

Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів  
Державної податкової служби України

# АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

Науковий журнал 1(7)/2014  
Виходить 2 рази на рік. Засновано в 2010 році

## Зміст

1. Свешніков С.М., Юрченко В.В., Крижановський В.І., Лепеха О.Ю.

Окремі питання формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади ..... 3

2. Запотоцька І.В.

Комунікаційні бар'єри на шляху ділового спілкування

та правила ефективної взаємодії ..... 10

3. Линьов К.О.

Полікультурна компетентність податківця ..... 16

4. Баранцева К.К.

Сучасний державний менеджмент: від державної служби

до публічного адміністрування ..... 21

5. Богоділова М.Є.

Податкова система: суть, функції, структура

та основні напрями реформування ..... 45

НАШІ ПОЧАТКІВЦІ

6. Шавловська І. В.

Фактори робочого стресу.

Способи вирішення стресових ситуацій ..... 51

7. Свірський Є.О.

Порівняльний аналіз податкового потенціалу регіонів України ..... 58

**Засновник, видавець і виготовлювач —  
Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів  
органів державної податкової служби України**

Головний редактор — **В.В. Юрченко**, директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів державної податкової служби України, кандидат економічних наук, державний радник податкової служби третього рангу, почесний працівник державної податкової служби.

*Редакційна колегія:*

*В.І. Крижановський — перший заступник головного редактора,  
С.М. Свешніков — заступник головного редактора,  
Ю.В. Мельник — заступник головного редактора  
Літературний редактор: В.Я. Шуть  
Комп'ютерна верстка: К.В. Ткаченко*

Над випуском працювали: *В.В. Юрченко, В.І. Крижановський, С.М. Свешніков, Ю.В. Мельник, К.К. Баранцева, О.Ю. Лепеха, І.В. Запотоцька, М.Є. Богоділова, І.В. Шавловська, Є.О. Свірський, К.О. Линьов, К.В. Ткаченко, С.В. Рабчук.*

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції. Редакція не обов'язково поділяє думку автора. Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв та іншої інформації несуть автори публікацій. Відповідальність за зміст рекламних оголошень несе рекламодавець.

Видання зареєстровано в Міністерстві юстиції України.  
Свідоцтво КВ №16714-5286Р від 07.05.2010.  
Підписано до друку 24.06.2014 р. Формат 70x108 1/16.  
Тираж 50 примірників. Зам. №

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:  
03061, місто Київ, вул. Миколи Шепелева, 3а  
Тел./факс (044) 455-05-72  
E-mail: centre@centre-kiev.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №3702 від 04.02.2010 р.

Усі права застережено.

© «Теорія і практика підвищення кваліфікації  
(аспекти державної податкової служби)», 2014

336.1:352]:342.25](477)(045)

*Свешніков С.М., кандидат технічних наук,  
старший науковий співробітник*

*Юрченко В.В., кандидат економічних наук, доцент*

*Крижановський В.І., старший викладач*

*кафедри державного управління та податкової політики*

*Лепеха О.Ю., методист кафедри*

*державного управління та податкової політики*

*Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації*

*керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України*

*У роботі запропоновані шляхи зміцнення місцевих бюджетів як чинника стабільності розвитку регіонів України. Показана визначальна роль бюджету розвитку та необхідність зміни дотаційної політики у подоланні регіональних диспропорцій. Ключові слова: державне управління, децентралізація, місцевий бюджет, податкові надходження, регіональні диспропорції, бюджет розвитку, міжбюджетні трансферти.*

## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Досвід розвинених зарубіжних країн свідчить про те, що у співвідношенні централізації і децентралізації в державному управлінні з'являється нова якість. У будь-якій сучасній державі управління не може бути ефективним без поєднання цих принципів. Україна зацікавлена в процесі децентралізації. Але внаслідок політичної нестабільності взаємовідносини між місцевими органами влади та центральним урядом мають переважно характер підлеглості, ніж взаємного співробітництва. Місцеві бюджети не самостійні, місцеві органи влади залежать від державних асигнувань, субвенцій та інших фінансових вливань із регіональних або державних бюджетів [1].

Проблеми соціального захисту в Україні в більшості хоча і перекладені на плечі місцевих бюджетів, але це поки не супроводжується децентралізацією управління і, головне, децентралізацією фінансів. Так, питома вага місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України має тенденцію до падіння: із 47,4 відс. у 2001 році до 35,7 відс. у 2012 році (табл. 1).

Таблиця 1

**Частка державного та місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України**

Роки	Частка в доходах зведеного бюджету	
	Державного бюджету	Місцевих бюджетів
2001	52,6	47,4
2003	54,4	45,6
2005	60,0	40,0
2010	62,2	37,8
2012	64,3	35,7

У той же час бюджетна практика розвинених країн свідчить, що співвідношення коштів місцевого та державного бюджету має становити 40:60. Зокрема, у Російській Федерації це співвідношення становить 49:51, і спостерігається зменшення ролі федерального бюджету [2].

В Україні існує проблема значної диференціації податкових надходжень місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у розрізі регіонів у розрахунку на одну особу наявного населення (табл. 2).

Таблиця 2

**Податкові надходження до місцевих бюджетів у розрізі регіонів України**

Регіон	Податкові надходження (без трансфертів) на одну особу, грн		Темпи росту, %
	2010 рік	2012 рік	
АР Крим	1671	2353	141
Вінницька	998	1368	137
Волинська	845	1088	129
Дніпропетровська	1925	2697	140
Донецька	1732	2363	136
Житомирська	1002	1356	135
Закарпатська	768	946	123
Запорізька	1581	2124	134
Івано-Франківська	890	1211	136
Київська область	1533	2148	140
Кіровоградська область	1059	1522	143

Луганська область	1266	1687	133
Львівська область	1113	1480	133
Миколаївська область	1219	1595	131
Одеська область	1399	1762	126
Полтавська область	1459	2289	157
Рівненська область	973	1273	131
Сумська область	1114	1622	146
Тернопільська область	700	821	117
Харківська область	1385	1967	142
Херсонська область	929	1244	130
Хмельницька область	959	1286	134
Черкаська область	1131	1589	140
Чернівецька область	845	1040	123
Чернігівська область	970	1391	143
м. Київ	4610	3694	80
м. Севастополь	1805	2702	150
Україна med	1503	1900	126
Україна med (без Києва)	1203	1651	137
Min	768	821	107
Max	4610	3694	80
Max (без Києва)	1925	2697	140

Так, розрив між мінімальними та максимальними рівнями надходжень доходів на одну особу складав:

- у 2010 році – 6,0 разів, без урахування м. Києва – 2,5 рази (Дніпропетровська та Тернопільська області);
- у 2012 році – 4,5 разів, без урахування м. Києва – 3,3 рази (знову ті ж самі регіони).

Починаючи з 2006 року (розрив був 7 разів), ситуація поліпшується, але повільно. Як бачимо, рівень надходжень у розрахунку на одну особу менше середнього значення по країні спостерігається у 20 регіонах у 2010 році та 18-ти у 2012 році. Найнижчі показники мають Тернопільська, Закарпатська, Чернівецька, Волинська та Івано-Франківська області. Темпи зростання надходжень у цих регіонах у 2012 році порівняно з 2010 роком становлять від 117 до 129 відсотків, у той же час цей показник у Полтавській області – 157 відс., Сумській – 146 відс., Чернігівській – 143 відс., Харківській – 142 відс., Дніпропетровській та Київській – 140 відсотків відповідно.

Основною частиною доходів місцевих бюджетів є податкові надходження (рис. 1).



Рис. 1. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів у 2012 році

Найбільшу питому вагу займає податок із доходів фізичних осіб, але його частка протягом останніх двох років зменшилася з 76,1 до 71,6 відсотка.

Друге місце посідає плата за землю, частка цього податку в загальних податкових надходженнях не змінюється (14,6%), але спостерігається позитивна тенденція до зростання обсягів (на 17,8 відс. у 2012 році порівняно з 2011 роком). Оскільки здебільшого райони України є аграрними, то це дасть можливість підвищити родючість ґрунтів, більш раціонально використовувати земельні ресурси, займатися веденням кадастру, землевпорядкуванням, розвитком інфраструктури населених пунктів тощо.

На сьогодні значну роль у наповненні місцевих бюджетів набуває єдиний податок, частка якого в надходженнях місцевих бюджетів зростає в понад 2 рази (з 2,7% у 2011 році до 5,6% у 2012 році), а в абсолютному виразі – у 2,4 рази. Це свідчить про те, що поряд із розвитком малого підприємництва вирішено питання унормування груп суб'єктів підприємницької діяльності згідно зі змінами у Податковому кодексі України.

Три вищезазначені податки (ПДФО, земельний та єдиний податок) становлять майже 92 відс. загальних податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Важливо і те, що за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади могли фінансувати 60-80% своїх потреб. У цьому разі й залежність від рішень вищих органів влади стосовно дохідної частини місцевих бюджетів буде мінімальною.

На попередньому етапі метою введення податку на нерухомість (майно) є облік об'єктів нерухомості. Він виконує більш соціальну функцію, ніж фіскальну. Більшість населення України не відчує на собі введення цього податку і буде звільнена від оподаткування, оскільки має квартири площею до 120 кв. м і типові будинки – до 250 кв. метрів. Фактично зобов'язання зі сплати податку на нерухомість перекладено на заможних платників, які мають кращий фінансово-майновий стан.

База оподаткування об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх часток, які перебувають у власності фізичних осіб, обчислюється органом контролю на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що безоплатно надаються органами державної реєстрації прав на нерухоме майно.

За підрахунками фахівців [3], прогнозовані річні надходження податку на нерухомість складуть близько 400-600 млн. грн., що дозволить сформувати лише 0,6% доходів місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів) або 2,2% їх власних коштів. Тобто податкові надходження будуть незначні, а витрати на адміністрування суттєві (створення єдиної системи реєстру прав на нерухомість, утримання органів, які будуть здійснювати кадастровий облік, та органів Міндоходів, друк і розсилка податкових повідомлень, обслуговування програмного забезпечення тощо).

Також потребує уваги питання цільового спрямування коштів, отриманих від податку на нерухоме майно. Доцільним є використання їх виключно на фінансування потреб житлово-комунального господарства.

Бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Надходження від джерел його формування в останні п'ять років мають тенденцію до зниження (рис. 2).

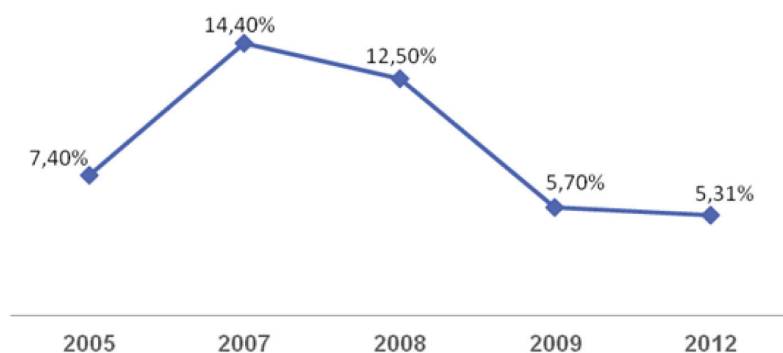


Рис. 2. Частка доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)

Основними джерелами доходів бюджету розвитку в 2012 році були: єдиний податок (4,8 млрд. грн.), кошти від продажу оселі (986 млн. грн.), надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності (753 млн. грн.). Крім зазначених джерел, до бюджету розвитку входять дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств (49 млн. грн.), доходи від операцій із кредитування та надання гарантій (2,0 млн. грн.), а також субвенції з державного бюджету до місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проектів (понад 2,2 млрд. грн.), але це становить тільки чверть усіх доходів бюджету розвитку.

Відповідно до норм Бюджетного кодексу бюджет розвитку повинен стати реальним фінансовим інструментом програми розвитку територій, включаючи соціально-економічний аспект, виконання інвестиційних проектів, капітальний ремонт та реконструкцію соціально-культурної сфери, житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів та газифікацію населених пунктів, будівництво житла, розвиток дорожнього господарства, загальноосвітніх навчальних закладів, медичної допомоги тощо.

Бюджет розвитку також є основою для забезпечення стратегії та середньострокового планування органів місцевого самоврядування та повинен формуватися на основі стратегічного плану розвитку території і цільових програм. Для виконання вищезазначених завдань доходи бюджету розвитку повинні бути значно збільшені (не менш ніж у 3-5 разів). Одним із джерел може стати залишення частки податку на прибуток у розпорядженні відповідних громад (до 30-50 відсотків), оскільки цей прибуток підприємств (організацій) виник на їх території за безпосередньої участі працівників – членів громади в отриманні цього прибутку. Такі норми були раніше, коли до 30 відсотків податку на прибуток направлялися до місцевих бюджетів. У цьому контексті потребує уваги те, що згідно зі ст. 71 БК бюджет розвитку формується в тому числі за рахунок податку на прибуток. Тобто законодавчо це положення вже визначено, необхідна тільки його реалізація, що буде сприяти фіскальній децентралізації державних функцій при наповненні місцевих бюджетів та зміцненню принципу субсидіарності щодо розширення бюджетних повноважень територіальних громад.

Шляхами зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів повинно стати поліпшення адміністрування податку з фізичних осіб, перш за все за рахунок його виведення з тіньового сектору [4], унормування питань сплати земельного та єдиного податків, податку на нерухомість, а також вирішення низки питань зарахування до бюджету розвитку територіальних громад частини податку на прибуток, а в подальшому й частини акцизного податку та податку на додану вартість.

Потребує уваги й те, що чинна методологія формування міжбюджетних трансфертів є причиною розшарування регіонів за рівнем розвитку, що призводить до зростання соціального напруження, посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно держави і незацікавленості в збільшенні виробничих потужностей інших регіонів, придушення місцевої ініціативи, нерозвиненості інститутів місцевої демократії.

Тому політика держави в бюджетуванні регіонального розвитку повинна бути спрямована на досягнення основних цілей:

- формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для виконання повноважень (соціальна справедливість);
- раціонального перерозподілу фінансових коштів (економічна ефективність).



Зазначене потребує перегляду механізмів розрахунку трансфертів. В основі політики бюджетного вирівнювання має бути принцип зацікавленості бюджетів-донорів віддавати кошти – через залучення частки сум перевиконання доходів у розпорядження місцевих органів влади. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує також формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів із низькими фінансовими можливостями. Фінансове вирівнювання має використовуватись не лише для наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, а й як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при врахуванні всіх сильних та слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури.

Формульний підхід до визначення обсягу міжбюджетних трансфертів має застосовуватися до всіх без винятку місцевих бюджетів районного, обласного і рівня бюджетів місцевого самоврядування [1].

Трансфертна політика повинна сприяти досягненню збалансованості рівня доходів та видатків із місцевих бюджетів. Для цього доцільним є:

- коригування формули розрахунку дохідної частини місцевих бюджетів із урахуванням потреб саморозвинених регіонів;
- розробка нормативів соціальних видатків, що враховують регіональну і місцеву специфіку розвитку;
- оптимізація мережі закладів соціальної сфери і чисельності їх штатів.

Такі заходи можуть підвищити ефективність надання субвенцій, сприяти вирівнюванню забезпеченості населення видатками місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу в різних регіонах України.

