наукову діяльність вищих навчальних закладів України.

Ключові слова: університетська наука, управління науковою діяльністю вищих навчальних закладів, суспільне взаємодія.

У всьому світі саме університети і галузеві інститути, де нерозривно пов'язані навчання і науковий пошук, є визначальним джерелом і органічною складовою національного наукового та інтелектуального потенціалу. Удосконалення наукової діяльності у вищій школі є запорукою розбудови української державності та забезпечення українській науці гідного місця в сучасному світі, де наукові відкриття здійснюють безпосередній вплив на економічне зростання, політичну стабільність і національну безпеку.

Адаптація найкращого сучасного світового досвіду державного управління розвитком науки у вищих навчальних закладах здатна істотно вплинути на формування концептуальних позицій вітчизняного державного управління у цьому контексті.

Наукова діяльність загалом і її розвиток у вищих навчальних закладах зокрема, а також комплекс проблем, пов'язаних із реалізацією університетської науки, завжди були предметом активних міждисциплінарних досліджень. Проблеми розвитку галузі стали предметом міждисциплінарних наукових розробок таких вчених: З.-К. Абея, Т. Віссера, Дж.-Х. ван Дріела, Ф. Кендерса, Дж. Пітерса, К. Роя, К. Терлоу, Т. Вайссер. Проблеми освіти і науки досліджені в роботах польських управлінців і наукових співробітників у галузі організації науки і освіти: В. Зачинського, Ч. Куписевич, З. Квенціньського, Г. Квятковської, В. Ліппке, Я. Мортізі, В. Вікон, Р. Осовського, А. Пенделя, Е. Щепанік. У межах юридичної науки в проблематиці активно працюють Г. Цехмістрова, Г. Барабаш, С. Черновський, Л. Купина, Л. С. Лобанова і багато інших.

Серед українських вчених проблемам організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах присвятили свої праці Л. Бурдонос, Г. Капосльоз, Ю. Козловський, Г. Кохяр, Г. Курко, В. Луговий, С. Ніколаєнко, Л. Парашенко, В. Прошкін, Л. Пшик, С. Сущенко, Г. Тульчинська, Г. Тюленев, В. Распопов. На питаннях забезпечення сучасної освіти і науки зосереджені праці В. Ващенко, І. Колобердянко, О. Малакурбанова, І. Панченко та інших.

Однак, незважаючи на певний інтерес до проблем формування, організації та розвитку наукової діяльності в університетах, комплексні дослідження, присвячені державному управлінню в сфері наукової діяльності вищих навчальних закладів у контексті її удосконалення, ще не проведені, системно українські дослідники не зверталися до управлінських аспектів удосконалення наукової діяльності вищих навчальних закладів, що обумовлює актуальність обраної проблематики.

Мета статті полягає у визначенні та обґрунтуванні механізмів державного управління удосконаленням наукової діяльності вищих навчальних закладів України на основі позитивного зарубіжного досвіду.

Місце і роль науки та її університетського сегмента, зокрема в житті суспільства, свідчать про цивілізаційний рівні будь-якої країни. Розуміння того, що саме наука формує суспільство, а стан її розвитку обумовлює рівень культури і соціально-економічного розвитку, формується та культивується державою через відповідну державну політику, яка базується на пріоритетах знання і науки та визначає їх глобальне значення для розвитку кожного покоління громадян.

Сприяння науковій діяльності вищих навчальних закладів, залучення студентів до наукової і науково-дослідної роботи, заохочення відомих науковців до участі в навчальному процесі – це важливі аспекти далекоглядної і результативної державної політики, яка визначає перспективи суспільства, його місце в світовому співтоваристві і роль у глобальному світі. Якість науки і освіти значною мірою залежить від наявності ефективної системи управління галуззю в усіх її підсистемах на всіх управлінських рівнях. Необхідність докорінної зміни позиції чиновників і громадськості в усвідомленні ролі науки у вищій школі в Україні, популяризації наукового світогляду серед населення та наукового пошуку серед школярів і студентства обумовлює необхідність вирішення проблем фінансового забезпечення галузі. В умовах фінансових труднощів і одночасно прагнень реалізувати потужні реформаторські інтенції з перебудови та демократизації всього суспільства на науку, як правило, не вистачає ні грошей, ні уваги суспільства. Використання ж альтернативних джерел фінансування фундаментальної науки та прикладних досліджень, зокрема в університетах, вимагає суттєвих кроків щодо вдосконалення правового поля і зміни позиції держави щодо залучення приватних інвестицій та коштів благодійних фондів. Йдеться про зміну парадигми виключно державної (бюджетної) підтримки науки в бік протекціонізму шляхом заохочення активної взаємодії економічних, фінансових та ідеологічних механізмів стимулювання попиту на науковий продукт на внутрішньому ринку; забезпечення умов для його виходу на міжнародний рівень, законодавчого закріплення кардинального підвищення статусу наукової та науково-дослідницької діяльності в його матеріальних і моральних еквівалентах.

Негативні аспекти, характерні для українського контексту, існують і у більшості розвинених країн світу. Зокрема, у США і європейських країнах особливу тривогу управлінців викликає той факт, що високий рівень інформатизації, науково-технологічних досягнень суспільства, впровадження концепції безперервного навчання парадоксально поєднуються з досить істотним зниженням загальноосвітнього рівня молоді, насамперед, що стосується точних і природничих наук, які є основою науково-технічного прогресу [1]. З огляду на це, протягом останнього десятиліття урядами були зроблені системні кроки, спрямовані на виправлення ситуації. Наприклад, шляхом активізації професійних взаємозв'язків між університетами, підприємницькими структурами (потенційними замовниками) і

школами; шляхом посилення заохочувальної позиції держави щодо зацікавленості бізнесу і високого рівня професійної підготовки, підвищення якості виробничого навчання студентів і в підвищенні якості комунікації у межах такого партнерства на основі консенсусу між учасниками [2]. Залучення до участі у співпраці та взаємодії всіх зацікавлених сторін, тобто представників органів управління, адміністрації університетів, студентів, підприємств-замовників, батьків, адміністрації шкіл і самих школярів, громадських діячів та об'єднань, істотно вплинуло на розвиток університетської науки та її перспективи.

Основним індикатором місця науки у вищій школі України є істотний розрив між розробленими на інноваційних засадах правовими механізмами та неспроможністю їх адекватної реалізації в умовах реформування галузі, яке на практиці значною мірою має ознаки не концептуальних змін, а ситуативних показових кроків з метою пристосування без зміни існуючої системи. На знищення такого розриву спрямовані заходи реформування галузі, які впроваджуються в Україні на сучасному етапі. Основи інноваційного розвитку та завдання щодо адекватної позиції України в глобальному освітньому і науковому просторі обумовлюють кроки щодо забезпечення відкритості новим цивілізаційним цінностям та викликам співпраці, відповідності реаліям глобального відкритого інформаційного суспільства та подолання цифрового розриву при збереженні національних традицій і досягнень вітчизняної науки й освіти. У цьому сенсі багатоканальне фінансування забезпечується державою через економічні стимули і стабільність правового поля [3]. Без партнерства на основі контактів та творчої взаємодії університетів, зокрема їх наукових і науково-технічних підрозділів, з підприємствами-замовниками, з одного боку, і школами, які готують зацікавлених у науковій діяльності абітурієнтів – з іншого, університетська наука як галузь не має шансів в умовах існуючих фінансових труднощів і політичної нестабільності. У цьому контексті, вирішальне значення має усвідомлення невід'ємною взаємозв'язку і взаємозалежності розвитку науки у вищій школі та рівня підготовки шкільної молоді до науково-дослідницької діяльності.