Місцеві бюджети уособлюють соціально-економічний вимір політики органів влади та органів місцевого самоврядування. Від того, наскільки ефективними та досконалими будуть механізми їх формування та використання, залежить реальність становлення демократичних принципів регіонального розвитку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за редакцією З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
- Лавровский Б.Л., Постникова Е.А. Новейшие тенденции в сфере межбюджетных отношений / Б.Л. Лавровский, Е.А. Постникова // Региональная экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 34-48.
- Ніколаєв В.П. Податок на нерухомість у відтворення житлового фонду України / В.П. Ніколаєв // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2011. – № 1. – С. 164-170.
- Свешніков С.М., Юрченко В.В., Крижановський В.І., Лепеха О.Ю. Ідентифікація регіональних диспропорцій та податкового потенціалу регіону / С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський, О.Ю. Лепеха // Теорія і практика підвищення кваліфікації (Аспекти державної податкової служби). – 2013. – №2(6).- с.14

323.3-057.34:323.382](045)

*Запотоцька І.В., викладач кафедри податкового менеджменту*

*Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів*

*Міністерства доходів і зборів України, кандидат геологічних наук,*

*доцент*

*У статті розглянуті особливості ділового спілкування під час виконання службових обов'язків. Дані рекомендації щодо уникнення мовних непорозумінь між посадовими особами.*

*Ключові слова: ділове спілкування, комунікативні бар'єри, вербальні та невербальні комунікації, інформаційні повідомлення.*

## **КОМУНІКАЦІЙНІ БАР'ЄРИ НА ШЛЯХУ ДІЛОВОГО СПІЛКУВАННЯ ТА ПРАВИЛА ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ**

На сучасному етапі державотворення пріоритетними стають питання професіоналізації державної служби, які передбачають високу комунікативну компетентність державних службовців як чинника встановлення зв'язків між державою та інституціями суспільства, між органами державної влади й громадськістю. У зв'язку з цим актуалізується проблема підвищення комунікативного рівня працівників, які, окрім інших професійних якостей, повинні ефективно та швидко долати комунікативні бар'єри, налагоджувати ділові стосунки як із представниками вищих органів державної влади, так і з громадянами.

Слід відзначити, що в сучасному науковому полі представлені різні підходи до трактування поняття «комунікативного процесу», «ділового спілкування»: методологічний (О. Бондаревська, Н. Кузьміна, В. Сластьонін, Г. Щукіна й ін.), світоглядний (О. Бодальов, Б. Ломов та ін.), психологічний (Б. Ананьєв, І. Зимова, І. Котова, Є. Рогов та ін.), соціологічний (Т. Дрідзе, С. Самигін, Є. Руденський та ін.), лінгвістичний (Б. Головін, М. Кохтерев, Г. Михальська й ін.), що зумовлено взаємопроникненням наукових знань із однієї галузі в іншу. Ці та інші наукові розробки активізували обговорення різноманітних аспектів комунікативної діяльності державних службовців. Хоча науковий доробок є вагомим, слід відзначити, що недостатньо дослідженням залишається процес подолання та робота з перешкодами в процесі ділового спілкування.

Тому дослідження видів комунікативних бар'єрів в процесі ділового спілкування, встановлення причин їх виникнення, визначення умов і способів, які сприяють їх подоланню, та правил ефективної взаємодії є актуальним.

Ефективність діяльності організації прямо залежить від процесу комунікації, який здійснюється в ній. Термін «комунікація» означає процес, під час якого відбувається не лише обмін інформацією, а й її формування, отримання, відправлення, уточнення, перероблення, обговорення, розвиток.

Серед явищ, що ускладнюють спілкування в організації, провідну роль відіграють комунікативні бар'єри. А їх подолання становить невід'ємну частину комунікативної функції діяльності керівника. У загальному вигляді комунікативні бар'єри можна визначити як перешкоди на шляху передачі інформації від комунікатора (відправник інформації) до одержувача.

Щоб детальніше розкрити дану тему, розглянемо найбільш типові й повторювані в діловому спілкуванні перешкоди.

Перешкоди, зумовлені сприйняттям, виникають через те, що люди по-різному сприймають одні й ті ж ситуації. Вони зазвичай переконані, що тільки їх особиста точка зору є правильною. В одному з психологічних досліджень зазначається: «Наша найбільша спільна і велика помилка полягає в тому, що ми вважаємо світ таким, яким він нам здається». Але «здається» він кожному по-своєму. Залежно від досвіду, сфери професійної компетенції, інтересів та багато чого іншого одна й та ж інформація буде сприйматися та інтерпретуватися з великими відмінностями або взагалі буде не зрозумілою і навіть активно заперечуватися. Наприклад, якщо керівник каже: «Займіться цим, як тільки у вас буде вільний час», то відразу ж виникне запитання про те, що він розуміє під висловом «вільний час» і як це трактує підлеглий [2].

Стереотипність зумовлена відмінностями в соціальних, професійних і життєвих установках людей, що вступають у комунікативний обмін. Якщо, припустимо, у керівника в минулому досвіді склалася стійка негативна установка до сприйняття певного члена організації, її буде надзвичайно важко подолати навіть у тому випадку, якщо підлеглий повідомляє дійсно важливу і потрібну інформацію. Ця інформація буде або спотворюватися, розумітися помилково, або сприйматися з підвищеною недовірою.

Взаємодіючи один з одним, партнери не завжди знаходять спільну мову: між ними виникає логічний бар'єр. Кожна людина бачить світ, ситуацію, проблему зі своєї точки зору. Крім того, одні й ті ж слова в тій чи іншій ситуації можуть мати зовсім інший зміст (наприклад, слово «команда» – це і команда-розпорядження, і спортивна група, колектив). Типова помилка в оцінці процесу спілкування виглядає так: «Я сказав те, що хотів сказати, він зрозумів те, що я сказав». Це ілюзія. Насправді партнер розуміє все по-іншому і по-своєму. Основна проблема нерозуміння пов'язана з особливостями мислення співрозмовників. Логічний бар'єр частіше виникає у партнерів з неоднаковим типом мислення: наприклад, в одного воно абстрактно-логічне, а в іншого – наочно-образне, у третього – наочно-дієве. Операційна мислєдіяльність людей також різна: широта, гнучкість, швидкість, критичність, оригінальність розуму у всіх проявляється по-різному. Візьмемо такі операції мислення, як: 1) порівняння – зіставлення предметів і явищ; знаходження схожості та відмінностей між ними; 2) аналіз – уявний поділ предметів і явищ на частини або властивості – колір, форма, смак тощо; 3) синтез – уявне об'єднання частин або властивостей в єдине ціле – солодке, кругле, рум'яне тощо яблуко; 4) узагальнення – уявне об'єднання предметів і явищ за їх загальними і суттєвими ознаками (наприклад, айстри, ромашки, півонії, волошки – це квіти); 5) абстрагування

– уявне відхилення від ряду властивостей предметів і відносин між ними з метою виділення істотних їх ознак (наприклад, груша – їстівна) [1].

Ці операції використовуються з різним ступенем глибини, і поки одна людина заглиблюється в розгорнутий аналіз проблеми, інша, зібравши поверхову інформацію, вже має готову відповідь або рішення. Залежно від того, які операції, види і форми мислення переважають в інтелекті кожного зі співрозмовників, вони спілкуються на рівні розуміння або нерозуміння, тобто виникає логічний бар'єр. Подолати його можна лише одним шляхом: «йти від партнера», намагаючись зрозуміти, як він будував свої висновки і в чому полягають їх розбіжності.

Невербальні перепони. Хоча вербальні засоби є основними при комунікаціях усіх видів, помітну роль відіграють невербальні засоби (жести, міміка, інтонація, манера комунікативної поведінки, пантоміміка тощо). Усі вони ще більш багатозначні, ніж вербальні. Це зумовлює відмінності в їх інтерпретації, веде до помилок комунікації. Оскільки вербальні та невербальні засоби використовуються спільно, то неправильна інтерпретація невербальних знаків може призводити до помилок в розумінні словесних повідомлень.

Статусні перешкоди можливі внаслідок великих відмінностей в організаційному статусі комунікантів. Організації найчастіше використовують символи (титули, посади, звання тощо) для підкреслення відмінності статусу. Такі відмінності можуть сприйматися особою нижчого ієрархічного рівня як загрози, перешкоджаючи діловому спілкуванню або навіть розриваючи його. Добре відомо, як важко буває зрозуміти «великому керівнику» потреби «простого робітника». Загальним тут є правило: чим більше статусні відмінності, тим вище ймовірність таких бар'єрів.

Співрозмовники або слухачі можуть інтерпретувати одне й те ж повідомлення по-різному залежно від рівня своєї компетентності й попереднього досвіду, що призводить до варіацій у процесах кодування і декодування інформації. Це досить істотний фактор: він порушує «спільність» у комунікації, спілкування має тенденції до непорозуміння. Можна говорити з партнером однією мовою і при цьому не розуміти його. У схожій ситуації повідомлення входить у конфлікт зі способом, яким одержувач «розшифровує» його. Ефективне спілкування можливе в тому випадку, коли співрозмовників об'єднує спільне поле досвіду, в іншому випадку воно стає неможливим або спотвореним. Комунікатори кодують повідомлення, виходячи зі свого бачення, а одержувачі – декодують його тільки на підставі свого досвіду.

Нечітко сформульоване повідомлення. «Туманність» розпоряджень, їх двозначність, наявність у них невизначених понять, бідність лексичних засобів, використання слів у переносному значенні, повтори, використання жаргону – усе це безпосередні, дуже поширені й досить очевидні причини комунікаційних непорозумінь.

Одним із комунікаційних бар'єрів у діловому спілкуванні також є помилки в побудові повідомлення. Вони серйозно заважають його правильному розумінню, затемнюють, а часом

і спотворюють зміст. Найбільш поширеними помилками є неправильний підбір слів; помилки в організації повідомлення; слабка переконливість; відсутність заклику до дії тощо.

Стилістичний бар'єр. Стиль – це відношення форми подання інформації до її змісту, звідси подолання стилістичного бар'єру зводиться до того, що стильові характеристики «упакованої» в словесну форму інформації можуть перешкоджати її сприйняттю. Стиль може бути недоречним, важким або легковажним, що не відповідає ситуації і намірам співрозмовника. Стилістика відповідає за виразність засобів мови.

Втрати інформації в комунікативних циклах включають два основних види помилок. По-перше, якщо комунікативне повідомлення є занадто довгим, громіздким і складним, то слухач встигає забути, про що йому говорилося на початку повідомлення. У цьому випадку перевантажується короткочасна пам'ять слухача і виникають інформаційні втрати (звідси – вимога лаконічності повідомлень). Дослідження показують, що через це втрачається до 50 % всієї комунікативної інформації. По-друге, спадні вертикальні комунікації, найбільш типові для керівника, утворюють ланцюг. Вони передаються від вищого керівника на наступний ієрархічний рівень, звідти – на ще нижчий рівень і так далі – до рівня безпосереднього виконання. Показово, що при кожній наступній передачі втрачається або спотворюється близько 30 % інформації. Згідно з дослідженнями, лише 63 % інформації, що відправляється керівником вищого рівня, сягала керівників середнього рівня; 40 % – до нижчого менеджменту; 20 % – до спеціалістів [4].

Передчасна оцінка. Ця помилка пов'язана з тим, що слухач робить передчасну емоційну оцінку повідомлення, не дочекавшись його закінчення. Ця емоційна оцінка формує неадекватну установку сприйняття, а в підсумку веде до неправильного розуміння всього повідомлення. Радикальним варіантом цієї помилки є ситуація, коли така установка блокує сприйняття інформації.

«Помилки страху». Часто керівник не отримує правдиву інформацію від підлеглих або отримує її в перекрученому і прикрашеному вигляді з причини страху підлеглих перед ним.

Фільтрація – поширене явище у висхідному спілкуванні в організації, де відбувається свідоме маніпулювання інформацією. Наприклад, підлеглі приховують небажані факти в повідомленнях своїм керівникам. Причина такого фільтрування зрозуміла: цей напрямок (вгору) несе контрольну інформацію в адміністрацію, яка на її основі приймає управлінські рішення. На будь-якому рівні в організації спокуса фільтрування є досить значною.

Особистісно-психологічні бар'єри, що виникають у процесі взаємодії, можуть визначати також проблеми психологічного клімату організації, її систему цінностей, упередження і негативні установки один проти одного. Невміння слухати і слабка стресостійкість, невідання керувати своїми емоціями, неестетичний або неприємний зовнішній вигляд співрозмовника – усе це може поро-

джувати психологічні бар'єри, здатні виникати до початку взаємодії (неприємне перше враження), під час контакту (неадекватна реакція, неприємна міміка тощо) і після завершення спілкування.

Розглянуті вище типи помилок і бар'єрів є негативними чинниками, що перешкоджають реалізації комунікативної функції в організації. Їх подолання – один із засобів підвищення ефективності даної функції. Ще більш дієвим засобом цього виступає дотримання деяких загальних правил та принципів побудови ефективних комунікацій. Пропонуємо виділити перелік таких правил, які допоможуть ефективно побудувати комунікативну взаємодію.

Найбільш загальним є правило, згідно з яким не можна приступати до повідомлення ідеї, якщо вона не зрозуміла або не до кінця прояснена самому собі. «Прояснювати свої ідеї перед початком їх передачі», – так формулюється це правило.

Правило «постійної готовності до нерозуміння» і допущення для виконавців «права на нерозуміння». Поширена помилка керівника полягає в тому, що його не можна не зрозуміти. Навпаки, різноманіття семантичних й особистісних бар'єрів часто призводить до неповного і неточного розуміння повідомлення у першій його версії. Це вимагає додаткових роз'яснень.

Правило конкретності. Слід уникати невизначених, двозначних, розпливчастих виразів і слів, а без необхідності не користуватися незнайомими або вузькоспеціальними термінами, перевантажувати повідомлення «професіоналізмами».

Правило контролю за невербальними сигналами. Недостатньо контролювати тільки свою мову і зміст повідомлення. Необхідний також контроль за його формою в тій частині, яка стосується зовнішнього «супроводу» – мімікою, жестами, інтонацією, позою. Наприклад, дуже важлива інформація, що повідомляється керівником, який сидить у розслабленій позі, та ще й інтонацією з відтінком грайливості і до того ж в неофіційній обстановці, навряд чи буде усвідомлена адресатом як саме така, незважаючи на її змістовні характеристики.

Правило адресата. Необхідно прагнути говорити «мовою співрозмовника», тобто враховувати його життєвий і професійний досвід, індивідуальні особливості, культурно-освітній рівень, його цінності та інтереси.

Правило «власної неправоти». При комунікації завжди необхідно допускати, що особиста точка зору може бути неправильною. Це дуже часто застерігає від серйозних помилок і грубих прорахунків.

Правило «місця і часу». Ефективність будь-якого повідомлення, а особливо – управлінського розпорядження, різко зростає в разі його своєчасності та вибору найбільш адекватної ситуації, обстановки, у якій воно реалізується.

Правило відкритості означає готовність до перегляду своєї точки зору під впливом нових обставин, а також здатність приймати і враховувати точку зору співрозмовника.

Правило активного і конструктивного слухання – одна з основних умов ефективних комунікацій. Однак саме воно найбільш часто і порушується – до того ж, чим вищим є рівень керівника й авторитарнішими його методи, тим ці порушення є більшими. У ряді випадків це правило може виконуватися «з точністю до навпаки» і може звучати так: «Якщо ви хочете зі мною розмовляти, то мовчіть». Дослідження показують, що лише 25 % керівників у тій чи іншій мірі володіють умінням слухати. К. Девіс наступним чином підсумовував вимоги, які передбачають вміння слухати: 1) перестаньте говорити; 2) допоможіть доповідачу розслабитися; 3) покажіть йому, що ви готові слухати; 4) усуньте дратівливі моменти; 5) співпереживайте тому, хто говорить; 6) будьте терплячі; 7) контролюйте свої емоції; 8) не допускайте суперечок або переважно критики; 9) ставте запитання; 10) і знову – «перестаньте говорити!» Також К. Девіс зазначає, що «природа дала людині два вуха, але тільки один рот, натякнувши, що краще більше слухати, ніж говорити» [4].

Правило зворотного зв'язку. Саме ефективний зворотний зв'язок забезпечує досягнення головної мети комунікативного процесу – взаєморозуміння. Технічно зворотний зв'язок може забезпечуватися за допомогою постановки контрольних запитань або прохання повторити попереднє повідомлення. Іншою організаційною формою забезпечення ефективного зворотного зв'язку є своєрідний стиль керівництва – «політика відкритих дверей» або «керівництва не з кабінету» (у нього є й інші назви – виведення управління за межі кабінетів, управління шляхом обходу робочих місць, «видиме управління», управління шляхом «ходіння всюди»).

Існує ряд принципів забезпечення ефективного зворотного зв'язку, які є конкретними засобами реалізації комунікативної функції. Ефективний зворотний зв'язок повинен бути спрямованим на вивчення дій членів організації; конструктивним, завдяки якому одержувачу повідомляються корисні для нього ідеї; точно зазначати, у чому полягають помилки і що конкретно має бути зроблено для їх усунення; характеризуватися своєчасністю надходження до працівника, даючи йому можливість внести покращення в свої дії; члени організації повинні проявляти бажання і готовність його прийняти.

Отже, діловий комунікативний процес передбачає виникнення ряду перешкод через вплив різних причин. Головною метою в процесі такого спілкування є врахування даних особливостей та спрямування розмови в конструктивне русло.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грузинська І.В. Розвиток комунікативних здібностей державних службовців – запорука ефективного управління / І.В. Грузинська // Демократичне врядування: наука, освіта, практика. – К., 2009. – Т. 3. – С. 39-41.
2. Демедишина Н.І. Роль комунікативного аспекту в професійній діяльності державних службовців / Н.І. Демедишина // Збірник наукових праць Національної акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2007. – Вип. 2. – С. 97-105.
3. Драгомирецька Н. Комунікативна діяльність як складова професійної діяльності державного службовця / Н. Драгомирецька // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. – Одеса, 2003. – С.107-112.
4. Честара Дж. Деловой этикет / Дж. Честара; пер. с англ. – М.: Агентство «ФАИР», Информ-пресс+, 2009. – 336 с.

336.22-051:[005.336.2:17.023.32](045)

*Линьов К.О.,**кандидат наук з державного управління, доцент*

*У статті автор наводить аргументи на користь формування та розвитку полікультурної компетентності у податківців, зокрема у слухачів на курсах підвищення кваліфікації. На основі проведеного опитування досліджується здатність слухачів до ефективної взаємодії та діяльності у полікультурному середовищі. Автор доходить висновків про чинники, які забезпечують результат: це готовність працівника до саморозвитку, вдосконалення компетентностей, до інновацій. **Ключові слова:** полікультурність, полікультурна освіта, полікультурні компетентності.*

## **ПОЛІКУЛЬТУРНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ПОДАТКІВЦЯ**

Реформування соціальних систем є сьогодні пріоритетним завданням суспільного розвитку. Основні характеристики сучасного суспільства – швидкоплинність (процесів, які протікають у соціумі, змін) та невизначеність (результатів діяльності) – призводять до розуміння необхідності навчатися протягом всього життя людини. У цих умовах система перепідготовки та підвищення кваліфікації набуває важливої ваги, особливо для категорії державних службовців.

Україна є багатонаціональним державним утворенням, у якому проживають представники понад 130 національностей та народностей [1]. У процесі глобалізації Україна стає відкритою для світу, вступає у комунікації з представниками різних континентів, рас, релігій, мовних груп. Реформування національної освітньої системи на засадах Болонського процесу спрямовує наші зусилля на розуміння інших культур та історичних традицій. Останні події в Україні так само продемонстрували актуальність полікультурного діалогу всередині країни. Адже мовні, релігійні та соціальні розбіжності можуть бути використані для дезінтеграції та роз'єднання держави. Все це висуває вимоги для володіння податківцями нашої країни полікультурною компетентністю як складовою їхньої професійної майстерності.

Треба підкреслити, що ситуація в Україні не є унікальною, подібне спостерігається також в Європі. За дуже невеликим винятком, європейські країни характеризуються етнічним, мовним, культурним різноманіттям та/або релігійним розмаїттям. Територіальні кордони не збігаються з населенням, яке є неоднорідним за культурними, мовними та релігійними ознаками. Становлення громадянського суспільства в Україні активізувало проблему балансу



між національною ідентичністю та культурною різноманітністю. Кожна етносоціальна група, що проживає в Україні, має свою культуру, яка збагачує та урізноманітнює українську національну, звідси можна говорити про Україну не лише як про поліетнічну державу, а й як про полікультурну. В таких умовах належне місце належить історичному пізнанню, де кожна етнічна, культурна та релігійна група сприймається як рівнозначна та рівноправна. Таке ставлення необхідне для подолання зверхнього ставлення однієї групи до іншої, дискримінації, расизму та шовінізму [2].

Сьогодні полікультурність становить основний принцип розвитку людства. Тому важливе місце в історичному пізнанні належить конструюванню діалогу культур з метою формування толерантності в міжетнічних взаємовідносинах. Сучасна багатонаціональна, мультилінгвістична Україна має бути готовою до співпраці в умовах нових взаємовідносин. Але слід зауважити, що глобалізація світу не лише об'єднує народи, але й несе загрозу нівелювання етнічної і культурної своєрідності, уніфікації життя згідно з іншими стандартами. Вирішення цих проблем пропонує полікультурне виховання [3].

Полікультурність включає в себе толерантне ставлення до будь-яких інших культур, субкультур та релігій. Термін «полікультурність» стосується гармонійного співіснування й взаємодії різних народностей, де культура повинна розглядатися як сукупність властивих суспільству або соціальній групі ознак – духовних та матеріальних, інтелектуальних та емоційних [3].

Тоді за аналогією під полікультурними компетентностями ми будемо розуміти набуті реалізаційні здатності особистості до ефективної діяльності у полікультурному середовищі [4].

Можна погодитися з визначенням полікультурної освіти як такої, що сприяє формуванню в особистості готовності до активної діяльності в сучасному соціокультурному середовищі, яка зберігає свою ідентичність, прагне до поваги та розуміння інших етнокультурних спільнот, вміє жити в мирі та злагоді з представниками різних расових, етнічних, культурних, релігійних груп [5].

Українська культура, будучи синкретичною, поєднує несумісні і неспівставні образи мислення і погляди, є діалогічною за своєю природою. Вона виробила здатність вбирати в себе, асимілювати, не руйнуючи елементи інших культур, спроможність безконфліктного існування й взаємодії з різними етносами, релігійними й соціальними групами. Глобальна цивілізація, яка виникла у XX ст., існує в багатонаціональному просторі. Щоб уникнути соціальної нерівності, злиття культур, підкорення людства примітивним стандартам масової культури, зберегти багатобарвність світу, що живиться розмаїттям національних традицій, потрібен

усвідомлений полікультуралізм. Саме такий підхід надасть можливість пропагувати й утверджувати принцип «єдності в розмаїтті» в різних сферах діяльності [3].

Як відомо, у світі склалося чотири альтернативних способи співіснування різних культурних груп у поліетнічному суспільстві: асиміляція, ізоляція, маргіналізація та інтеграція. Досвід показав, що лише стратегія інтеграції дозволяє забезпечити оптимальні умови для консолідації суспільства на основі забезпечення рівноправної участі громадян у житті країни, збереження етнокультурного різноманіття й заохочення до міжкультурного спілкування. Співпраця поліетнічних, багатонаціональних держав показує, що розв'язання проблеми співіснування можливе завдяки полікультурним підходам, які пропонують різні механізми інтеграції [3].

Автором було проведено опитування учасників курсів підвищення кваліфікації керівників навчальних закладів м. Києва щодо здатності до ефективної взаємодії та діяльності у полікультурному середовищі. Звичайно, що висновки опитування не можуть розповсюджуватися на категорію працівників податкової сфери, але тенденції, які були виявлені, на наш погляд, будуть цікавими для потреб Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України.

Отже, респонденти вважають, що українцям притаманні наступні ментальні риси: миролюбність (78,6%); доброзичливість (78,3%); хлібосольність (76,8%); толерантне ставлення до інших релігій (65%). 52,2% респондентів відзначили схильність українців до мрій та ілюзій; 57% – довірливість; 59,1% – високий рівень контактності. Ці результати дають можливість говорити про якісне підґрунтя для розвитку полікультурної компетентності в досліджуваній групі. Разом із тим, респонденти відзначили існування в українців таких ментальних рис, як слабе глобальне мислення; відсутність соціальної взаємодії; консервативність.

Ґрунтуючись на цих показниках, адміністратори Програми запропонували ряд навчальних модулів для формування та розвитку полікультурної компетентності у керівників навчальних закладів. Насамперед, це – «Сучасна філософія управління», «Технології вирішення конфліктів у школі», «Позитивне мислення», «Лідерство», зміст яких передбачає формування вміння працювати у групі, міжнародних командах, здатність до адаптації в нових реаліях, до розв'язання проблем, до лідерства тощо.

Відповідаючи на запитання, чи допомогли курси підвищення кваліфікації покращити Ваші основні типи мисленевих компетенцій, слухачі визначилися наступним чином:

<b>Здатність до</b>	<b>Так, повністю</b>	<b>Майже повністю</b>	<b>Частково</b>	<b>Майже ні</b>	<b>Не визначилися</b>
<b>інтерпретації</b>	24,6%	44,8%	18,7%	1,4%	10,5%
<b>розуміння</b>	44,1%	34,9%	12,1%	2,2%	6,7%
<b>мислення</b>	42,2%	34,5%	14,3%	2,2%	6,8%
<b>рефлексії</b>	33,0%	36,3%	16,9%	2,2%	11,6%

Таким чином, учасники курсів підвищення кваліфікації відзначили зростання рівня їх здатності до розуміння та мислення, а щодо рівня здатності до інтерпретації та рефлексії, то над цим адміністраторам треба працювати у наступному році.

Респондентів попросили визначитися з рівнем володіння певними компетентностями, і це дало наступні результати:

<b>компетентності</b>	<b>низький</b>	<b>достатній</b>	<b>високий</b>
працювати у групі	12%	63%	25%
працювати в міжнародній команді	63%	28%	9%
до адаптації в нових умовах	13%	30%	57%
до розв'язання проблем	3%	13%	84%
до критики та самокритики	7%	24%	69%
до лідерства	37%	31%	32%

Як засвідчили результати анкетування, більшість керівників визначили зростання свого рівня володіння даними компетентностями після вивчення вищезазначених навчальних модулів.

Відповідаючи на запитання щодо рівня розвитку полікультурних компетентностей, респонденти дали наступні відповіді:

<b>компетентності</b>	<b>так, повністю</b>	<b>так, частково</b>	<b>не притаманні</b>	<b>не визначилися</b>
позитивне ставлення до несхожості та інших культур	55,8%	21,6%	0,7%	21,9%
позитивне ставлення до різноманітності і багатокультурності	76,1%	13,6%	0	10,3%
розуміння культури та звичаїв інших країн	66,1%	26,8%	0	7,1%
здатність працювати у міжнародному контексті (середовищі)	36,3%	40%	3,3%	20,4%
здатність успішно спілкуватися з представниками інших культур	45,5%	32,7%	1,1%	20,7%

Таким чином, навчання на курсах підвищення кваліфікації керівників навчальних закладів м. Києва розвиває в слухачів полікультурні компетентності, здатність до ефективної взаємодії та діяльності у полікультурному середовищі. Але звертаємо увагу на високий відсоток тих, хто не визначився з відповіддю, це кожен п'ятий у першому, четвертому і п'ятому рядочку таблиці, кожен десятий – у другому. Це є сигналом для організаторів до вдосконалення навчального процесу наступного року.

Узагальнюючи матеріали, визначаємо необхідність формування полікультурних компетентностей як у керівників навчальних закладів, так і в державних службовців. Отримані результати дослідження дозволяють говорити про високий рівень толерантності українців, їх позитивне ставлення до різноманітності та здатність спілкуватися і працювати з представниками інших культур.

Матеріали проведеного опитування можуть бути використані і в системі підвищення кваліфікації податківців. Більше того, є потреба здійснити подібне дослідження і в Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України з метою кваліфікованого формування полікультурних компетентностей у слухачів. Важливими факторами успіху подібних кроків є готовність слухачів до саморозвитку, вдосконалення компетентностей, до інновацій, з одного боку, а з іншого – високий професійний рівень команди викладачів закладів післядипломної освіти та політична воля і готовність адміністраторів системи підтримувати запровадження комплексних інновацій.

За сучасних вимог до державного управління податківцеві потребує чіткого усвідомлення необхідності неперервного професійного свого розвитку як професіонала у сфері суспільно значущої управлінської діяльності, як компетентної особистості у справі реалізації цілей і завдань своєї установи. Але водночас сучасність фахівця-податківця визначається і рівнем його глобального мислення та рівнем розвитку полікультурних компетентностей.

#### ЛІТЕРАТУРА

Всеукраїнський перепис населення 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>

Бережна С. Полікультурне суспільство та історичні освітні конструкти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39512/21-Berejna.pdf>.

Асаєва В.В. Феномен полікультурності / В.В. Асаєва // Філософські проблеми освіти. – 2011. – № 1. – С. 60-71.

Національний освітній глосарій: вища освіта / авт.-уклад. І.І. Бабин, Я.Я. Болюбаш, А.А. Гармаш й ін.; за заг. ред. Д.В. Табачника, В.Г. Кременя. – К. : ТОВ «Вид, дім «Плеяди», 2011. – 100 с.

Гончаренко Л.А., Зубко А.М., Кузьменко В.В. Розвиток полікультурної компетентності педагогів загальноосвітніх навчальних закладів: навчальний посібник / за ред. В.В. Кузьменка. – Херсон : РІПО, 2007. – 176 с.