Наукова діяльність, у її сучасному розумінні, є складовою системи суспільного поділу праці, спрямованого на отримання нового знання з метою забезпечення всієї іншої людської діяльності. При цьому, наука розглядається як багатогранне суспільне явище, зокрема як тип культурної діяльності та соціальний інститут, професійна діяльність, система знань тощо. Основні вимоги, що пред'являються до наукового знання, – це обґрунтованість, верифікація, лібералізм і практична застосовність, які є його іманентними характеристиками, транспонуються на наукове пізнання.

Взаємовідносини і взаємодія у системі координат “Держава” – “Освіта” – “Наука” характеризуються багатомірністю і взаємозалежністю як на рівні вертикальних, так і щодо горизонтальних зв'язків підпорядкування, залежності, захисту або взаємозумовленості. Освіта завжди було “колискою” науки, джерелом ресурсів, зокрема людських, здатних і мотивованих до наукової діяльності внутрішнім закликком і талантом, а часом і геніальністю. Відповідно, наука піднімала рівень освіти, забезпечувала освіту змістом, здоровим глуздом, перспективною суспільною значимістю і реального прогресу людства на кожному конкретному етапі його розвитку. В історичній ретроспективі держава долучилася до цієї системи зв'язків і зумовила як легітиміацію, так і підтримку всіх її складових. Наука і наукова діяльність, таким чином, нерозривно пов'язані з вищою освітою, яка як процес

відіграє значну, часом вирішальну, роль у соціалізації особистості, сприяє її можливості проявити власну індивідуальність у професійній сфері і зайняти в суспільстві таке місце, яке відповідає її запитам та обумовлює соціальний статус. Від структури і організації наукової діяльності значною мірою залежать перспективи економічного зростання на тлі істотного збільшення інвестицій у інфраструктури знання і збільшення частки капіталу провідних компаній і бізнес-структур, пов'язаних із інвестиціями в науку.

“Університетська наука” розглядається як галузь, до якої належать наукова і науково-технічна діяльність університетів, інших навчальних закладів IV рівня акредитації, що займає у сфері науки особливе місце, оскільки є унікальним комплексом, що відіграє вирішальну роль у формуванні і розвитку наукових та науково-педагогічних кадрів країни, і здійснює наукову та науково-дослідницьку діяльність із залученням студентів та науковців, які виявили себе як найбільш талановиті на національному та міжнародному рівнях.

Дві основні іпостасі науки, фундаментальні і прикладні наукові дослідження, сформувалися у період становлення науки як масштабної та значущої галузі функціонування держави і суспільства кінця XIX – середини XX ст., коли вони дійсно істотно відрізнялися, зокрема термінами впровадження та досягнення кінцевих результатів. У сучасному інформаційному суспільстві рівень якості наукових досліджень кардинально піднявся, а темпи їх впровадження в життя прискорилися на стільки, що сталося революційне скорочення розриву між теорією і практикою. Достовірні проміжні результати фундаментальних досліджень теж впроваджуються у життя і впливають на подальший хід теоретичних досліджень. Не викликає сумніву той факт, що розвиток науки в університетах має не тільки важливе стратегічне, а й пряме прикладне значення, що виражається у впровадженні в навчальний процес результатів наукових досліджень і інтеграції в навчальні програми. Таким чином удосконалюється процес передачі знань, наукових розробок, з огляду на сучасні темпи втрати знаннями своєї актуальності. Останнє обумовлює необхідність приділяти особливу увагу питанням підвищення кваліфікації працівників усіх галузей суспільного виробництва і обслуговування відповідно до принципу “LonglifeLearning” – “навчання протягом усього життя”.

Ефективність навчального процесу, підвищення якості підготовки фахівців, зростання викладацької майстерності науково-педагогічного складу зумовлюють необхідність брати до уваги весь комплекс робіт, пов'язаних із науковою діяльністю вищої школи: проведення самих досліджень, підготовку докторів і кандидатів наук, винахідницьку і патентно-ліцензійну роботу, видавничу діяльність, науково-дослідну роботу студентів. Рівень наукового потенціалу багато в чому залежить не тільки від наявної структури науково-педагогічних кадрів, науково-інформаційної і матеріально-технічної забезпеченості вищого навчального закладу, а й від оптимальної організації системи наукової діяльності, від спрямованої взаємодії всіх окреслених її сегментів.

Нормативно-правове забезпечення наукової діяльності вищих навчальних закладів України може бути визначено як задовільний для функціонування національної освітньої системи [4]. Ускладнення внутрішньополітичної обстановки, зовнішня агресія на південно-східних рубежах України, незаконна анексія Криму та проведення антитерористичної операції в південно-східних регіонах, що тривають на сучасному етапі, внесли істотні корективи в реалізацію планів із реформування галузі. Новації, запроваджені актуальною редакцією Закону України “Про вищу

освіту” 2015 р., свідчать про те, що державна науково-технічна політика в Україні є досить поверхневою, фрагментарною і здійснює незначний вплив на ефективність університетської науки як з об’єктивних причин, так і з огляду на специфічні обставини. Академічна і вузівська наука потребують глибинних перетворень, насамперед щодо інноваційного спрямування своєї діяльності: наука не повинна залишатися поза інноваційним процесом, а зобов’язана його очолити, активно сприяючи переходу економіки України на шлях інноваційного розвитку. Саме наукові новації – це первинне джерело інновацій у всіх сферах діяльності суспільства, а університетські вчені – автори значної частини інноваційних ідей.

Організаційний механізм державного управління університетською наукою складається в динаміці історичних і актуальних подій, а його дієвість прямо залежить від дієвості національної системи державного управління загалом. В європейських країнах склалися національні моделі “європейського університету”, хоча при будь-якій моделі реальна місія університетів ніколи не обмежувалася тільки формальними рамками. Незважаючи на істотні відмінності німецької та французької моделей, загальним принципом обох є те, що головною функцією університетів повинна бути підтримка національної культури і розвиток національного ідеалу в найширшому сенсі. Британська модель, наприклад, успадкувала, насамперед, загальнокультурну місію середньовічних університетів, французька – робить акцент на професіоналізації, німецька – віддає перевагу науковим дослідженням, а досвід США демонструє успішне співіснування різних типів університетів – класичні дослідні (університети “Ліги плюща”); гуманітарні коледжі (коледжі вільних мистецтв), спрямовані на підготовку еліти і значною мірою базуються на англійській моделі; а також університети штатів, які використовують елементи французької моделі. Місія європейських університетів посткласичних моделей включає, зокрема, завдання поширення знань серед нових поколінь, надання майбутнім поколінням освіти і виховання, а також збереження традицій європейського гуманізму.

Секторна структура української науки, органічною складовою якої є університетська наука, і системи органів виконавчої влади, які здійснюють реалізацію державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, свідчать про доцільність створення Міністерства науки та вищої освіти, інституційні процеси щодо функціонування якого фактично завершені створенням відповідної законодавчої бази та інфраструктури, здатної забезпечити актуальне управління належного рівня у таких важливих сферах, як академічна наука, система вищої освіти і університетська наука.

Освіта відіграє вирішальну роль у соціалізації особистості, у формуванні здатності молодого людини проявити власну індивідуальність у професійній сфері і займати в суспільстві місце, що відповідає особистим запитам, тобто обумовлює особистісний соціальний статус. Самостійність, незалежність, критичність, ініціативність, вміння конкурувати з іншими, здатність до мобільності, до змін у способі життя і професії забезпечують студентам конкурентність на ринку праці і переваги в умовах економічних і фінансових криз.

Надмірне регулювання, властиве системі державного управління в Україні, стало причиною системної кризи у вищій школі, як і в системі освіти загалом. Модернізація системи управління в державі проводиться у контексті демократичних змін, які впроваджуються саме тепер, в період найбільшої напруги українського суспільства. Ці зміни безпосередньо пов’язані з системою вищої освіти, адже якісні

показники, що характеризують результати її функціонування, відображають стан сучасного суспільства в теперішньому часі і його перспективи в майбутньому. Якість освіти значною мірою залежить від якості системи управління освітою на всіх її рівнях, від підходів держави до розвитку найрізноманітніших субсистем, складових галузей: від підготовки наукових кадрів, через здійснення наукових досліджень і практичне впровадження результатів наукового пошуку, до відновлення та поновлення наукового потенціалу вищої школи. В умовах необхідності протистояти економічній і фінансовій кризі, поглиблених в останні роки викликами збройної агресії і сепаратистськими бунтами на південному сході країни, Українська держава проводить комплекс кардинальних демократичних реформ, серед яких реформа вищої школи, що займає важливе місце.

Впровадження болонської системи в Україні фактично не вплинуло кардинально на ефективність і результативність системи вищої освіти. Зміни обмежилися пристосуванням діючих на момент початку реформ програм до нових “форм”, тобто значною мірою були чисто “косметичними”. Кількісні і якісні відмінності національної та болонської систем вимагали інтеграції світоглядних і концептуальних підходів, які реально не були впроваджені. На певному етапі реформування вітчизняної освітньої галузі не був передбачений реальний аналіз можливостей продуктивно поєднати національну і європейську системи. Обмежившись “декоративними” підходами, професійне експертне середовище виявилось нездатним протистояти непрофесійному ентузіазму “реформаторів”, хоча окремі позитивні кроки були все-таки проведені. Зокрема, йдеться про укрупнення університетів і ліквідації навчальних закладів, які не мали достатнього наукового та професійного рівня. Розвиток ринку освітніх послуг, характерний для початку XXI ст., кардинальних змін у якості навчання у вищій школі не забезпечив, а кращі традиції в цьому контексті зберігалися тільки в окремих, здебільшого найвідоміших університетах.

Перспективи України щодо формування і реалізації ефективної наукової, науково-технічної та інноваційної політики треба розглядати в контексті перспектив переходу економіки України на інноваційній шлях розвитку. Здійснення комплексу заходів, спрямованих на приведення системи державного управління у відповідність до вимог саме такої моделі економічного зростання, обумовлене декількома факторами. Ключове значення для досягнення цієї мети мають: кардинальна зміна типу взаємовідносин влади і науки, створення механізмів реального взаємодії владних структур із науковим співтовариством, посилення реального впливу наукової громадськості на формування і реалізацію державної науково-технологічної та інноваційної політики.

Експертні оцінки рівня присутності українських університетів у рейтингах найкращих університетів світу, загальних витрат суб'єктів господарювання на професійну освіту, доходів населення, залежно від рівня освіти, рівня освіти як показника життєвих перспектив і фактора соціальної активності, свідчать про відсутність залежності розміру зарплати від професійно-кваліфікаційного рівня працівників в Україні, насамперед у сфері освіти і науки [5].

Органи державного управління відіграють істотну роль у вирішенні проблемних питань. Зокрема, такими є галузева деформація вищої освіти, надлишкова розпорошеність, паралелізм і дублювання, перекося в підготовці фахівців з вищою освітою, низька активність вітчизняних вищих навчальних закладів у пошуках нових джерел фінансування наукової і науково-технічної

діяльності, порівняно низький рівень участі університетських вчених України в міжнародних дослідженнях тощо.

Розвиток університетської науки завжди відображає загальний стан економіки країни, оскільки наука вимагає значних інвестицій, які фахівці визначають як “довгі”, тобто суспільство відчує віддачу тільки з роками. Без активної позиції держави щодо заохочення підприємництва, благодійництва, приватних іноземних інвесторів до фінансування наукової діяльності університетів модернізація галузі залишиться благим побажанням і звичайною декларацією про наміри. Забезпечення стабільності в сприятливому інноваційному кліматі, гарантування науки від управлінського волонтаризму, зокрема в питаннях власності наукового продукту і реалізації договірних умов реалізація запропонованих новацій – ось окремі аспекти позитивної позиції держави щодо наукової діяльності.

Сучасні тенденції розвитку наукової діяльності вищих навчальних закладів зарубіжних країн, серед яких, зокрема, визнання низького рівня підготовки абітурієнтів, характерного не лише для України, але і для європейських країн, США та Канади, і існування на рівні середньої школи значного розриву між занадто малою кількістю обдарованих або просто достатньо підготовлених дітей і значною частиною серед випускників тих, хто відчуває труднощі в реалізації навіть найпростіших навиків навчання. Потенційний брак людських ресурсів у ключових наукових професіях обумовлює необхідність покращувати мотивацію учнів і студентів до занять наукою. У цьому контексті національної стратегії, як правило, спрямовані на модернізацію науки у вищій школі та реалізацію програм мотивування до наукової діяльності в середніх школах на основі партнерства, ініціативи, професійної орієнтації і можливості професійного розвитку вчителів. В Україні, з огляду на це, доцільно впроваджувати сучасні підходи до формування наукового світогляду і залучення до наукової роботи здібних молодих людей, незважаючи на всі труднощі, які переживає українське суспільство і держава. Впровадження новітніх підходів передбачає залучення як наукових розробок у галузі взаємодії держави і громадськості в сфері розвитку науки у вищій школі, так і розробки відповідної методології організації такої взаємодії і навчально-наукової роботи, а також впровадження методики викладання конкретних дисциплін. Необхідно передбачити одночасні цілеспрямовані дії в декількох площинах, що загалом збігаються з загальноприйнятими рівнями освіти.

Досвід американської Асоціації сприяння розвитку науки і організації стандартів науки наступного покоління щодо стабілізації розвитку у студентів здатності інтегрувати розуміння ними конкретних експериментальних наукових навиків обумовлює необхідність розробки загальної стратегії ефективного заохочення студентів до занять наукою. Наслідком цього стане можливість вимірювання їх особистих наукових досягнень і вибору професійної кар’єри в науці, технології, інженерії та математиці. Такі висновки дають змогу зробити висновки про результати реалізації Програми “Освіта і програма лідерства”, розробленої Національним центром інженерно-технічної освіти США і Партнерством математики і природничих наук, що фінансується департаментом освіти США і апробованого в сімнадцяти університетах США [6]. Метою цієї програми було налагодження партнерських відносин між університетами і органами управління шкільних округів, місцевими школами, підприємницькими структурами та некомерційними організаціями для оптимізації освітнього співтовариства в підходах до професійного розвитку професорсько-викладацького складу, громадськості та

бізнес-партнерів. Йшлося про здатність вищого навчального закладу не тільки надавати студенту знання, а й формувати навички, мотивувати норми, звички і цінності, необхідні для адаптації у “великому світі” і здатності до самовідновлення, переосмислення кожної конкретної життєвої ситуації і самоствердження в ній. Все це означає конкурентоспроможність і популярність університету серед студентів, майбутніх студентів та їхніх батьків. Такий підхід дуже актуальний і для України.

Функціональний аналіз різних типів університетів у контексті розвитку університетської науки виправдовує акцент на дослідницький університет. Адже останній є потужним фактором економічного та інноваційного розвитку регіону, в якому він діє. Критерії віднесення університетів до дослідницьких, особливості, що виділяють дослідницькі університети, зокрема США, Німеччини, свідчать про існування різних, наприклад селекційних або процедурних, підходів до надання університету такого статусу. Дослідницький статус обумовлює той факт, що в розвинених країнах університети стають суб'єктами економіки, здатними приносити прибуток в усіх напрямках своєї основної освітньої діяльності на основі системних інновацій. Інтеграція наукової, навчальної та підприємницької діяльності відбувається шляхом створення нових структур, що забезпечують просування створених інтелектуальних продуктів на ринку. Одночасно університетські навчально-науково-інноваційні структури здатні допомогти викладачам розкрити свій науковий потенціал.