352/354.07:323.3-057.34](477)(045)

**К.К.Баранцева, кандидат філософських наук, доцент**

*У статті аналізується така важлива складова реформування державної адміністрації в Україні, як концептуальна перебудова бачення місії адміністрації, пов'язана з переходом від тлумачення її як «державної служби» до тлумачення її як «публічної адміністрації». Аналізується походження обох концептів, їх історичний розвиток, відмінності у змісті, а також особливості взаємодії адміністрації та політичного рівня державної влади, громадян, груп інтересів залежно від обраного варіанту тлумачення місії державної адміністрації. Автор робить висновок про те, що лише усвідомлення різниці між означеними концептами, її експліцитне вираження у правових та політичних документах, а також повсюдне застосування механізмів добору кадрів, формування системи обмежень та привілеїв у статусі публічного службовця, розвитку кар'єри, формування списків компетентностей та функціональних обов'язків службовців, властивих для нової місії адміністрації, призведуть до системних змін у баченні її діяльності як з боку громадян, так і самих службовців, а значить – і до зміни ставлення громадян до держави, створюючи можливість їх об'єднання, солідаризації не лише і не стільки на ґрунті протистояння державі, скільки на ґрунті її розвитку.*

**Ключові слова:** державна адміністрація, державна служба, публічне адміністрування, легітимація, демократія, громадянське суспільство, групи інтересів.

## **СУЧАСНИЙ ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ВІД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

За двадцять три роки свого існування незалежна українська держава пережила величезну кількість різноманітних реформ та трансформацій. Частина з них відбувалася як наслідок переходу від стану складової великої «експериментальної» радянської держави до стану держави суверенної, демократичної та правової. Ці процеси, у великій мірі, відбувалися як зміна стану соціальної системи у ході її розвитку і мало залежали від наших цілеспрямованих зусиль і спроб вплинути на їх перебіг (чи-то з намагання зупинити ці зміни, чи-то пришвидшити). З іншого боку, завершеності такий перебіг змін не мав. Нині ми щиро констатуємо, що держава вийшла із попереднього стану, задекларувала напрям свого розвитку у політичних та правових документах, але досягнення задекларованого напрямку на практиці поки що не спостерігається. Більше того, друга група змін та трансформацій, що відбувалися за ці двадцять три роки – трансформації рукотворні, свідомі, описані у відповідних державно-управлінських документах

– переважно не наблизили нас до задекларованого стану, а часто-густо сприяли відставанню чи «збоям» на такому шляху.

Сьогодні Україна черговий раз отримала шанс вирівняти свій курс до омріяного стану та деталізувати шляхи, механізми, інструменти змін, які мають не лише перетворити її на дійсно демократичну, правову та незалежну державу, але й надати їй змогу перетворитися на регіонального лідера та посісти належне місце в системі міжнародних відносин.

На цьому шляху однією з найважливіших задач є трансформація засад та принципів життєдіяльності державного апарату, організації державної служби, зокрема, кадрової політики, організації кар'єри держслужбовця, системи заохочень, які б були головним стимулом до згоди з боку службовця щодо обмежень, визначених його статусом.

Недаремно держава, що бажає стати членом ЄС, має відповідати не лише загальновідомим політичним, економічним та правовим критеріям членства, відомим як Копенгагенські критерії, але й так званому Мадридському критерію членства, який вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх адміністративної спроможності, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження і дотримання законів, надасть новим членам ЄС змогу скористатися перевагами членства (наприклад, отримувати та повноцінно використовувати фінансову допомогу від Структурних фондів). Без адміністративної спроможності держава буде просто не в змозі здійснювати будь-які інші реформи.

Головною проблемою усіх попередніх адміністративних реформ незалежної України, так само як і численних проектів та новоприйнятого Закону України «Про державну службу» [3], на нашу думку, є відсутність стратегічного бачення таких реформ як комплексу (а не малосистематизованої суміші) різноманітних заходів, що в сукупності трансформували б місію адміністрації від реалізованого іменем держави легітимного насильства до репрезентації сучасного бачення класичної місії адміністрації – реалізовувати на практиці владу народу, трансформовану політичним рівнем державних структур у законодавство та інші державні документи.

Але в чому специфіка сучасного бачення класичної місії адміністрації? Як має мінятися місія в країні, що лише нещодавно (за мірками історії людства) стала на рейки демократії та права?

Хоча всі поставлені вище запитання є гранично актуальними за сучасних умов, дати відповіді на них чи навіть запропонувати в порядку відкриття полеміки варіанти таких відповідей в рамках однієї статті виявляється неможливим. Тому метою даної статті ми бачимо окреслення нашого бачення першої – стратегічної – ланки адміністративної реформи: підстав, змісту та шляхів трансформації місії державного апарату від тлумачення її як державної служби (ви-

конання функцій, важливих для життєдіяльності та самозбереження держави) до публічного адміністрування (виконання суспільно важливих функцій, які мають здійснюватися на рівні публічного права та публічних відносин у силу специфіки цих функцій).

### **Державна служба, публічна адміністрація та суспільство, якому вони слугують:**

#### **вічні проблеми взаємодії**

Центральним питанням цієї частини є міркування про те, як громадська підтримка та легітимація впливають на здатність адміністрації виконувати свою роль, особливо – втілювати в життя публічну політику згідно із засадами, визначеними політичною владою. Такий – сконцентрований на суспільстві – підхід до публічної адміністрації, ширший і, до певної міри, несподіваніший, ніж класичне питання про інструменти управління, які може і повинна застосовувати державна служба для вдалої реалізації рішень законодавчої та центральних органів виконавчої влади.

Емпіричні дослідження у рамках такого – суспільно-центричного підходу – ще не достатньо розвинені, у той час як теоретична сторона цього питання має багату історію. І Карл Маркс, і Макс Вебер – обидва зробили великий внесок у розвиток цієї теми. Після падіння Паризької Комуні у 1871 р. К. Маркс писав, що завдяки аналізу досвіду Комуні стало цілком зрозуміло: робітничий клас не може просто взяти існуючий державний апарат і використовувати його для своїх політичних цілей. Державна машина під час зміни соціального ладу має бути принципово змінена. Правда, які саме зміни мають відбутися, він так і не зазначив, оскільки четвертий том «Капіталу», який, як передбачалося, мав бути присвячений державі, так і не був написаний [8, 331].

Макс Вебер, творець теорії сучасної бюрократії, мав подібний до марксового погляд на стосунки між суспільством та державою. На зустрічі в Маннгаймі у 1907 р. зі членами Німецького товариства соціальної політики він вступив у дебати з деякими консервативними науковцями стосовно надання робітничому класу виборчого права. Консерватори боялися того, що демократія, зростаючи, приведе соціал-демократів до влади, а вони візьмуть державу в свої руки та будуть використовувати її з метою реалізації винятково або переважно своїх вузьких класових інтересів. М. Вебер висунув проти цієї точки зору наступні аргументи: якщо соціал-демократи й прийдуть до влади в результаті процесу демократизації, то це не вони візьмуть у полон бюрократичну державу; зовсім навпаки, бюрократична держава поступово візьме в полон соціал-демократію [1; 8, 331]. Цікаво те, що пізніші дослідження формування, розвитку та діяльності соціал-демократичних партій і рухів, здійснювані, зокрема, Робертом Міхелсом [5] (автором «залізного закону олігархії») та деякими іншими науковцями, довели правильність твердження М. Вебера.

Головне питання, відповідь на яке наше дослідження, звичайно, не дасть, але може хоча б наблизити, є доволі банальним: чому певні країни мають ефективнішу та результативнішу публічну адміністрацію, ніж інші? Один із варіантів відповіді – це пов'язане з рівнем довіри громадян до адміністрації в своїй країні, регіоні або місті. Простіше кажучи, легше здійснювати управління, координацію, контроль, керувати складною системою, якщо адміністрація користується довірою громадян, які готові до того, щоб ними управляли, їх координували, контролювали та керували. Якщо легітимність державної служби та рівень довіри до неї низький, дуже важко реалізовувати публічну політику, що, у свою чергу, провокує ще більшу недовіру громадян до адміністративних структур.

Наприклад, якщо податківці мають реноме корупціонерів або тих, хто збирає з громадян кошти, які йдуть не в бюджет, а невідомо (або відомо) куди, це позбавляє сенсу чесне декларування громадянами своїх доходів та сплату податків. Громадяни зроблять висновок, що, по-перше, більшість податків, які вони сплатять, не досягнуть своєї адреси; по-друге, більшість інших громадян не постраждають, якщо я, як і вони, дуритиму систему. І такі замкнені кола важко зламати, а формуються вони протягом довгих історичних періодів. Люди не хочуть сплачувати податки, тому що вони стверджують, що уряд не надає тих послуг, які від нього очікуються, а адміністрація не збирається працювати краще, поки не буде забезпечена достатніми ресурсами, які виникнуть тоді, коли громадяни чесно платитимуть податки. Отже, без легітимності та довіри дуже важко здобути економічні та політичні ресурси, необхідні для реалізації публічної політики відповідним чином. Але громадяни, які вважають державу некомпетентною та негідною довіри, навряд чи забезпечать уряд такими ресурсами. Якщо висловити це в термінології теорії ігор, така неефективна рівновага є відновлюваною, а значить – стабільною.

Причина, з якої легітимність та довіра є центральною справою для будь-якої системи державної адміністрації, є дуже простою. Держслужбовці завжди трохи зневажають політичну владу, оскільки у них є простір дискреції в процесі прийняття управлінських рішень [8, 332-334]. Крім того, на відміну від виборних посадовців, їх не обирають на посади, так само, як їх неможливо з цих посад і відкликати. Саме від них залежить, як відіб'ється на громадянах реалізація тієї чи іншої державної галузевої політики, яка на папері здається правильною та ефективною. Ще Арістотель зазначив, що писаний закон не може бути застосований для усіх ситуацій, оскільки законодавець, не будучи здатний врахувати всі можливі варіанти розвитку подій, прописує його для узагальненої ситуації. Отже, Арістотель підсумовує, що відповідність – це справедливість, яка іде за писаним законом, а не разом із ним [8, 334]. Тобто ми можемо зробити висновок, що потреба в ситуативних рішеннях у сфері реалізації публічної політики така велика у багатьох випадках, що просто немає сенсу сподіватися на централізований, однозначний процес прийняття рішення, визначений законодавчо. Що динамічнішою є сфера політики, у яку уряд хоче втрутитись, що біль-



ше рішення залежить від позиції професійних чи напівпрофесійних груп, таких, як лікарі, фахівці з довілля чи соціальні працівники, то сильнішою є проблема дискреційної влади адміністрації.

На відміну від більшості інших соціальних теоретиків, М. Вебер бачив політичну легітимацію як залежність не лише від точки входу (input) політичної системи. Для Вебера точка виходу (output) – імплементація публічної політики адміністрацією – була, як мінімум, так само важлива, тому що це якраз той бік діяльності держави, з яким громадяни вступають у безпосередній контакт та від якого вони безпосередньо залежать [1]. М. Вебер вважав, наприклад, що легітимність держави значно сильніше залежить від стосунків громадян з податковими інспекторами, ніж від того, чи введено в державі загальне виборче право [8, 334]. Центральна думка веберіанської теорії легітимності демократії полягає в тому, що чітка політично нейтральна реалізація кодифікованих універсальних та точних законів зробить рішення адміністрації передбачуваними для громадян. Але життя показує, що таке застосування норм закону може розглядатися хіба що лише як ще один веберіанський ідеальний тип.

Центральна проблема, отже, є наступною. Якщо вважати, що в багатьох випадках необхідно надавати адміністративним структурам або державним службовцям як таким великі обсяги дискреційної влади, як може публіка, особливо різноманітні «цільові групи», на які спрямована певна політика, вирити, що адміністрація використовує цю владу правильно? Політичне питання, яке за цим виникає: як має бути організована публічна адміністрація, як вона має взаємодіяти з громадянами, щоб упевнити їх, що влада, сконцентрована в руках адміністрації, не буде використана невідповідним чином?

Однією з таких ідей «правильної» організації адміністрації є принцип її побудови відповідно до вимог та побажань громадян. Саме залучення громадян, громадських та неурядових організацій до громадських слухань, до роботи громадських рад тощо має стимулювати громадян довіряти один одному, представникам інших груп інтересів, а також бюрократам. Отже, якщо адміністрація буде побудована та буде діяти так, як цього хочуть громадяни, довіра до неї буде високою.

Але існує й інший бік медалі, який має як теоретичне, так й емпіричне підтвердження: *стандарти побудови національної публічної адміністрації* є не лише визначеними рівнем соціального капіталу певної держави, але й одночасно виступають як *чинник впливу* на рівень соціальної довіри. Отже, якщо непрофесійні вимоги громади сформують невідповідну конфігурацію адміністрації та її стосунків з населенням, це сприятиме втраті соціальної довіри. Таким чином, сподіватись на те, що демократія у формі постійного плебісциту може однозначно призвести до збільшення рівня соціального капіталу, а структури, побудовані за вимогами та приписами споживачів, розв'яжуть питання браку їх легітимності, є, як мінімум, наївно. Як і в більшості випадків із соціальними науками, що є причиною, а що наслідком, часто визначається лише обраним часовим об-

рієм та конкретним контекстом. Наприклад, цікаве зауваження з цього питання робить Баррі Вайнгаст [13, 287]. Він зазначає, що, як правило, громадяни хочуть «сильного уряду», підкореного «правлінню закону» та здатного розв'язати будь-яку політичну, економічну, соціальну чи міжнародну проблему, вбачаючи в такому стані ознаки, більше того, гарантію свого добробуту, захисту прав людини та громадянина і демократичних принципів. Але вони забувають, що уряд, достатньо сильний, щоб за будь-яких обставин захистити право власності, є також достатньо сильним, щоб конфіскувати цю ж саму власність у громадян. Якщо уряд має достатньо сили, могутності, влади та повноважень, щоб засновувати певні інституції, підтримувати систему «правління закону», він із таким же успіхом здатен використати всі ці свої права та потенційні можливості і здатності, щоб порушити принципи «правління закону», включаючи права на власність, якщо, скажімо, розглядати його право на дії з точки зору теорії ігор. Без жорстких соціальних норм, які унеможливають таку поведінку, без глибоких суспільних переконань у демократичних принципах, у необхідності дотримуватись «правління закону», у своїй можливості контролювати владні структури, а лише за рахунок інституційної розбудови та підсилення адміністративної спроможності, не можна досягнути не лише справжньої демократії (у необхідності якої, можливо, частина громадян-споживачів послуг і сумнівається), але навіть справжніх стабільності та добробуту (про які, безсумнівно, мріє переважна більшість громадян-споживачів).

Тут ми не можемо оминати таку болючу та надактуальну для сьогодення проблему, як уже не перша спроба залучити в процесі демократизації української держави такий специфічний механізм прямої демократії, як прямий контроль за кадровою політикою та за виконанням владними структурами своїх обов'язків (причому не лише за результатами, але й за повсякденними діями) із боку Майдану. Так, реалізація громадянської активності у форматі Майдану – історично властива українському народу та цілковито визнана теорією демократії форма громадянської непокори та прямого впливу громадськості на діяльність органів влади (у даній статті уникнемо міркувань із приводу великої трагедії – кровопролиття, яким ознаменувався Майдан 2014 року). Але стандарти добору кадрів на вищі посади у виконавчій владі та побудови національної публічної адміністрації мають визначатися не громадськими активістами, а тим більше – бурхливим голосуванням народного віче на Майдані, а професіоналами. Правда, ці стандарти мають публічно обговорюватися, піддаватися критиці як із боку того ж Майдану, так і професіоналів, що мають іншу думку, але це вже – фаховий демократичний дискурс (у тлумаченні цього терміна Ю. Габермасом), а не «чорна рада». І проблеми подальших змін у нашій державі спричинені сьогодні не лише російською агресією, сепаратистами в східних областях чи корупціонерами в уряді, але й черговий раз не визначеними або визначеними стихійно й недолуго *стандартами добору кадрів на вищі посади у виконавчій владі та принципами й засадами побудови національної публічної адміністрації*.