Непрямий внесок університетів в інноваційні процеси пов'язаний також із продукуванням соціального капіталу в процесі проведення наукових та науково-практичних конференцій, форумів за участю інвесторів, а також реалізації програм щодо зв'язків науки з виробництвом. Таким чином, підтверджується необхідність кардинально змінювати управлінські підходи до організації цієї діяльності.

Проблеми функціонування наукової інфраструктури вищих навчальних закладів, пов'язані з недостатнім рівнем підготовки абітурієнтів і обмеженим припливом у галузь талановитих, здібних та мотивованих студентів, актуалізують питання підготовки науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах України і для них. Система підготовки науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, яка здійснюється на базі аспірантури і докторантури і є одним із пріоритетів діяльності вищих навчальних закладів України III – IV рівня акредитації, протягом 2015 – 2016 рр. суттєво оновлена, хоча робити висновки про конкретні результати можна буде через деякий час. Основні аспекти позитивного зарубіжного досвіду державного управління університетською наукою, методики контролю якості вищої освіти і наукової діяльності враховуються в заходах Міністерства освіти і науки України.

Водночас, на нашу думку, в межах сучасних підходів до моніторингу якості освіти варто не покращувати, а ліквідувати зайві ланки, функціонування яких має суттєвий корупційний потенціал. Розвиток системи вищої освіти України та наближення її до кращих європейських і світових стандартів можливі лише в разі серйозних законодавчих змін за зразком освітніх систем таких країн, як Польща, Словенія, Чехія, Нідерланди, Данія, певною мірою і Франції, Великобританії, США, що сприятиме рівноправній інтеграції українських вищих навчальних закладів у європейський освітній простір. Такий шлях вимагає нового стратегічного підходу до формування врівноваженої і ефективної тривірневої структури вищої освіти з одночасним відновленням і узгодженням програм підготовки студентів усіх профілів і спеціальностей. Доцільно апробувати голландську модель оцінки і

забезпечення якості вищої освіти. Однак не треба сподіватися на закордонну допомогу або на швидкий позитивний результат саморозвитку освітньої системи, в умовах збереження успадкованого від авторитарного минулого менталітету і викривлених понять про вищу освіту та критерії його якості. У реформах освітніх систем у розвинених країнах наприкінці ХХ ст. найістотнішим було їх безпрецедентне розширення, виникнення більшої кількості нових університетів, ніж за всі попередні століття. Тоді як у державах “новітньої демократії” ствердження національної незалежності, як правило, супроводжувалося створенням національних систем освіти, орієнтованих тільки на поточні потреби, хоча перехідний період значною мірою їх звужував, а отже, такі підходи були не цілком адекватні.

Найпотужнішими ініціаторами змін у галузі вищої освіти є не лише її власні проблеми чи негаразди, а й ті чинники, які є поза нею. Насамперед, це пріоритети і вимоги до освітньої системи, зумовлені генеральними напрямками руху світової спільноти в майбутнє, змінами в засобах виробництва тощо. На глобальному рівні ці тенденції будуть рости і заглиблюватися. Тому Україні потрібно врахувати їх у процесі стратегічного і тактичного планування змін власної системи освіти загалом, і університетської науки зокрема.

Форми і методи державної підтримки науково-технічних промислових об'єднань, механізмів їх бездотаційного розвитку включають реструктуризацію та реформування науково-виробничого комплексу, формування інфраструктури інноваційної діяльності, організацію виробництва нових видів наукомісткої продукції, підготовку кадрів для інноваційної діяльності, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, формування єдиною інформаційного середовища і розвиток міжнародного співробітництва, створення ефективної системи забезпечення безпеки та екологічного контролю.

Стратегія реалізації таких заходів повинна базуватися на створенні мобільного, такого, що динамічно розвивається, науково-виробничого комплексу. Це відповідає сучасним економічним умовам, а також позитивно впливає на ефективність реального сектора економіки певної території і досягнення на цій основі її стійкого бездотаційного розвитку, що є основою розвитку держави. У цьому контексті важливе значення мають формування та реалізація міжвузівських програм підтримки малого підприємництва і нових економічних структур. Системне проведення наукових досліджень та наукове обслуговування вищої школи з подальшим впровадженням результатів призведе до інтенсивного створення малих підприємств, а отже і створення нових робочих місць. Інкубація новостворених фірм та підтримка нових ідей; освоєння інноваційних проектів; виробництво наукоємної продукції та просування її на внутрішній і зовнішній ринки; формування основних елементів інноваційної інфраструктури, орієнтованої на потреби регіонів; охорона інтелектуальної власності та освоєння механізмів передачі та комерціалізації технологій – ось далеко не повний перелік заходів, необхідних для досягнення успіхів.

При цьому потрібно враховувати, що університети здатні змінити свою структуру та інфраструктуру наукових досліджень тільки в умовах реального реформування економіки і створення державою спеціального податкового клімату для інвестування в науку і освіту. Існує пряма залежність між економічною ситуацією в країні і тим, наскільки бізнес готовий інвестувати в освіту і науку. Отже, співпраця українського підприємництва та університетської науки в складних

економічних та політичних умовах перебуває здебільшого в площині законотворчості.

Висновки

Сучасні тенденції розвитку і реформування національних освітніх систем у контексті перспектив розвитку університетської науки в Україні свідчать, що скорочення на державному рівні фінансування системи освіти, наукових досліджень і інновацій було контрпродуктивним і призвело до незворотних процесів деградації інтелектуального потенціалу суспільства. З огляду на це, необхідні: на стратегічному рівні – активізація інституціональних процесів з метою забезпечення організаційної гнучкості, фінансової можливості і практичної ефективності університетської науки; на тактичному рівні – усунення істотного розриву між розробленими на інноваційних засадах правовими механізмами та неспроможністю їх адекватної реалізації в умовах реформування галузі, що значною мірою на практиці має ознаки не концептуальних змін існуючої системи, а ситуативних показових заходів з метою пристосування до поточного моменту і вимог суспільства. Можливо, доцільним буде удосконалення організаційної структури галузевого центрального органу виконавчої влади і виділення в окрему структуру – Міністерство науки та вищої освіти, здатного здійснювати безпосереднє галузеве управління з метою нарощування наукового потенціалу і забезпечення глобального ефекту щодо інноваційної перспективи України.

Оскільки жодна держава не в змозі “одноосібно” адекватно фінансувати розвиток фундаментальної науки та прикладних досліджень, зокрема і в університетах, обов’язковою умовою такого розвитку є залучення приватних інвестицій, коштів благодійних фондів та міжнародних інституцій. Університети здатні змінити свою структуру та інфраструктуру наукових досліджень тільки в умовах реального реформування економіки і створення державою позитивного податкового клімату для інвестування в науку і освіту. Існує пряма залежність між економічною ситуацією в країні і тим, наскільки бізнес готовий інвестувати в освіту й науку. Отже, співпраця вітчизняного бізнесу та освіти в сучасних умовах знаходиться здебільшого в площині законотворчості.

Отже, взаємозалежність стану і рівня розвитку науки в системі вищої освіти та соціально-економічного і політичного прогресу в державі зумовлена потребою суспільства у взаємодії та нарощуванні потенціалу демократичних реформ і є об’єктивною, що забезпечує глобальний ефект щодо цивілізаційного рівня країни, перспектив її інноваційного розвитку та добробуту населення. Невід’ємні взаємозв’язок і взаємозалежність перспектив розвитку науки у вищій школі та рівня підготовки шкільної молоді загалом і в окремих дисциплінах математично-природничого циклу зокрема. Необхідність популяризації науково-дослідницької діяльності обумовлює доцільність введення в шкільну програму предмета “науковий світогляд” і напрямки освітньої діяльності “Наука” в вищих навчальних закладах 2 і 3 рівнів акредитації при удосконаленні підходів до відбору найбільш здібних і талановитих студентів для наукової діяльності в університетах, провідної дослідницької роботи фундаментального і прикладного спрямування.