Ще один спосіб завоювання легітимності та довіри – надати групам інтересів можливість безпосередньо впливати на дії адміністрації. Такі групи можуть бути доволі різними – від слабо впорядкованих мереж до централізованих організацій, що представляють загальнонаціональні інтереси. А вплив таких груп може реалізовуватися (починаючи від неформальних консультацій до офіційного представництва інтересів у громадських радах чи подібних структурах) як діяльність захисників, адвокатів важливих питань державного значення та контролерів виконання прийнятих рішень. А в деяких випадках взагалі процес реалізації рішення можна покласти на групу інтересів. Дослідження цього питання розпочалися у 1970-х рр. під назвою «неокорпоративізму», який був започаткований Філіпом Шміттером у статті, опублікованій у збірці матеріалів семінару 1974 р., як альтернатива плюралістському розумінню життєдіяльності сучасних Західних демократій [8, 338-340].

Неокорпоративістська модель стверджує, що представники груп інтересів, які беруть участь в реалізації урядових рішень, відбираються тому, що їм довіряє суспільство, а значить, і публічна адміністрація. Ще одне базове припущення: втілення певної політики може бути успішним лише тоді, коли цільова група, заради якої ця політика реалізується, співпрацює добровільно з відповідними публічними органами. Один із найдієвіших шляхів досягнення співпраці з цільовою групою – надати певній організації, що цю групу представляє, ексклюзивне право брати участь в реалізації цієї політики. Одна з причин надання такого права – той факт, що представники ближче до цільової групи (тобто до своїх членів), ніж бюрократи, і вони мають значно точнішу інформацію щодо ситуації та потреб членів цільової групи. А це викликає в них бажання застосовувати норми, правила та інші складові відповідної політики менш формально, краще усвідомлювати специфічні ситуації, у які потрапляють члени цільової групи, що, у свою чергу, викликає більше поваги та довіри відповідної категорії населення до розробленої заради них політики, а згодом – і до відповідних політичних структур та публічної адміністрації.

Можна також додати, що, крім свого легітимізуючого ефекту щодо адміністративних рішень та дій, така неокорпоративістська модель має ще одну перевагу. Держава може організувати представництво зацікавлених груп так, щоб створити атмосферу переговорів та компромісу між різними організаціями. У країнах Північної Європи саме таким чином організовується обговорення та імплементація політик, присвячених питанням ринку праці та промислового розвитку [8, 338-339]. Віддаючи представництво в адміністративних структурах обом сторонам можливих протиріч, державні лідери сподіваються отримати рішення, яке увійде в історію не як конфліктне, а як компромісне.

Як для держави, так і для організацій, ефективність неокорпоративістської моделі залишається актом важкого балансування. Із часом лідери організації можуть втратити довіру своїх членів, якщо почнуть діяти так, що їх сприйматимуть як захисників державного інтересу в пер-

шу чергу, більше, ніж інтересу групи, яку вони представляють. Та й практика це підтверджує: громадяни, що діють як представники організацій, можуть із часом почати ідентифікувати себе з адміністративними структурами сильніше, ніж з організаціями, які вони представляють. Члени організацій можуть почати сприймати їх як кооптованих в адміністративні структури, перетворених на нешкідливий інструмент політики держави. Отже, якщо їх співпраця з державою стає надто тісною, ця модель втрачає своє значення для забезпечення легітимності.

Представники публічної адміністрації також іноді створюють альянси зі впливовими групами інтересів, щоб підсилити свій авторитет на противагу політикам, які хочуть впливати на них або примусити працювати як простий механізм реалізації їх рішень. Такі бюрократичні стратегії зарекомендували себе як дуже ефективне важливе джерело сильної позиції бюрократів. Політичні альянси, які часто називають «політичними мережами» або «залізним трикутником», є дуже впливовими (наприклад, військово-промисловий комплекс) [8, 339]. Але хоча така політика може бути дуже ефективною для підсилення легітимності адміністрації в певних сегментах суспільства, певних соціальних групах, це призводить до послаблення легітимності адміністрації в очах суспільства як такого.

Є й кілька інших проблем, пов'язаних із такою моделлю. Центральною з них є проблема: чи є неокорпоративістська модель шкідливою для демократії як такої, для демократичних засад та ідеалів. З одного боку, є вчені, що вважають: такий спосіб дії допомагає демократичному уряду вирішувати важливі питання політики, які не можна розв'язати, якщо групи інтересів не отримують впливу на процес імплементації [8, 339-340]. Таким чином, залучення груп інтересів у процес втілення рішення має принести демократичні дивіденди. Контраргументи опонентів полягають у тому, що неокорпоративізм шкодить демократичним ідеалам, оскільки вступає у конфлікт із принципом політичної рівності. Простіше кажучи, певні громадяни (тобто ті, хто має свої репрезентативні громадські організації) отримують значно більше можливостей для впливу на імплементацію політики, ніж інші.

Ще один спосіб підсилити легітимність публічної адміністрації – дозволити громадянам, які безпосередньо користуються публічними послугами, здійснювати вплив на їх надання. Тоді можна буде сказати, що послуги організовані згідно з моделлю, орієнтованою на споживача. У деяких розвинених та заможних державах типовими сферами, де така модель застосовується, є діяльність дошкільних дитячих закладів, дитячих поліклінік, освітні послуги, соціальна допомога літнім людям. У деяких державах студенти університетів мають право брати впливову участь у роботі органів, які приймають та реалізують рішення у сфері освіти. Головна ідея полягає в тому, що послуги, організовані згідно з цією моделлю, орієнтованою на споживача, будуть легітимними в очах користувачів, а значить, користувачі не втрачатимуть і довіри до адміністративних структур, які їх надають, оскільки матимуть можливість впливати на їх діяльність.

Але й тут виникають численні проблеми та запитання. Наприклад, незрозуміло, що робити, коли виникає конфлікт між споживачами. Чи мають ті, що в меншості, прийняти умови більшості? Ще одна проблема з цією моделлю полягає в тому, що вона потребує, аби в громадян було достатньо часу та бажання впливати на форми та якість послуг, що їм надаються, а також достатньо інформації, освіти та досвіду, щоб сформулювати свої претензії та пропозиції. Більше того, знов-таки з точки зору класичної демократичної моделі, оскільки не всі громадяни мають зазначені ресурси для впливу, вони не матимуть рівних можливостей впливати на адміністрацію.

Загалом усі три способи зв'язку адміністрації та суспільства можуть бути поєднані. Це може бути вибір одного з них, виходячи з кожної конкретної ситуації, що й практикують країни, які досягли високого рівня довіри населення до адміністрації, наприклад, Скандинавські країни. Але значення усіх цих форм забезпечення легітимації публічної адміністрації, їх вплив на засади демократії у віддаленій перспективі потребують ретельного вивчення.

Для України проблема постає не тільки в тому, що, з одного боку, корумповані чи просто забюрократизовані структури державного апарату не схильні до такої співпраці, а нерозвинене громадянське суспільство не здатне в неї повноцінно та вагомо вступити, але й у тому, що сама система роботи державного апарату не спрямовується на неї системним баченням його місії – баченням її як державної служби, тобто служби державі, а не громадянину. І скільки б ми не записували в наші політичні та правові документи, що держава та її апарат слугують народові, поки реалізація цього принципу не набуде системного характеру, не відіб'ється в кожному документі та кожній процедурі не у вигляді «мантри», що повторюється, а у вигляді механізмів, через які реалізується, ми не зрушимо з мертвої точки.

### **Публічна адміністрація проти державної служби: історія стосунків та сучасні виклики з боку політичної влади та громадян**

Класичним розумінням змісту діяльності державної служби вважається регулювання приватної поведінки, а також забезпечення суспільних послуг та суспільних благ. При цьому державні службовці діють не самостійно, а в рамках державно-політичного «ланцюжка»: коли демократичні уряди виробляють рішення, вони мають реалізувати їх через специфічні організації в рамках специфічних процедур, сенс яких – досконале виконання бажань, висловлених громадянами. Тобто політичний процес у широкому розумінні (*politics*) визначає, які з груп тиску, що представляють різні інтереси громадян, перемагають; політичні діячі, обрані народом, встановлюють правила реалізації цих інтересів; державна адміністрація трансформує ці інтереси в конкретні дії, індивідуальні ситуації, реальні вчинки. Вперше модель взаємодії народу, політики та адміністрації виникла в Європі у XIX

ст. [8, 293-296]. При цьому, на відміну від такої визначальної цінності найманого працівника в приватному секторі, як «професіоналізм», найвищою цінністю державної служби вбачалася саме її «нейтральність». Ця якість і стала тим «засновницьким міфом», на якому державна служба була вибудована як раціональне, «правильне», «точно визначене» заняття, відділене від «великої політики». Отже, одночасно з утворенням такого «ноу-хау», як державна служба, в Європі було запроваджено і її похідний від волі народу, висловленої та затвердженої політиками, статус. Згідно з викладеними постулатами, посади на державній службі перестали розглядатися як «винагорода» за вірність і мали обійматися за наслідками конкурсу. Легітимність бюрократії в такому «легітимацийному ланцюжку» витікала з того, що вона виступала інструментом у руках чітко визначених, обраних через систему демократичних виборів офіційних осіб, а також із того, що в своїх діях державна служба мала виходити винятково з принципу верховенства права. Особливості діяльності, привілеї та обов'язки державних службовців легітимізувалися публічністю їх прийняття, так само як і публічністю функцій адміністрації. Цей класичний погляд на стосунки між політикою й адміністрацією був повсюдно прийнятий у XIX ст.

Але цей базовий принцип дав, у свою чергу, життя двом різним практичним підходам до діяльності бюрократії.

У Європі акцент для застосування описаного вище базового принципу робився на ідеї «правової держави», і стимулювався він німецькою та французькою школами права, у рамках яких право тлумачилося як єдина теоретична основа та практична база діяльності в публічному секторі. Відповідно, жорсткий розділ між політикою й адміністрацією став теоретичною основою та практичною ідеологічною базою діяльності державної машини. Стосунки між політикою й адміністрацією були структуровані згідно з такими поняттями, як «контроль» та «ієрархія». Механізми реалізації цих понять на практиці були визначені дедуктивним мисленням континентальних правознавців, які зводили ці механізми до інструментів приведення законодавчих приписів у дію.

У цей же самий час американські студенти, які вивчали державний менеджмент, були спонукувані Вудро Вілсоном розвивати цю науку, здавалося б, також відповідно до базового постулату, незалежно від політики, але не в правовому напрямку, а в напрямку дослідження проблем ефективності. В. Вілсон настійливо закликав покладатися в публічному адмініструванні на досвід приватного менеджменту, отже, спостерігати за реалізацією тих процедур, які зарекомендували себе як ефективні, описувати їх, аналізувати та встановлювати відповідні інструкції для адміністрації в цілому.

Отже, до Другої світової війни у вивченні державної служби домінувало дослідження структур та процесів, їх опис та класифікація. Головним принципом, на якому базувалася вся теорія адміністрації, був розділ між політикою та адміністрацією, з одного боку, який

реалізовувався у принципі нейтральності адміністрації, та привнесений «менеджерською революцією», властивою для американської традиції, розділ між адміністрацією та широким загалом, «суспільством», який реалізовувався в принципі професійності адміністрації, з іншого боку [8, 296-297; 12, 215-246]. Саме поєднання цих двох принципів, на думку тогочасних теоретиків адміністрації, і мало сприяти одночасному домінуванню верховенства права та досягненню продуктивності, ефективності та результативності в діяльності адміністрації. Роль державної служби як втілювача публічних рішень залишалась головною.

Вирішальні зміни в теорії державної адміністрації відбулися тоді, коли науковці зацікавилися механізмами дії «держави загального добробуту». Тоді відкрився шлях для з'ясування комплексної природи публічної дії, хоча легітимність бюрократичного втручання все ще розглядалась як результат винятково виконання нею функцій інструменту уряду.

Щоб описати та пояснити сутність публічної політики (*public policy*), дослідники фокусувалися на особливостях її реалізації державними органами. У процесі таких досліджень вони зробили висновки, що відмінність між адміністрацією та політикою була проблематичнішою, ніж очікувалось [8, 297-299]. По-перше, державна служба не була єдиною сутністю, а до того ж виявилась, у широкому сенсі, політичною інституцією. Так само, як і царина публічної політики, бюрократія виявилась територією влади: адже це також та сцена, де конфліктують інтереси. У той самий період (1950-1960) науковці намагалися розкрити більш-менш відповідні причини невдачі «держави загального добробуту», і тому вони концентрували увагу на таких чинниках, як пристосування, погодження, корекція позицій, точок зору між державою (у вузькому розумінні, тобто публічною владою) та суспільством, особливо через аналіз проблеми ефективності. Вивчаючи «емпірику» діяльності бюрократії як політичної сили, а публічну політику – через призму теорії соціальних змін, дослідники виявили, що індивіди, які розглядалися як представники протилежних, змагальних інтересів, знаходяться на чолі ланцюга владної ієрархії, що тісно поєднує політику й адміністрацію.

Саме в 1970-і рр., коли економічні обмеження поклали край попередньому активному розвитку «держави загального добробуту», черговий раз порушилося запитання: «Кому слугує бюрократія, чи діє вона ефективно, чи не марнує державні кошти, слугуючи приватним цілям та інтересам?» Ця проблема викликала численні теоретичні та емпіричні дослідження, у яких доводилося, що державна адміністрація має всі можливості використовувати публічні гроші для власних цілей. Більше того, політичні діячі, які мали проводити через державну адміністрацію волю громадян, виявили, що їхня влада над бюрократією не є безмежною [7; 9; 10; 11].

У кінці ХХ ст. вченими були внесені серйозні зміни у вихідні постулати, на яких базувалась попередня теорія адміністрації [8, 296-297]. По-перше, стало зрозуміло, що бюрократія не є однознач-

но безпосередньо залежною від політики. Навпаки, у великій мірі політична влада покладається на експертизу, здійснювану держслужбовцями, на дані, які ті подають. По-друге, стало зрозуміло, що політика, у свою чергу, є бюрократизованою. По-третє, технічний професіоналізм держслужбовців на вищих рівнях адміністрації не завжди забезпечував гідну відповідь на виклик горизонтальної та вертикальної фрагментації структур адміністрації, що викликали неочікувані конфлікти та зволікання. Наприклад, у Франції науковці висвітлили роль префектів та місцевих «нотаблів» у переформулюванні або блокуванні намірів, висловлених представниками центрального уряду, із метою задовільнити місцеві інтереси. *По-четверте, бюрократія – це не єдина організація, частково тому, що на найнижчому рівні службовці часто мають свій спосіб надання смислу приписам, які вони мають реалізовувати. У щоденній реалізації публічної політики вони розв'язують проблеми згідно зі своїми власними стандартами дії.* По-п'яте, державна служба не відділена від суспільства повністю, як вважалося в класичній теорії, отже, спільні інтереси можуть поєднувати разом приватні та публічні організації, і навіть окремі невеличкі громадські організації можуть суттєво впливати на процеси імплементації державної політики. Тож поступово висвітлюється внесок недержавних структур у бюрократичну поведінку. Поява інституцій ЄС змінила як характер груп інтересів, так і їхні стратегії. Звідси й стосунки між бюрократією та її оточенням різко змінилися.