Список використаної літератури

1. Доннелли К. Накануне схода лавины. Высшее образование и грядущая революция / К. Доннелли, С. Ризви, М. Барбер ; (пер. с англ. Н. Микшиной) // Вопросы образования [Текст]. — 2013. — № 3. — С. 152—229.

2. Hendricks Cher C. Improving Schools Through Action Research: A Comprehensive Guide for Educators [Text] / Cher C. Hendricks. — 2nd Edition. — Boston : Pearson, 2009. — 224 p.

3. Шевченко Л. С. Фінансова безпека вищої освіти: виклики для України / Л. С. Шевченко // Актуальні питання фінансової безпеки держави [Текст] : зб. наук. пр. міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (21 лютого 2014 р., м. Харків). — X. : [б. в.], 2014. — С. 301—304.

4. Сгорченко І. Наука у “вакуумі” українських університетів [Електронний ресурс] / І. Сгорченко. — Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/articles/521-nauka-v-vakuumi-ukrajinskikh-universitetiv20.11.2015>.

5. Українські ВНЗ потрапили до світового рейтингу. Чи це престижно? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://inter.ua/uk/video/episode/shusterlive/2013/09/14/reiting-vnz>.

6. Science and Engineering Indicators. Science and Technology: Public Attitudes and Understanding [Electronic resource]. — 2014. — Ch. 7. — Access mode : <http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/chapter-7/c7g.htm>.

N. Yasnyska

SOME ASPECTS OF PUBLIC MANAGEMENT OF SCIENTIFIC ACTIVITIES IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS UNDER BRANCH REFORM

This article examines the main aspects of public management of scientific activities in higher education institutions under the branch reform. The article defines the conceptual framework for public management of scientific activities in higher education institutions and reveals functional peculiarities of its organizational and legal mechanisms. On the basis of the analysis of modern approaches to science organization in foreign universities, the article identifies its development and reform trends in the context of their perspective implementation in Ukraine. The innovations, whose implementation can optimize scientific activities of education institutions in Ukraine, are highlighted.

Key words: university science, management of scientific activities in higher education institutions, social interaction.

B. Lenihevych

INFLUENCE OF THE INSTITUTE OF THE PRESIDENT ON THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC AUTHORITIES ACTIVITY

The article is devoted to the influence of the presidency on the Ukrainian statehood formation. President plays an important role in making policy, the supreme political leadership of public affairs. These characteristics are inherent in the presidency for the different forms of government, but today the general trend of modern constitutional development of the whole group of countries is striving to overcome the shortcomings of the presidential and parliamentary system and synthesize their positive features, making the state mechanism more flexible and stable.

There is defined the role of the presidency in the formation of policy, the supreme political leadership of public affairs. In modern Ukrainian political realities, the presidency, on the one hand, determines heredity in the political system and, on the other hand, is designed to address the key strength of innovation. It can be defined the dual function of the Institute of the President of Ukraine as a kind of mediator between the forces of tradition and modernization. By its nature and historical origins Institute of the President of Ukraine is the center that embodies the political will and accountability in the political system of Ukraine. The special role of the Institute of the President of Ukraine is caused by the factors that characterize political realities of Ukraine.

In terms of political instability strong and authoritative presidential power is appropriate and effective to address the pressing problems of socio-political and economic development. However, the strengthening of presidential power may take place only in case of the institutionalization of the presidency. The latter will mean the transformation of the president onto a professional official and responsible one with a high level of civic trust.

There is analyzed the interaction of the presidency with the branches of government and political forces. It was determined that the factors affecting the performance of the president are primarily in the political arena. Organization of President's activity depends on the party affiliation of the President of Ukraine, the

number of political parties in the Parliament of Ukraine and their fractional composition.

Institute of the President has largely solved the problem of legitimizing the renewed political elite. Institute of the President in nature should be the center of national consensus principles formation in Ukraine. Until now, the idea of centrism principles are not updated in the political space, on the contrary, there is a lack of focus on finding ways to reach a compromise between different political forces, the artificial injection of conflicts and pressing social dialogue on important issues.

A significant amount of authorities, both in this situation and in others, does not give a positive result that would appear in the sustainable development of society, increasing welfare and the respective high level of trust in the highest authority Institute of the state - the Institute of the President. The low level of personal trust has directly reflected the low confidence in the Institute of the President.

D. Kharechko,

M. Kuibida

PUBLIC REGULATION OF THE ENFORCEMENT OF HOUSING RIGHTS OF UKRAINIAN CITIZENS

The article elaborates on the application of public regulation mechanisms for enforcing housing rights of citizens, identifies the key directions of application of public regulation mechanisms for enhancing the national housing policy for proper exercising of the citizens' housing right. The author researched the processes of using public regulation mechanisms of the citizens' housing right enforcement, identifies the key directions of application of individual public regulation mechanisms for enhancing the national housing policy and proper enforcement of the citizens' housing right. The means of exercising the housing right by citizens have been systematized; the ways of implementing the national policy in the sphere of their enforcement have been analyzed; and the essence of public regulation mechanisms for implementation of the national policy in the construction sphere has been studied.

Nowadays, the problem of housing provision for citizens of Ukraine is extremely acute. To settle it, we need to develop scientific foundations for exercising the citizens' housing right, methodology of its practical implementation through a system of national measures, application of public regulation mechanisms for its exercising and forming proper regulatory and legal support that would address current economic and social challenges. However, to ensure adequate support for exercising the citizens' housing right via housing construction or purchase, we need a comprehensive complementary approach on the part of both the state government, local authorities and enterprises, institutions and organizations of all types of ownership.

To ensure an adequate development of the construction industry in Ukraine, it is important to foster efficient mechanisms combining public regulation and market self-regulation. The article elaborates on the key public regulation mechanisms for the enforcement of citizens' housing rights and provision of housing to citizens of

Ukraine, in particular: organizational and administrative; regulatory and legal; financial; and informational.

The organizational and administrative mechanism is one of the key components of the public mechanism for regulating the construction industry. This is through its leverage that major administrative decisions are enforced determining the level of development of the sphere both in individual regions and nationwide.

The article offers a detailed description of the above public regulation mechanisms and provides recommendations for improving their application in practice.

Currently in Ukraine a number of housing programs are being implemented with the Ministry of Regional Development, Building and Housing of Ukraine as the spending unit. Therefore, relevant laws and decrees of the CMU explicate the regulations concerning provision of housing to certain categories of citizens within the framework of implementing the national housing policy. However, the diversity of mechanisms for using funds under the relevant budget program, spending units of the budget funds and officials in charge for the budget program, lower level spending units and objects that can be purchased for budget funds results in inconveniences in the process of housing purchase for the above category of citizens and difficulties in purchasing housing under different budget programs in the same building.

Having analyzed the current regulations of the Ukrainian legislation, the author outlined ways of exercising the housing right by persons who require improvement of their housing conditions; based on funding sources he identified the ways of acquiring housing for persons who require improvement of their housing conditions; and made suggestions as to enhancing the legal and regulatory framework.

Specifically, based on funding sources, the author identified the following ways of acquiring housing for persons who require improvement of their housing conditions: full funding from the local or national budget; combined funding from public (municipal) funds and private funds; and purchase of housing for private funds.

Therefore, the author indicates that to settle the problem of increasing the affordability of housing, it is necessary to improve the relevant financial support, and

one of the primary tasks of the economic policy should be arranging stable financial flows in the form of investment into building in order to enhance the coordination between the rates of formation of the market of mortgage loans and real estate.