### **Публічна адміністрація проти державної служби: історичні та сучасні виклики з боку груп інтересів**

Загальну традицію стосунків адміністрації та груп інтересів у Європі треба вивчати з дуже віддалених від нас часів, принаймні з середньовічних міст, які були організовані та керовані міськими цехами. Цехи, торговельні палати, асоціації промисловців, торговців та найманих працівників, бізнесові організації початківців та професіоналів – усі вони сформували динамічні, але надійні підмурки європейського міста, які продовжували існувати та розвиватися значно пізніше за середні віки, аж до того часу, коли дві сили – економічний лібералізм та національна держава – не почали згортати їх привілеї та зсувати баланс економічного розвитку в бік держави, на користь державних еліт. Але хоча британський економічний лібералізм та Французька революція виявились вельми ефективними в обмеженні впливу цехів, корпорацій та торговельних палат, а часто і його знищенні, подібного не сталося в Німеччині або Голландії. А відкладання створення національної держави в Німеччині та Італії сприяло посиленню активності та впливу асоціацій указанного типу як на місцевому, так і на державному рівнях.

Адміністрація в Європі, таким чином, була закорінена в стосунках, які прийнято визначати як «старий корпоративізм» – коли старі середньовічні корпорації отримували монополні привілеї (право вирішувати, хто має, а хто не має права продавати певну продукцію, надавати певні послуги)



в обмін на обіцянку забезпечувати високий рівень професійних стандартів та якості продукції і послуг тих, хто отримує це виключне право. Здавалося б, такі антиринкові старі стосунки мали бути зметені капіталістичними відносинами та національними державами з їх виключним правом на законодавчу діяльність, але стосунки вижили, хоча й у різній мірі, у європейських державах. Зокрема, політична боротьба Маргарет Тетчер у 1980-х проти юристів та медиків або французькі старовинні організації нотаріусів та медичні асоціації разом із досі впливовими торговельними палатами в Німеччині – це залишки середньовічної традиції взаємодії влади та груп інтересів.

Підйом національної держави йшов пліч-о-пліч із набуттям державного значення діяльності основних груп інтересів та створенням чітких правил та структур взаємодії держави та цих груп. Отже, у Європі формування груп інтересів та принципів їх діяльності відбувалося під впливом двох чинників: їх ролі, що закріпилася ще в середні віки, та процесу формування кожної окремої національної держави.

Цікавим є ще один факт, пов'язаний із питанням взаємодії адміністрації та груп інтересів. У кожній національній державі Європи історично склалися групи із захисту інтересів самих службовців, які діють в рамках всієї адміністративної системи. Ці групи не є профспілками чи громадськими об'єднаннями. Це контактні, реальні соціальні групи, члени яких об'єднані близькістю походження, освіти, поважністю свого статусу як державних службовців за кар'єрою та корпоративними інтересами, так само як і психологічною та культурною близькістю. Британські вищі державні службовці, італійська *dirigenza*, французькі *grands corps* виникли як важливі групи інтересів, що є суб'єктами політичного процесу, здатними контролювати забезпечення статусних гарантій держслужбовців, дозваність політичного впливу на адміністрацію, а також повноцінно, без примітивних бюрократичних відмов та зволікань, оцінювати вимоги інших груп інтересів, виокремлювати важливі та вдало нейтралізувати маргінальні. Отже, держави, які не мають таких історично сформованих утворень у системі своєї публічної служби, не повинні точно копіювати європейську модель прямої взаємодії адміністрації та груп інтересів – інший соціокультурний контекст призведе при наслідуванні такої моделі лише до підсилення конфлікту інтересів в адміністрації.

Треба зауважити, що групи інтересів деяких інших працівників публічного сектору, як от працівники соціальної сфери, вчителі тощо не мають такого привілейованого становища в рамках європейських національних держав, але здатні добре захищати свої інтереси на національному рівні. А в деяких сферах, таких, як сільське господарство, система приватних освітніх закладів тощо, державні рішення приймаються як результат тісної та непомітної взаємодії між відповідними профспілками та державними чиновниками.

Ще однією важливою групою інтересів на регіональному та місцевому рівнях, з якою доводиться зустрічатися адміністрації, є асоціації представників місцевої влади. Жодна галузева державна політика не може бути прийнята та втілена в життя без широких консультацій із цими асоціаціями.

Але сьогодні, як уже зазначалося на початку цього підрозділу, адміністрація зустрічається з тим, що традиційні точки взаємодії та форми співпраці з групами інтересів перестають діяти через фрагментацію та автономність більшості груп інтересів, що вимагає нових форм співпраці з ними. Адже замість великих організованих груп інтересів адміністрація працює з міріадою фрагментованих груп, які не можуть повноцінно сформулювати свої потреби чи вимоги, проте готові за будь-яких обставин влаштувати акції протесту. Багато дослідників висвітлює велику різноманітність участі громадян у групах інтересів для Західного світу. За їх оцінками, майже половина всього європейського населення є членами якоїсь групи чи асоціації. Соціальні рухи та протести стали постійним елементом сучасного світу, їх учасниками є як незахищені верстви населення, так і традиційно раціональний та поміркований середній клас. Відповідно, сьогодні стосунки бюрократії та груп інтересів є значно менш структуровані, ніж це було традиційно в Європі. Поведінка громадян стає менш орієнтованою та визначеною великими організаціями; вони все більше дистанціюються від тих груп інтересів, до яких традиційно належали. Люди беруть участь у діяльності різноманітних неформальних груп інтересів, спектр вимог та потреб яких є неймовірно різноманітним, а часто такі інтереси є взаємовиключними. Усе це свідчить про ерозію класичної європейської корпоративістської моделі та про новий виклик публічній адміністрації, який несе із собою фрагментація груп інтересів.

З іншого боку, сучасні європейські бюрократи набувають все нових і нових умінь та навичок у роботі з групами інтересів. Наприклад, у разі потреби створення нової інфраструктури, скажімо, побудови аеропорту, правила проведення консультацій із різними групами інтересів все більше уточнюються і навіть кодифікуються. У сфері добробуту бюрократи навчилися на власних помилках і сьогодні швидше застосовують заходи з випередження соціальних збурень, наприклад, залучаючи ті чи інші протестні групи до активної діяльності – допомоги бідним, інвалідам, безпритульним тощо. Німецькі міські адміністрації навіть створюють спеціальні фонди, із яких виділяють гроші місцевим громадським організаціям на реалізацію програм розвитку міста.

Ще одна особливість сьогодення – той факт, що процеси євроінтеграції надали нового значення діяльності груп інтересів, до того ж таке значення гарно вписується у неофункціоналістську модель інтеграції. Групи інтересів розглядаються як динамічні агенти транснаціоналізації. Саме вони легітимують багато спільних політик ЄС до того, як це роблять держави-члени. Євро-

пейська Комісія також завжди позиціонує себе як відкриту та залежну від груп інтересів, як силу, що через таку співпрацю отримує інформацію, приховувану державами з різних причин.

Більшість дослідників наголошує, що в Брюсселі два типи груп інтересів виступають як домінуючі в процесі інтеграції: у першу чергу, звичайно, групи, що представляють інтереси бізнесу, а також групи із захисту довкілля, які звикли бути маловпливовими на національному рівні, але знайшли собі нішу на рівні ЄС [7].

Отже, з одного боку, групи інтересів самі почали виконувати публічні функції, які раніше належали винятково державній адміністрації. З іншого боку, адміністрація, побудована відповідно до концепту «державної служби», не здатна гнучко й одночасно в рамках закону реагувати на тиск груп інтересів. Вона або викликає протест через бюрократичну тяганину, або швидко «вирішує» питання на користь певної групи, не цураючись реалізації «конфлікту інтересів».

### **Публічна адміністрація як наслідок альтернативного бачення місії державного апарату щодо суспільства та держави**

Відповідь на описані вище виклики суспільства державній службі почала формуватися ще на початку ХХ ст. завдяки розвитку іншого бачення адміністрації, яке не так однозначне, як концепція державної служби, відповідає веберіанським критеріям – бачення державного апарату як публічної адміністрації.

Період 1880-1914 рр. став добою великого підйому суспільних наук у Франції. Наприклад, на думку видатного французького науковця тих часів Л. Дюгі, сучасну державу не можна більше визначати як «силу, що командує». Її слід радше розуміти як «співпрацю організованих публічних служб» [6, 55-61]. Цим самим правителі вже не розглядаються як органи владної структури, що стоїть над суспільством після того, як вона їх утворила; вони є – більш прозаїчно – керівниками справами громади. Поняття публічної служби, яке посідає центральне місце в його праці, позначає діяльність, що вважається необхідною для реалізації та розвитку суспільної взаємозалежності, а отже, ця діяльність повинна забезпечуватися надійно і безперервно. Така радикальна зміна погляду щодо ролі держави знаходить природне продовження у цього правника через нове визначення підвалин публічного права. Суб'єктивне право управління замінюється об'єктивним правом завдань для виконання. Сучасне публічне право стає комплексом норм, які визначають організацію публічних служб і забезпечують їхнє нормальне й безперервне функціонування.

У своєму підході Л. Дюгі по-новому дивиться й на питання політичної легітимності. З його точки зору, публічна влада ніяк не може легітимізувати себе своїм походженням, а лише послугами, що їх вона надає відповідно до норми права. Таким чином, на місце поняття загальної

волі він ставить поняття загального інтересу, аби обґрунтувати легітимність адміністративної влади. Це означає, що головне полягає в меті, у предметі державних дій, а не в способі утворення державних органів. Механізм побудови суверенної волі через виборчу процедуру втрачає своє центральне значення на користь активної праці з визнання потреб суспільства, які походять від його форм організації та його природи. Саме ці потреби диктують публічній владі її обов'язки; і вона може доводити свою необхідність тільки через свою функцію. Л. Дюгі був не єдиним із тих, хто став на цей шлях. Він був лише найвидатнішим представником широкого руху, який інколи називали школою «суспільного права».

Держава, до розвитку якої закликає Л. Дюгі, постає як федерація публічних служб, що мають на меті організувати суспільство й забезпечити його функціонування для спільного блага. Якщо функції поліції, правосуддя й оборони зберігаються, зрозуміло, для захисту людей, то головним стає сприяння тому, щоб чоловіки й жінки повною мірою утворювали суспільство на основі реалій уже існуючих об'єднань і форм солідарності. Держава, звісно, завжди залишається в цьому сенсі «засновником суспільного»; але вже не так, як це було в минулому. Вона вже не є силою згуртування в певну форму маси індивідів. Це сила координації великої кількості функціональних і самостійних публічних служб, які прагнуть чутливо реагувати на загальний інтерес в їхніх сферах дій. Тепер уже практично в центрі продукування загального інтересу опиняється не «народний обранець», а функціонер. У такій державі публічних послуг чиновники вже не просто працівники на службі громад – звичайні виконавці наказів, що надходять від керівників, які виражають загальну волю. Вони є також безпосередньо активними чинниками, які беруть участь у здійсненні послуги, що входить в обов'язкову місію держави. Це означає, що вони функціонально ідентифікуються з реалізацією спільного блага. Сучасний чиновник повинен, отже, мати певну самостійність, мати стабільне місце, незалежне від урядової сваволі, мати так званий статус водночас у своїх інтересах і в інтересах служби.

Термін «статус» набуває поширення у Франції в перші роки ХХ ст. – він позначає систему гарантій та обов'язків, що впорядковує з цієї точки зору становище чиновників. Л. Дюгі був одним із головних теоретиків цієї системи. Він прагнув довести, що чиновники відрізняються від інших працівників, які перебувають у прямій залежності від свого працедавця – держави-хазяїна: вони повинні характеризуватися більш широко – згідно з їхнім об'єктивним завданням як служителів загального інтересу. Статус базується на ідеї, що чиновник тим більше ідентифікуватиме себе зі своєю функцією, що більше він відчуватиме, наскільки він міцно й надійно захищений законом на своєму місці. Мета полягає в тому, щоб об'єднати інтерес служби з інтересом чиновника. Ідеться про те, що особа та її функція повинні в такий спосіб фізично і навіть психологічно злитися в одне. Статус діє, отже, як добродесний механізм, за допомогою

якого суспільна мораль уводиться в самі характеристики професійної групи. Він діє так, що чиновники зацікавлені в безкорисливості, якщо висловити цю думку іншими словами.

Отже, легітимація адміністрації поступово пов'язується не з виконанням нею ролі безстороннього втілювача рішень політичної влади, а з тим, що вона продовжує собою процес демократичного врядування, виступаючи силою, яка, реалізуючи рішення політиків, є частково їм протиставлена, тобто виступає силою стримування і контролю; є професійною, але безпосередньо наближеною до громадянина-споживача послуг, тобто здатною розв'язувати питання й одночасно підконтрольною; є здатною безсторонньо та професійно, не викривлюючи через ідеологічні окуляри, пояснювати громадянам можливість чи неможливість реалізації того чи іншого рішення, умови його реалізації, наслідки тощо, тобто виступає джерелом рефлексивності як складової сучасної демократичної легітимності.

### Публічна адміністрація та інструменти її саморозвитку

Наступна частина статті демонструє те, як за умов адміністративної реформи в Західному світі, офіційно проголошеної в частині держав, та такої, що відбувається стихійно в інших державах – відповідно до нових умов роботи і політичного рівня влади й адміністрації – оформлюються нові моделі стосунків між політикою та адміністрацією, які виходять не з образу «державної служби», а з образу «публічної адміністрації». А такі нові моделі викликають необхідність формування у публічних службовців (порівняно з «класичними» держслужбовцями) нових умінь, які б включали знання процедури прийняття рішення та уміння її застосовувати, а також стимулювали розвиток оригінальних способів контролю політики, з одного боку, та громадськості – з іншого, за адміністрацією, які б відповідали все новим вимогам, що постійно висловлюються конкретними акторами поля політики.

Враховуючи жанр та граничні обсяги статті, ми наведемо лише коротку характеристику таких важливих інструментів, як система індикаторів оцінювання державного управління програми SIGMA, шкала оцінки рівня координації Л. Меткафа та принципи і методи оцінювання організації за допомогою САФ-аналізу.

**Програма підтримки зусиль із покращення врядування та менеджменту (Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA))** – заснована в 1992 р. спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС), яка надає консультативні поради урядам держав із перехідною економікою щодо вдосконалення управління. Загальне управління та фінансування програми надається Європейською Комісією. Програма складається з двох окремих підрозділів: один із них здійснює консультації

та надає допомогу новим державам-членам у Центрально-Східній Європі, зосереджуючи основну увагу на зміцненні їхніх можливостей у сфері творення політики, а також щодо фінансового контролю, зовнішнього аудиту, розвитку державної служби та доповнення до твінінгових програм ЄС. Другий підрозділ працює з країнами Західних Балкан задля модернізації та зміцнення публічних інституцій, зосереджуючи основну увагу на бюджетуванні, казначействі та оподаткуванні, фінансовому контролі та аудиту, а також на адміністративній реформі та реформі державної служби.

При цьому програма SIGMA використовує такі методики:

щодо допомоги державам-партнерам – повний спектр інструментів технічної допомоги (за винятком «масового» навчання), які функціонують у рамках партнерських зв'язків;

щодо оцінки ходу реформ (яка проводиться щорічно) – використання сукупності показників та методології оцінки, розроблених програмою SIGMA у співпраці зі службами Європейської Комісії.