Currently researchers tend to use such terms as “social housing” and “affordable housing”; and occasionally discrepancies as to the application of these notions occur. Therefore, the present article offers a clear-cut delineation of these notions and a scholarly definition of the notion of “affordable housing”.

The author proposes a strategy of public regulation of the housing market that should consist in establishing conditions that would be as favorable as possible for socially and economically active population, encouraging formation of the middle class at the same time ensuring support for vulnerable social groups.

The present article offers some variants of implementing the public policy in the sphere of construction industry activation, provision of affordable, high quality and comfortable housing. Besides, it is suggested that relevant public authorities should establish lower interest rates on loans for building and purchasing housing for the public as compared to interest rates of commercial and private banks; developing public regulation mechanisms and taking steps to enforce them to ensure the affordability of loans for building and purchasing housing for the public, i.e. making mortgage loans more attractive for the public; establishing a network of construction operators that would directly receive the budget funds allocated in the framework of the public housing policy, as well as have mechanisms of attracting private and loan funds; improving the attractiveness of mortgage loans for the banking sector, in particular increasing the scope of mortgage loans, targeted regulatory and legal as well as economic and social activity of the National Bank of Ukraine; creating proper conditions for the growth of positive dynamics in the flow of long-term financial resources, private funds and foreign investment into mortgage lending; reconstruction and replacement of obsolete housing by attracting investments and ensuring reconstruction of residential buildings of first large scale construction series with comprehensive housing development of the areas and reasonable use of land by optimizing the housing density.

The author believes that another factor that may play a role in tackling the housing issue is the policy of stimulating housing construction by enterprises (institutions, organizations) and provision of this housing to employees, since owners will be interested in constructing and maintaining such housing due to their need to attract qualified labor force to their enterprises (institutions, organizations), whose output will contribute to both profits of the business and its positive social image, while the state can encourage such activity by providing additional privileges for good corporate citizens.

O. Shtohryn

**MANAGEMENT APPROACHES TO ENSURING
REPRODUCTIVE HEALTH OF POPULATION
BASED ON HUMAN RIGHTS: A SOCIOLOGICAL DIMENSION**

The formulation of the problem. The issues are connected with reproductive rights are one of the most actively discussed in all countries, regardless of socio-economic living standards, religion and culture of this or that country. Solution of these issues is associated with important aspects of sexual and reproductive health that is the future of nations and countries. Most topical legally binding international agreements on human rights in varying degree directly related to the reproductive rights. Non-governmental structures, government officials and experts that work in international organizations have sufficiently expressive constructive position in this context. The last are particularly active proved the necessity of rethinking of these documents, encouraging international recognition of organic connection of human rights with the implementation of reproductive rights.

Analysis of the last researches and publications. Medical and Demographic problems of reproductive health of Ukrainian population investigated N. Zhylka, T. Irkina, V. Steshenko. Some aspects of the organization, structure and objectives of family planning services were examined by N. Hoyda. M. Bilynska and S. Mokretsov outlined the prospects of Ukraine's state policy of reproductive health protection. State mechanism of legal regulation of reproductive health protection in Ukraine conducted O. Korolchuk. Industry analysis, including oncogynecology service in Ukraine carried out by L. I. Vorobyova. Among foreign scientists who are exploring the problems of reproductive health of youth and teenagers we can distinguish Dzh. K. Abma, U. Keyts, H. Martines, R. A. Khetcher, H. K. Styuart, Dzh. F. Trassel.

The purpose of the article is to determine the status and problems of management activity in the field of reproductive health, including the estimates of workers and patients of branch establishments of reproductive health in Lviv.

The conclusions of this research and prospects for further investigations in this direction.

International standards in the field of reproductive health causing considerable demands on legal approaches to reproductive health and include practically each aspect of providing medical care, the list of relevant services, including the information, education, counseling that should be offered by the state according to population needs in the field of reproductive health. State administration bodies are required to provide comprehensive services in the field of reproductive health, which should be available for all categories of the population and to remove barriers concerning medical observation and care for those, who need it. Only under such conditions the realization of citizens' rights to life and health in general and reproductive health in particular is possible. The necessity for providing and protection of reproductive health of population actualizes the problems of the budget allocation and implementation of state policy in the field of reproductive health. In such context, it is advisable to form a position of public authorities for providing reproductive health of population.

УДК 336.14

І. Мусасва

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів. Розкрито відмінності між програмно-цільовим та постатейним методами формування бюджету. Показано переваги використання програмно-цільового методу бюджетування в Україні. Обґрунтовано необхідність подальшого запровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні та удосконалення механізму його реалізації з використанням адаптивних структур.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, результативність державних програм, перспективне бюджетування, розпорядник бюджетних коштів.

В складних умовах, в яких нині перебуває Україна (обмеженість фінансових ресурсів, необхідність захищати свою незалежність та цілісність території), велику роль відіграє бюджетна політика. Вона повинна бути жорсткою, але справедливою й активною. Необхідно визначити пріоритетний напрямок розвитку національного господарства та створити умови щодо захисту товаровиробників і сприяти залученню іноземних інвестицій [1].

Особливий акцент ставиться на необхідності підвищення рівня ефективності та результативності витрачання бюджетних коштів.

Питанню щодо запровадження програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) формування бюджету свої праці присвятили такі вчені, як: Т. Бабич, О. Василик, М. Гапонюк, О. Голинська, Я. Дьяченко, І. Запатріна, Л. Кондусова, К. Павлюк, І. Чугунов, І. Щербина та інші. Так, Я. Дьяченко досліджував теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів [2], О. Голинська – основні позиції та компоненти програмно-цільового методу управління бюджетами [3], Л. Кондусова обґрунтувала проблеми та виділила переваги програмно-цільового методу у бюджетному процесі [4], Ц. Огонь – ефективність бюджетних програм при застосуванні програмно-цільового методу планування бюджетів [5]. Але водночас і досі залишаються актуальними дослідження відносно перспектив та особливостей впровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів.

Однією з головних умов ефективного регулювання економічних процесів у державі є прозорість та зрозумілість державної політики. В Україні, в умовах децентралізації, підвищенні ефективності та результативності використання бюджетних коштів є потреба переходу від традиційних, застарілих методів бюджетування до таких, які б відповідали сучасним вимогам і апробовані світовою практикою. Саме таким інструментом є застосування програмно-цільового методу в процесі планування і виконання бюджету, що і зумовило вибір теми статті.

Мета статті – аналіз переваг, передумов та обґрунтування необхідності подальшого запровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Загалом Україна нині перебуває на шляху перетворень, зміст яких полягає у тяжінні до євроінтеграційних процесів, входженні до євроінституцій, передусім у

економічному секторі, та поступовому переході до стандартів, які використовуються цими інституціями. Паралельно з процесами загальносуспільного спрямування формування бюджетної політики має своєю основою суспільну згоду щодо її стратегічних напрямів і пріоритетів. Бюджет є важливим інструментом держави, через який вона формує власні економічний та соціальний потенціали. Завдяки своїй визначальній ролі в економіці бюджетний процес та бюджетна політика пов'язують державні інститути влади зі всіма суб'єктами господарської діяльності. Бюджет як важіль управління дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні. З соціально-фінансового механізму бюджет поступово перетворюється в потужний засіб впливу на громадську думку, спрямованість соціальних перетворень та розвиток політичних подій у державі [6].

У світі програмно-цільовий метод більше відомий під назвою "бюджетування, орієнтоване на результат" (далі – БОР). У розвинутих країнах спроби впровадити систему БОР почали робитися ще із середини ХХ ст. Наприклад, у США до кінця 90-х процедури такого бюджетування були законодавчо оформлені у 31-му штаті, а ще в 16-ти існувала низка його елементів. На сьогодні система БОР у тій чи іншій формі використовується в більшості країн Європейського Союзу, Австралії, Новій Зеландії та інших державах [7].

Програмно-цільовий метод формування бюджету впроваджується в Україні з 2002 р. Використання цього методу бюджетного планування дає змогу оцінювати результативність державних програм та чітко визначити, на що саме витрачаються бюджетні кошти. Програмно-цільовий метод складання бюджету набув подальшого розвитку з прийняттям у липні 2010 р. нової редакції Бюджетної кодексу України, яким передбачено розширення сфери застосування ПЦМ у бюджетному процесі.

Новий бюджетний кодекс України дає таке визначення програмно-цільового методу: програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [8].

Згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу України, в бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного та місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради). У цій статті також чітко встановлено підпорядкованість розпорядників при виконанні бюджетної програми. Бюджетна програма визначається головним розпорядником бюджетних коштів, який призначає її відповідального виконавця. До процесу виконання бюджетної програми можуть залучатися розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня. Забезпечувати цільове та ефективне використання бюджетних коштів має відповідальний виконавець. Така підпорядкованість сприятиме систематизації наявних бюджетних програм, а також чіткому розмежуванню повноважень і відповідальності виконавців.

Сутність програмно-цільового методу складання бюджету полягає в тому, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів [9]. Враховуючи те, що програмно-цільовий метод складання бюджету базується на результатах діяльності і досягненнях місцевого уряду, він сприяє підвищенню дієвості та ефективності місцевого самоврядування.

Згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, метою запровадження ПЦМ у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та

результатами їх використання, а основними принципами програмно-цільового методу є:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; упорядкування організації діяльності головного розпорядження бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальності за виконання бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [10].

Деякі елементи програмно-цільового методу – бюджетні запити – були введені з 1998 р. Бюджетні запити подаються за встановленою формою з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів: основної мети діяльності; завдань на плановий рік; проведення аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році; прогнозованих очікуваних результатів діяльності у поточному році; обґрунтування розподілу граничного обсягу видатків за кодом функціональної класифікації та напрямками діяльності. Крім того, існували назви окремих кодів функціональної класифікації, що застосовувалися для одного головного розпорядника, які на сьогодні за своєю ознакою можуть бути назвами окремих програм [11].

Бюджетний процес із застосуванням програмно-цільового методу починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити. Для їх вирішення розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми, і бюджет формується винятково на їх основі. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону [12]. Першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (наявних ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використовувати з метою отримання конкретних результатів.

Базовими компонентами ПЦМ, що забезпечують його найбільш ефективне впровадження, є:

- якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності регіону;
- середньострокове планування бюджету;
- система моніторингу та оцінки виконання програм;
- залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.

Основною ознакою програмно-цільового методу є те, що вкладені фінансові ресурси повинні працювати на результат. Утім, для України розуміння необхідності оцінювати результативність бюджетних видатків є досить новим явищем [13].

За програмно-цільовим бюджетуванням певні обґрунтовані нормативи, які застосовуються, наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я та інших галузях, трансформуються в державні стандарти надання послуг, які мають постійно переглядатися та, за потреби, корегуватися. Таким чином, одне із завдань його застосування полягає у поліпшенні якості бюджетних послуг шляхом підвищення відповідальності виконавців програм (надавачів послуг) та порівняння затрат і результатів від надання таких послуг для суспільства. При формуванні бюджету розглядаються не тільки планові показники, а й показники результативності за попередні періоди. Програмно-цільовий метод передбачає планування бюджету не тільки на наступний рік, як при постатейному, а й на перспективу, тобто програмно-цільовий метод формування бюджету сприяє застосуванню перспективного бюджетування (планування видатків на кілька років) [14].

При складанні бюджету за бюджетними функціями важко зрозуміти, що саме фінансується під тією чи іншою функцією. Часто назва функції не зовсім відповідає заходам, які насправді фінансуються.

Однією з головних відмінностей ПЦМ від постатейного методу формування бюджету є те, що в розрізі застосування програмно-цільового методу бюджет формується не за функціями, а за програмами. Водночас коди програмної класифікації мають бути пов'язані з кодами функціональної класифікації, що дає можливість представляти бюджет у розрізі функцій, які служать для того, щоб надавати можливість формулювати показники зведеного бюджету, які використовуються для здійснення міжнародних порівнянь та у статистичних цілях [15].

При постатейному підході бюджет спрямований на утримання бюджетних установ та організацій, їх мережі. За цього методу складання бюджету не аналізується кінцевий результат та доцільність існуючої мережі установ. А при застосуванні програмно-цільового методу бюджет спрямований на якомога ефективніше здійснення бюджетних видатків, і це є одним із його головних елементів.

Постатейний метод формування бюджету не має належного обґрунтування видатків бюджету при його підготовці, аналізі та прийнятті відповідних рішень. Розпорядники бюджетних коштів, складаючи бюджетні запити, обґрунтовують їх нормами та оперують економічними категоріями, такими, як зарплата, витрати на енергоносії тощо, замість того, щоб порушувати питання про доцільність цих видатків. При програмно-цільовому методі формування бюджету розпорядники бюджетних коштів обґрунтовують бюджетні запити, зважаючи на фактичні та планові показники результативності [16].

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми. Для здійснення оцінки ефективності програми важливо правильно запланувати систему показників її виконання. Такі показники повинні відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою [17].

Ще однією з рис ПЦМ є орієнтованість на надання якнайбільшого об'єму послуг на одиницю витрачених грошових ресурсів. Згідно з методологією ПЦМ, бюджет демонструє стандарт послуги, визначає об'єм робіт, які необхідно виконати, та кошти, необхідні для забезпечення виконання певної послуги.

При застосуванні ПЦМ використовуються показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності та результативності, а також показник користі з метою управління виконанням, моніторингу та для оцінювання досягнутих результатів. Це сприяє більш повній оцінці діяльності виконавця, що, своєю чергою, позитивно впливає на:

- покращання якості послуг;
- підвищення ефективності видатків, що безпосередньо зумовлює зниження або забезпечує обґрунтування витрачених бюджетною установою коштів;
- розширення відповідальності бюджетних установ за результати їх діяльності;
- досягнення стратегічних цілей держави (регіону, органу місцевого самоврядування) [18].

Таким чином, при застосуванні ПЦМ на рівні бюджетної установи, якою може бути як міністерство, так і сільська школа (а отже, незалежно від її підпорядкованості та функцій), використовуються єдині методологічні засади що полягають як у послідовній реалізації усіх етапів, так і у визначенні основних структурних елементів ПЦМ бюджетування ще на стадії бюджетного планування. До таких елементів належать: головна мета діяльності установи, мета бюджетної програми, завдання бюджетної програми, показники результативності.

З огляду на вищевикладене, можна стверджувати, що при плануванні бюджету за ПЦМ, на відміну від постатейного принципу:

- змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів;
- розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності;
- посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт).

У бюджетній програмі достатньо детально наводяться всі етапи здійснення заходів, що закладені в одному документі, а це створює можливість своєчасних маневрів щодо їх виконання. Такий підхід дає змогу розглянути використання ресурсів шляхом аналізу заходів, а конкретний аналіз декількох заходів, що направлені на досягнення цілей, забезпечує велику можливість вибору ефективних рішень цільових завдань.

Світовий досвід свідчить, що програмно-цільовий метод бюджетування сприяє оптимальному використанню бюджетних коштів, переходу від утримання бюджетних установ до надання населенню послуг високої якості, підвищенню обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних і гарантованих соціальних послуг, плануванню бюджету на середньострокову перспективу, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту.

Ефективність реалізації ПЦМ може бути підвищена завдяки розвитку адаптивних структур, які ґрунтуються на використанні інструментів проектного менеджменту. Такий підхід дасть змогу підвищити оперативність здійснення відповідних заходів, сприятиме прозорості формування й використання коштів, залученню громадськості до вирішення проблем територіальних громад.