На прохання Європейської Комісії програма SIGMA з 1999 року щорічно проводить оцінку системи державного управління в перехідних країнах. Така оцінка проводилася в країнах-кандидатах на вступ до ЄС та у Балканських країнах у контексті Процесу стабілізації та асоціації. Для проведення оцінки програмою були розроблені базові критерії та система показників для кожного з них. Вони базуються на стандартах державного управління, що зарекомендували себе добре на практиці в державах-членах ЄС і тому можуть слугувати інструментами для здійснення оцінки державного управління в інших країнах.

На початку 2005 року уряд нашої країни звернувся до програми SIGMA з проханням провести оцінку системи державного управління в Україні. Україна вже мала до цього успішний досвід використання базових показників SIGMA: у 2003 році була проведена оцінка системи державної служби щодо її відповідності базовим показникам ОЕСР, які використовуються для щорічної оцінки країн-кандидатів у члени Європейського Союзу і дозволяють протестувати національну систему на її відповідність засадам Європейського адміністративного простору.

Варто зауважити наступні певні особливості процесу оцінки, яку здійснює програма SIGMA, зокрема в Україні:

- хоча цей процес має назву «оцінка врядування», оцінки програми SIGMA не охоплюють усю роботу системи врядування. Вони обмежені загальними («горизонтальними») урядовими системами адміністративного управління та ширшими інституціональними схемами, які зумовлюють функціонування адміністрації. Це наступні системи:

— система формування політики;

- правова основа державного управління (у тому числі Конституція);
  - управління кадрами (державна служба);
  - системи управління державними видатками;
  - державний внутрішній фінансовий контроль;
  - система державних закупівель;
  - зовнішній аудит;
- SIGMA застосовує системний, а не інституціональний підхід – оцінюються не окремі інституції «горизонтальних» урядових систем адміністративного управління, а результат їх діяльності, у тому числі узгодженість їх дій. Крім того, передбачається, що розглянуті системи пронизують усе управління і не обмежуються центральним відомством (наприклад, бюджетна система включає як бюджетний підрозділ у Міністерстві фінансів, так і бюджетні підрозділи розпорядників бюджетних коштів).

Підсумковий звіт був поданий у березні 2006 року, а його головні висновки представлені на міжнародній конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» у Києві (липень 2006 року). У 2007 році SIGMA представила оновлений звіт. У резюме до підсумкового звіту, у якому були репрезентовані узагальнені висновки та рекомендації, зазначалося, що, незважаючи на досягнення в багатьох сферах, система врядування в Україні ще не відповідає стандартам, які існують у державах-членах ЄС. Програма SIGMA поділяє погляди багатьох інших спостерігачів, зокрема ЄС, Світового банку, МВФ, Ради Європи та українських експертів стосовно того, що Україна потребує системної реформи державного управління, у тому числі кращого визначення конституційних обов'язків і зміцнення верховенства права. Але така реформа може бути сталою лише за її підтримки широким політичним консенсусом. Як зазначають експерти SIGMA, на даний момент Україна не готова до такої грандіозної реформи, тому вони рекомендують, щоб Україна у коротко- та середньостроковій перспективі вжила наступних заходів:

- зосередилася на тому, що є здійсненним у короткостроковій перспективі, через галузеві вдосконалення, спрямовані на поліпшення правової визначеності та надійності державних дій, а також на управління державними коштами, що у середньостроковій перспективі має акумулюватися у системну реформу; пріоритет слід надати зменшенню свавілля у прийнятті державних рішень, розвитку адміністративного правосуддя та зміцненню управління фінансами;
- сприяла консенсусу серед інститутів громадянської та політичної спадковості задля майбутніх змін в основоположних схемах державного врядування;

- заохотила головних конституційних гравців еволюціонувати в напрямку створення демократичного інституціонального середовища, де юридично визначені та запроваджені стримування, противаги та ліміти у здійсненні влади;
- підтримала виникнення лідерів державної служби нового покоління.

«Шкала координації Л. Меткафа». Координація – це набір інструментів і практик, що в процесі кооперації різномірних спеціалізованих елементів системи має сприяти уникненню докладання подвійних зусиль для досягнення однієї мети, запобігати втратам часу, нехтуванню через неузгодженість дій важливими завданнями, конфліктам між спеціалізованими структурами організації, а також забезпечувати стабільність, послідовність, логічність, погодженість, раціональність та порядок у ході прийняття чи втілення рішення елементами системи, що кооперуються.

Хоча проблема координації супроводжує діяльність повсякчас, сьогодні вона стає особливо актуальною, у першу чергу в публічному секторі. Міжнародна взаємозалежність, що зростає в умовах глобалізації, одночасна з нею фрагментація публічного сектору, перехід від централізованого управління до поліцентричного врядування роблять посилену координацію життєво необхідною. Крім того, ключові соціальні проблеми, що сьогодні перетинають компетенцію окремих відомств чи структур та не відповідають традиційно сформованим складовим управлінських систем, а також ідеї «нового державного менеджменту», які мають на меті поступове наближення публічної адміністрації до традицій менеджменту в приватному секторі, вимагають змін у традиційному ставленні до механізмів та головних акторів процесу координації.

На сьогоднішній день існує велика кількість шкал, за якими можна оцінити здатність певної структури до координації. Але найбільш актуальною та відомою сьогодні виступає прогресивна шкала координації політик та одночасно шкала здатності до координації, розроблена професором публічного менеджменту, директором дослідницьких програм Європейського інституту публічної адміністрації Лесом Меткафом. Перша версія «шкали Меткафа» перелічувала опції для координації певних політик на національному рівні з боку урядів, залучених до міждержавних переговорів. Аналогічна шкала була розроблена Л. Меткафом для порівняльного вивчення координації європейських політик у національних адміністраціях. Пізніше шкала почала широко використовуватись для досліджень горизонтальних відносин між різними агенціями та стала інструментом бенчмаркінгу, за допомогою якого вимірюють або порівнюють спроможність до горизонтальної адміністративної координації. Але ця шкала стосується не лише горизонтальної координації як такої, але



й усього розмаїття випадків координації, побудованої за допомогою процесу «знизу догори», яка, замість застосування ієрархічного підходу, базованого на приписах та контролі, передбачає побудову мереж децентралізованих акторів. Базою «шкали Меткафа» є введення додаткових координаційних функцій на кожному наступному рівні. При цьому координація на вищому рівні передбачає підвищення здатності до координації, а також наявності здатності до координації, передбаченої нижчими рівнями.

**Узагальнений варіант «шкали Меткафа»**

Рівень 9	Всеохоплююча спільна стратегія	Рівень, рідко досяжний на практиці
Рівень 8	Встановлення спільних пріоритетів	Пріоритети можуть встановлюватись як центральною ланкою у вигляді загальних установок, так і в результаті самостійного узгодження окремими структурами спільних пріоритетів
Рівень 7	Встановлення параметрів для структур (центральною ланкою)	Центральна ланка встановлює обмеження на діяльність інших акторів, визначаючи швидше те, що вони не мають робити, ніж те, що вони мають робити
Рівень 6	Розв'язання міжструктурних відмінностей	Якщо міжструктурні відмінності не були узгоджені в процесі горизонтальної координації на рівнях 2-5, центральна ланка підключається в якості арбітра
Рівень 5	Пошук згоди між структурами (пошук консенсусу, узгодження конфліктних ситуацій)	Структури працюють разом на рівні негативної координації у спільних комітетах, проектних групах тощо, оскільки усвідомлюють свою взаємозалежність та спільний інтерес у узгодженні розбіжностей
Рівень 4	Запобігання розходженням між структурами («говоріння в один голос»)	Структури працюють разом на рівні негативної координації тимчасово, із метою спільного досягнення певної цілі, усвідомлюючи розбіжності між собою
Рівень 3	Консультації з іншими структурами (двосторонній процес, зворотній зв'язок)	Структури / актори інформують один одного про свою діяльність, консультуються з іншими у процесі формування своєї політики або позиції
Рівень 2	Переговори (комунікація) з іншими структурами (інформаційний обмін)	Структури / актори тримають один одного у курсі своїх справ, інформують інших про те, як вони розв'язуватимуть певні проблеми. Створюються надійні та доступні канали регулярної комунікації
Рівень 1	Незалежне прийняття рішення структурами	Кожна структура / актор зберігає автономність у межах власної сфери

При цьому Л. Меткаф підкреслює, що вищий рівень означає вищу здатність до координації, але складна координація є важкою та витратною. Тому рівень координації, що безпосередньо застосовується, має відповідати потребам ситуації й не завжди має бути максимальним. Якщо питання може бути розв'язане без широких консультацій та колективного прийняття рішення, то ці заходи не мають задіюватися. З іншого боку, ефективність вищих рівнів координації залежить від надійності

нижчих рівнів. Відповідно, стабільна та надійна система координації залежить від побудови необхідних здатностей у порядку, представленому на схемі – з рівня 1 догори. Наприклад, координація може бути невдалою через двозначності або неузгодженості з боку законодавчого підґрунтя діяльності однієї зі сторін (рівень 1), невдачі також можна пов'язати з дефіцитом інформації (рівень 2) або браком консультацій (рівень 3). Цих «провалів» координації можна уникнути завдяки адекватній інформації та вдалим консультаціям, але обидва рівні є винятково необхідні для вдалого пошуку консенсусу стосовно політик, що виробляються у разі серйозного конфлікту (рівень 4). Але на противагу цьому, традиційний менеджмент найчастіше починає з визначення загальних всеохоплюючих пріоритетів та загальних стратегій (рівні 7, 8), що не враховує необхідності надійності координації на усіх нижчих рівнях. Відповідно, загальні заяви, політичні програми та інші вирази широких пріоритетів залишаються порожньою риторикою без інфраструктури координації.

**CAF-аналіз (Common Assesment Framework – Спільна рамка оцінювання).** У 2000 році Європейським інститутом публічної адміністрації (European Institute of Public Administration, EIPA), що діє під егідою Єврокомісії, на основі європейської моделі досконалості EFQM (Модель досконалості EFQM запропонована Європейським фондом управління якістю (EFQM – European Foundation for Quality Management) розроблена модель оцінки менеджменту в організаціях, які фінансуються з державного або муніципального бюджету – модель CAF (Common Assesment Framework – Спільна рамка оцінювання). Модель CAF успішно використовується в багатьох європейських країнах для підвищення якості менеджменту в органах влади та, відповідно, підвищення якості державних послуг й ефективності їх діяльності.

Модель CAF дає змогу здійснити оцінку якості менеджменту в органах влади шляхом самооцінки або за допомогою зовнішніх асесорів (оцінювачів). Крім того, модель CAF застосовується для порівняльного аналізу систем управління європейських держав, а також для виявлення та розповсюдження найкращого досвіду. Сьогодні в державах-членах ЄС CAF є обов'язковим елементом державних програм реформування державного та муніципального управління.

Результати опитувань організацій, котрі застосовують модель CAF, показали, що 90% із них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Базовою основою моделі CAF є усвідомлення, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян / споживачів, працівників та суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії та плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розподіляє ресурси та забезпечує функціонування процесів. CAF дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору та пропонує комплексний підхід до аналізу її діяльності.

*Основні цілі CAF.* CAF пропонує простий інструмент, що допомагає європейським організаціям бюджетної сфери застосовувати методи менеджменту якості для покращення своєї діяльності. CAF є моделлю самооцінки, що концептуально повторює подібні моделі, властиві для сфери бізнесу, але враховує специфічні особливості організації бюджетної сфери. Розвиток моделі CAF має на меті чотири головні цілі:

1. Вести у сферу адміністративного управління принципи менеджменту якості та посприяти їх розгортанню засобом методу самооцінки. Сприяти переходу від ланцюжка «плануй-роби» до циклу «плануй-роби-перевірй-впливай» (цикл PDCA).

2. Надати механізм для самооцінки організації з метою діагностування та покращення її діяльності.

3. Стати зв'язуючим елементом між різними моделями менеджменту якості.

4. Забезпечити обмін досвідом та вивчення найкращої практики між організаціями бюджетної сфери.

Для реалізації цих цілей у межах спільної рамки оцінювання розроблено модель, що поєднує 9 критеріїв та 28 складових (субкритеріїв); схеми оцінювання для можливостей та результатів, керівництво з проведення самооцінки, проекти розробки шляхів покращення та вивчення найкращої практики, а також глосарій.

CAF пропонує:

— систему оцінки за 9 критеріями моделі, що зарекомендувала себе в Європі та широко застосовується в організаціях бюджетної сфери;

— можливість оцінювати прогрес та найкращі досягнення;

— засоби забезпечення постійності цілей та узгодженого визначення царин для покращення;

— зв'язок між різними результатами, які необхідно досягнути, та застосованими для цього підходами чи можливостями;

— засоби для вмотивування та залучення працівників у процес вдосконалення;

— можливості розповсюджувати досвід та обмінюватися успішним досвідом, як усередині між різними підрозділами, так і з іншими організаціями;

— засоби інтеграції різних ініціатив щодо покращення якості в процесі поточної діяльності організації;

— регулярні вимірювання прогресу засобами самооцінки.

Іншими словами, запозичені з бізнесу механізми самооцінки та оптимізації діяльності публічної адміністрації сьогодні націлені не на вдосконалення бюрократичних процедур

чи контроль над ними, а на забезпечення відповідності адміністрації своїм завданням, потребам громадян та вимозі гарантувати гідне ставлення до людини.

\*\*\*

Отже, ми побачили, що «державна служба» та «публічна адміністрація» – це не просто різні словосполучення для визначення того ж самого поняття (саме так ця різниця часто тлумачиться сьогодні як у теорії, так і в практиці державного управління в Україні), а два принципово різних підходи до тлумачення суспільної місії державного апарату. І лише усвідомлення цієї різниці, її експліцитне вираження в правових та політичних документах (на сьогодні в законодавстві України ми зустрічаємо словосполучення «публічна служба» лише раз – у статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України [4]), а також повсюдне застосування механізмів добору кадрів, формування системи обмежень та привілеїв у статусі публічного службовця, розвитку кар'єри, формування списків компетентностей та функціональних обов'язків службовців, властивих для нової місії адміністрації, призведуть до системних змін у баченні її діяльності як із боку громадян, так і самих службовців, а значить – і до зміни ставлення громадян до держави, створюючи можливість їх об'єднання, солідаризації не лише і не стільки на ґрунті протистояння державі, скільки на ґрунті її розвитку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О.Погорілий. – К.: Основи, 1998. – 534 с.
2. Геген Даніель. Європейське лобювання / Д. Геген. – Брюссель: WWF, 2004. – 142 с.
3. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI, редакція від 02.03.2014 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
4. Кодекс адміністративного судочинства України, редакція від 27.04.2014 від 06.07.2005 № 2747-IV <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
5. Михелс Роберт. Соціологія політичних партій в умовах демократії. // Діалог. – 1990. – № 9. – С. 52-56.
6. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / пер. з фр. Є. Марічева. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 287 с.
7. Drancourt M. Les clefs du pouvoir. – Paris: Fayard, 1964 – 235 p.
8. Handbook of Public Administration / Ed. by V. Guy Peters and Jon Pierre. – London: Sage, 2003. – 640 p.
9. Gournay V. L'Administration. – Paris: Presses Universitaires de France, 1986. – 127 p.
10. Le service public domain / Textes reunis par Rober Fraisse. – Paris: Economica, 1989. – 110 p.
11. Timsit G. Administrations et Etats: etude comparee. – Paris: PUF, 1987. – 247 p.
12. Timsit G. Theorie de l'administration. – Paris: Economica, 1986. – 375 p.
13. Weingast Barry R. Constitutions as Governance Structures – the Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics. – 1993. – № 149. – P.286-311.