Послідовність та ефективність діяльності органів влади залежать від системності стратегічного бачення основних напрямів розвитку головних

розпорядників коштів у довгостроковій перспективі. Такий підхід дає можливість скоординувати дії всіх органів влади, що дасть змогу врахувати специфіку кожної галузі для досягнення визначених стратегічних цілей.

Згідно з Основними підходами до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, введення елементів ПЦМ на місцевому рівні запроваджувався у 2011 р. в усіх місцевих бюджетах Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської, Львівської областей (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджеті міста Києва. З 2012 р. до реалізації експерименту із запровадження елементів ПЦМ на місцевому рівні долучилися усі міські (міст обласного значення) бюджети та обласний бюджет Донецької області [19].

Відповідно до пункту 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України з врахуванням Закону України № 79-VIII від 28.12.2014 р., програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 р.

На сьогодні ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Висновки

Управління бюджетними коштами значною мірою визначається порядком складання, затвердження, виконання бюджету, а також контролю за його виконанням.

Застосування ПЦМ при складанні бюджету не лише кардинально змінює ідеологію бюджетного процесу, а й дає змогу підвищити його ефективність, зокрема:

- сприяє поступовому відходу від традиційного методу формування бюджету та відповідальності у співробітників установи за ефективність упровадження програм;

- дає змогу створити прозору та ефективну систему прийняття управлінських рішень із бюджетних питань;

- забезпечує цільове та обґрунтоване використання бюджетних коштів;

- забезпечує проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів;

- дає змогу спрямовувати фінансування на користь більш успішних бюджетних програм, скорочувати або виключати неефективні програми.

Основною перевагою програмно-цільового підходу складання бюджету є те, що він забезпечує перехід від принципу утримання бюджетної установи до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою, забезпечення проведення нею ефективної політики використання бюджетних коштів із метою досягнення максимальної віддачі від здійснення видатків.

Застосування ПЦМ на рівні державного бюджету дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження

відповідності витрат із бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат.

Вважаємо, що в Україні створені всі умови для запровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Перспективним напрямом тут може стати розвиток відповідних адаптивних структур, функціонування яких ґрунтується на проектному менеджменті. З метою навчання, підготовки спеціалістів, доцільно організувати проведення навчань, тренінгів щодо застосування такого підходу, зокрема за кошти грантів міжнародних інституцій.

Список використаної літератури

1. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України / С. М. Юрійчук // Економіка та держава [Текст]. — 2010. — С. 72, 73.

2. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] : [посіб. для фах.]. — Режим доступу : http://www.cityinstitute.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=139.fin.at.ua/load/1-1-0-102.

3. Голинська О. В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти / О. В. Голинська // Економіка та держава [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 105—108.

4. Кондусова Л. Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету [Текст] : монографія / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескородєва, І. І. Алексєєнко [та ін.]. — Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. — 289 с.

5. Щербина І. Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід [Текст] : матер. тренін. / [Щербина І., Бабіч Т., Козейчук С. та ін.]. — К. : RTI International (USAID), 2012. — 128 с.

6. Ахламов А. Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасні умови [Текст] : наук.-метод. розроб. / А. Г. Ахламов, О. В. Голинська. — К. : НАДУ, 2012. — 60 с.

7. Луніна І. О. Реформування міжбюджетних відносин та розвиток регіонів / І. О. Луніна // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку [Текст] / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — К. : Ін-т екон. прогноз. ; Фенікс, 2003. — С. 510—526.

8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

9. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.

10. Там само.

11. Кондусова Л. Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету [Текст] : монографія / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескородєва, І. І. Алексєєнко [та ін.]. — Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. — 289 с.

12. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/documents/rmg144-2010-%F0>.

13. Щербина І. Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування... — 128 с.

14. Грішнова О. А. Зарубіжний досвід фінансування освіти та перспективи його застосування в Україні / О. А. Грішнова // Наукові праці НДФІ [Текст]. — 2000. — Вип. 10/11. — С. 214—222.

15. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод... — С. 72, 73.

16. Модернізація державного фінансового контролю в контексті розвитку програмно-цільового бюджетування / О. О. Чечуліна // Фінанси України [Текст]. — 2011. — № 10. — С. 15—31.

17. Лапшин В. І. Застосування методу аналізу ієрархій у програмно-цільовому методі бюджетування / В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко // Фінанси України [Текст]. — 2011. — № 5. — С. 40—46.

18. Грішнова О. А. Зарубіжний досвід фінансування освіти... — С. 214—222.

19. Голинська О. В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами... — С. 105—108.

I. Musayeva

INTRODUCING A MANAGEMENT BY OBJECTIVES METHOD FOR THE FORMULATION OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

This article considers the introduction of a management by objectives method for the formulation of local budgets, and reveals differences between management by objectives and item-by-item budget formulation methods. The article shows the advantages of using the management by objectives budgeting method in Ukraine, substantiates the need for its further introduction and improvement of the implementation mechanism by using adaptive structures.

Key words: management by objectives method, performance of state programs, perspective budgeting, administrator of budget funds.

O. Gunenkova

**MUNICIPAL ADMINISTRATIVE SERVICES AS SPECIFIC
ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

Reforming process of local self-government that takes place in Ukraine is aimed to create and maintain favorable living environment for citizens, to protect citizens' rights, to exercise their interests, and, to provide high-quality services in order to refer them to the customers. Municipal services became the essential part of public services and basic element of all municipal activities. Municipal services form the basis for social and economic relations between the residents of communities.

Among municipal services the special place belongs to the administrative services because they cannot be delivered by representatives of private sector. And, the residents of community could assess the effectiveness of local self-government work based on quality of public service in general, and based on level of professionalism of every employee. Researches in the field of municipal service are maintained in different directions. However there is not enough attention given to investigation of the concept of "municipal administrative services". Legal documents do not contain definition in this particular area.

This leads to confusion in the work of local self-government bodies and worsening the quality of public service. That is why this topic requires detailed investigation.

The purpose of this article is to disclose the nature of municipal administrative services and to determine their characteristics or features for further using the formation of proposals on improvement of local self-government work. In the article the theoretical achievements of the conceptions "service", "public service", "municipality", "municipal services" and "administrative services" have been examined. The author mentioned that Ukrainian legislation does not contain clear definitions of these terms. It was considered the interpretation of the

conception "service" in various sources, from economic point of view, in particular. The author writes that approaches to serve citizens have been taken from market economy area. Also, in the article there were given the most common definitions of public services and identified the most important component - municipal services.

It was found out that conception "municipal services" was widely used in the scientific sources as well as in information materials of public authorities, but still there was not definite interpretation of this conception in Ukraine. Moreover, Ukrainian legislation has not fixed the conception of "municipalities" or "municipal units" yet. Thus, based on theoretical achievements, author proposed to determine the conceptions of "municipalities" and "municipal services". In the article have been presented different types of municipal services, in particular, "administrative services". It was indicated that despite of existed standardized definitions of these services, local governments may not always accurately to analyze their activities and to identify the group of functions they could classify to such kind of services.

And, this leads to the situation when the authorities abolish the Law that regulates organization of these services delivering.

According to the legal definition of administrative services, the author clarified and described their main features. It was pointed about the necessity to consider them in order to prevent possible violations. While analyzing the legal definition of administrative service, the determination that mentioned definition does not fully cover the activities of public authorities has been given and noted to be improved. In the article it is observed that the reform of decentralization involves the transfer of a large part of powers to local authorities' – to village, town and city councils (municipalities). These prospects are determined as very important ones and have direct impact on the results of given research.

Following the generalized theoretical achievements about the nature of the conceptions "service", "public service", "municipal service", "administrative

services”, etc., the author proposed the definition of "municipal administrative service" and outlines the directions for further research in this area.