336. 22. 021. 8(045)

*Богоділова М.Є., заступник начальника  
навчально-методичного відділу*

*У статті розглядаються суть та функції податкової системи, елементи та види податків. За даними Національного інституту стратегічних досліджень наведено основні напрями реформування податкової системи.*

***Ключові слова:** податкова система, принципи побудови податкового законодавства, структура податкової системи, елементи податку, фіскальна функція податку, економічна функція податку, реформування податкової системи.*

## **ПОДАТКОВА СИСТЕМА: СУТЬ, ФУНКЦІЇ, СТРУКТУРА ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ**

Оподаткування здійснюється відповідно до певної системи, яка приймається в країні та використовується з метою реалізації функцій оподаткування. Інструментом реалізації податкової політики є податкова система.

У науковій літературі немає єдиного підходу до визначення змісту поняття «податкова система». Найважливіші підходи, що розкривають зміст аналізованого поняття, містять такі положення:

1. До складу податкової системи входять усі види податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які встановлено чинним законодавством і запроваджено в країні.
2. Податковою системою визначається перелік суб'єктів, на яких покладається виконання функцій у сфері оподаткування.
3. Податкова система встановлює порядок проведення операцій з оподаткування.

Таким чином, податкова система — це, з одного боку, сукупність податків і зборів, що утворюють систему, побудовану згідно з визначеними принципами, прийнятими в країні з метою реалізації функцій оподаткування. З іншого – вона регламентує порядок проведення операцій з оподаткування відповідно до прийнятої системи [1] та включає механізми нарахування, сплати податків та організації контролю й відповідальності за порушення податкового законодавства.

Основним нормативно-правовим актом, яким регулюється чинна податкова система України, є Податковий кодекс України (далі – Кодекс), прийнятий у 2010 році, із пізнішими змінами і доповненнями. У ньому виокремлено одинадцять принципів побудови податкового законодавства в Україні. Серед них:

1). загальність оподаткування – кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені цим Кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є згідно з положеннями цього Кодексу;

2). рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;

3). невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства;

4). презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або органів контролю, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так й органу контролю;

5). фіскальна достатність – встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями;

6). соціальна справедливість – установа податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;

7). економічність оподаткування – установа податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування;

8). нейтральність оподаткування – установа податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоздатності платника податків;

9). стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, у якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року;

10). рівномірність та зручність сплати – установа строків сплати податків та зборів, виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками;

11). єдиний підхід до встановлення податків та зборів – визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку.

Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію органів контролю, повноваження й обов'язки посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Податкова система України охоплює загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори.

Зокрема, до загальнодержавних належать податки та збори, що встановлені Податковим кодексом і є обов'язковими до сплати на усій території України, крім випадків, передбачених Кодексом. Натомість до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку й у межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи:

- 1). платники податку;
- 2). об'єкт оподаткування;
- 3). база оподаткування;
- 4). ставка податку;
- 5). порядок обчислення податку;
- 6). податковий період;
- 7). строк та порядок сплати податку;
- 8). строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

За формою оподаткування всі податки поділяються на прямі і непрямі.

Прямі встановлюються безпосередньо на дохід або власність платника податків, непрямі включаються у вигляді надбавки до ціни товару і сплачуються споживачем.

Співвідношення прямих та непрямих податків визначає структуру податкової системи, яка залежить від досконалості механізму стягнення податків; здатності податкових систем звести до мінімуму ухилення від оподаткування; рівня податкової культури; традицій оподаткування; загальної орієнтації на соціальний компроміс, розв'язання найгостріших соціальних проблем.

Суспільне призначення податків проявляється в їх функціях. Їх дві – «фіскальна» й «економічна».

Фіскальна функція полягає у формуванні грошових доходів держави. Економічна функція податків полягає у впливі через податки на суспільне відтворення, тобто охоплює будь-які процеси в економіці країни, а також соціально-економічні процеси в суспільстві.

Функції податків взаємозв'язані. Зростання податкових надходжень у бюджет, тобто реалізація фіскальної функції, створює матеріальну можливість для здійснення економічної ролі держави, тобто економічної функції податків. У той же час досягнуте в результаті економічного регулювання прискорення розвитку і росту дохідності виробництва дозволяє державі отримати більше коштів. Це означає, що економічна функція податків сприяє здійсненню фіскальної, зміцнює її.

На сьогодні роль податків як регулятора економіки зростає. Держава шляхом встановлення ставок податків та їх видів стимулює чи обмежує розвиток окремих галузей або сфер економіки.

Податкова система України поділяється на загальну та спрощену системи оподаткування. Загальна система застосовується для переважної більшості платників податків. Оподаткування сільськогосподарських товаровиробників та суб'єктів малого бізнесу здійснюється з використанням спрощеної системи. Такий порядок було прийнято з метою створення більш сприятливих умов для розвитку малого бізнесу. Зокрема, використання спрощеної системи передбачає спрощення обліку й звітності, а також зменшення податкового навантаження на розвиток підприємницької діяльності.

Важливим є те, що податкова система постійно вдосконалюється. Вона може підлягати докорінній перебудові (реформуванню) або незначному покращанню.

Протягом останніх років в Україні докладалося чимало зусиль для створення та вдосконалення податкової системи, перетворення податків на дієві важелі економічної політики. При цьому стратегічною метою є створення в Україні стабільної податкової системи, яка б забезпечила достатній обсяг надходжень платежів до бюджетів усіх рівнів, ефективне функціонування економіки держави, справедливий підхід до оподаткування всіх категорій платників податків, а також створення умов для подальшої інтеграції України в світове співтовариство.

Сьогодні в Уряді жваво обговорюється ідея щодо прийняття нової редакції Податкового кодексу України, зокрема й скорочення податків та зборів.

Із підписанням політичної частини Угоди про асоціацію з Європейським союзом, Україні не слід забувати й про економічну складову цієї Угоди. Задля цього необхідно згадати про вимогу ЄС щодо гармонізації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема, й законодавства, що регулює податкову систему України.

Метою реформування податкової системи України є досягнення такого її стану, який найбільш повною мірою відповідає забезпеченню поступального розвитку економіки та вирішенню соціаль-



них проблем. При цьому до уваги береться як досвід розвинутих країн у формуванні системи оподаткування, так й особливості стану економічного, соціального і культурного розвитку України.

За даними Національного інституту стратегічних досліджень [2, 49-51], основними напрямами реформування податкової системи мають стати:

1. Посилення сприятливості податкової політики для бізнесу:

а) посилення стимулювального впливу податкових пільг та контролю за цільовим використанням бюджетного ресурсу, що отримують підприємства завдяки їх застосуванню;

б) гармонізація фіскальних інструментів із базовими принципами і нормативними документами міжнародних організацій, із якими Україна налагоджує тісне співробітництво і перед якими має низку зобов'язань.

Важливим завданням має стати формування цілісної правової бази (оптимально – як окремого розділу Податкового кодексу України), яка б визначала чіткі механізми та принципи застосування податкових стимулів, зокрема:

— вичерпний перелік податкових пільг та стимулів, якими можуть скористатися суб'єкти підприємницької діяльності, що провадять господарську діяльність на території України;

— критерії, яким необхідно відповідати, щоб отримати право на застосування податкових пільг та стимулів;

— порядок прийняття органами державної влади рішення щодо надання права на користування податковими пільгами та стимулами;

— механізми контролю за дотриманням законодавства та взятих зобов'язань суб'єктами підприємницької діяльності, які отримали можливість застосовувати податкові пільги та стимули.

2. Посилення соціальної справедливості податкової системи.

Реформування системи оподаткування в напрямі посилення соціальної справедливості повинне бути спрямоване на забезпечення зростання рівня податкового навантаження відповідно до зростання доходів платників податків. Для цього в середньостроковій перспективі необхідно реалізувати такі заходи:

— поглиблення прогресивності податку на доходи фізичних осіб;

— підвищення порогу доходу для отримання податкової соціальної пільги та удосконалення методики розрахунку прожиткового мінімуму;

— запровадження зниженої ставки ПДВ на товари першої необхідності (соціальні товари);

— підвищення ефективності контролю за достовірністю і повнотою декларування доходів громадянами України.

### 3. Підвищення фіскальної ефективності податкової системи.

Підвищення фіскальної ефективності податкової системи має бути адекватне темпу економічного зростання та відбуватися без посилення фіскального навантаження на доходи незможних верств населення та діяльність високотехнологічних галузей економіки. Такими заходами можуть бути:

- підвищення ставок плати та зборів за експлуатацію природних ресурсів;
- запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 23 % на товари розкоші;
- розширення групи підакцизних товарів (зокрема до об'єктів оподаткування акцизним товаром можна віднести операції з придбання харчових продуктів, що є товарами преміум-класу; шкідливими для здоров'я);
- посилення боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків;
- відновлення податку зі власників транспортних засобів (у частині легкових автомобілів із великим об'ємом двигуна, віком до 10 років).

Виходячи із зазначеного, новітня податкова система повинна, по-перше, бути сприятливою для розвитку підприємницької діяльності, оскільки саме податковий тиск є одним із головних чинників, що впливають на прийняття інвестором рішення про розвиток своєї діяльності; по-друге, бути соціально справедливою, що дозволить зменшити розрив у рівнях доходів між різними верствами населення і забезпечити довіру з боку громадян до державних інституцій загалом; по-третє, забезпечувати обсяг доходів до бюджету, необхідний для реалізації її функцій.

Для появи нового Податкового Кодексу вже створено велику робочу групу на чолі з міністром економічного розвитку і торгівлі України Павлом Шереметою, яка працює над реформуванням як податкового законодавства, так й адміністрування податків. Зокрема, фахівці групи зосередили увагу на чотирьох напрямках: координація роботи з бізнесом, спрощення процедур адміністрування податків, розробка електронних сервісів і систем їх захисту та виведення з «тіні» ринку підакцизних товарів [3].

Отже, на часі – системна податкова реформа, що передбачає законодавчі та системні зміни, що сприятимуть як розвитку підприємництва в країні, так і наповненню держбюджету.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кудряшов В.П. Курс фінансів [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/16520205/finansi/podatkova\\_sistema\\_printsipi\\_robudovi](http://pidruchniki.ws/16520205/finansi/podatkova_sistema_printsipi_robudovi)
2. Формування моделі економічного розвитку України у післякризовому світі. - К. : НІСД, 2013. - 65 с.
3. Вісник Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua>
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-IV (із змінами та доповненнями).

159.944.4:331.104(045)

*Шавловська І. В.,**старший державний податковий ревізор-інспектор**відділу контролю за декларуванням ПДВ**Житомирської ОДПІ ГУ Міністерства доходів і зборів України*

## **НАШІ ПОЧАТКІВЦІ**

*При написанні випускних робіт слухачами курсів підвищення кваліфікації часто доводиться шукати відповіді: чому теорія вимагає одного, а на практиці виходить по-іншому. Міркування на тему виникнення професійного стресу на робочому місці податківця та реальні способи протидії йому представлені у статті нашого слухача.*

*Мельник Ю.В.,**завідувач кафедри податкового менеджменту*

## **ФАКТОРИ РОБОЧОГО СТРЕСУ. СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ СТРЕСОВИХ СИТУАЦІЙ**

Переважає більшість людей у сучасному суспільстві знаходиться під впливом стресу, бо у часи науково-технічної революції, у які ми живемо, посилюється психічна діяльність людей. Це пов'язане з необхідністю засвоєння і переробки великого обсягу інформації, тому й виникає проблема емоційного стресу, тобто напруження і перенапруження фізіологічних систем організму під впливом емоційних чинників. Державні службовці у таких ситуаціях не є винятком, адже стресові ситуації, які виникають на робочому місці, супроводжують їх постійно.

Сучасні психологи стверджують, що дві третини населення промислово-розвинутих країн вмирає від стресів. Довгі фізичні та психологічні навантаження, які перевищують норми, призводять до порушення функціонування окремих органів та до серйозних хвороб. Такі «хвороби століття», як інфаркт, гіпертонія, інсульт, виразкова хвороба та інші є кінцевим результатом післястресових порушень у нервовій діяльності.

Актуальність висвітлення теми стресу на робочому місці полягає в тому, що недопущення, уникнення стресових ситуацій та вміння працівників вирішувати ті, що вже виникли, впливає на результативність індивідуальної праці та робочі показники ОДПІ в цілому.

На сьогодні, в умовах реформування Міндоходів України, збільшується загроза кризових та екстремальних ситуацій, одна з яких – скорочення працівників у податкових інспекціях, наслідками якого можуть стати професійне вигорання, збільшення нервово-психічної напруженості, стреси, що стають суттєвою перешкодою на шляху успішної професійної діяльності державних службовців.

Слово «стрес» вже давно стало настільки поширеним, що у багатьох склалося враження, ніби вони добре розуміються на цьому. Багато кому може здаватися, що коли слово знайоме, то це означає їхню обізнаність зі змістом цього поняття. Саме про це писав відомий канадський учений Г. Сельє, засновник теорії стресу, у книзі «Стрес без дистресу»: «Кожна людина відчувала його, всі говорять про нього, але майже ніхто не бере на себе клопіт з'ясувати, що ж таке стрес».

Модне слово «стрес» прийшло до нас з англійської мови і в перекладі означає тиск, напругу. Енциклопедичний словник пояснює це слово так: «Стрес – це сукупність фізіологічних реакцій, що виникають в організмі людини як відповідь на вплив різних несприятливих факторів (стресорів). Стрес може бути корисним і руйнівним. Він може сприяти мобілізації людини підвищити її адаптаційні можливості в умовах дискомфорту й небезпеки (конструктивний, корисний), а може й руйнувати людину, різко знизити ефективність її роботи та якість життя (деструктивний, руйнівний) [3].

Конфліктні ситуації та участь у них в колективі досить часто супроводжується посиленням стресового стану людини. Конфлікт становлять складні стосунки між опонентами, позначені сильними емоційними переживаннями. Участь у конфлікті зумовлює витрати емоцій, нервів, сил, а це може призвести до разового чи хронічного стресу. Разом із тим неадекватне сприйняття ситуації, що відбувається через стресовий стан одного з її учасників, досить часто призводить до конфліктів [2].

Причини пов'язаного з роботою стресу досліджуються вже давно, і перелік потенційних факторів, що можуть викликати або такі, що викликали стрес, є довгим. У ньому можна знайти фізичні фактори, що перетворюють робоче місце на некомфортне середовище (підвищена температура, шум, багатолюдність тощо), а також багато психосоціальних факторів, обумовлених конкретною комбінацією трудових, організаційних і соціальних особливостей робочого місця.

Існує безліч класифікаційних факторів, що сприяють виникненню пов'язаного з роботою стресу. Спробуємо їх згрупувати:

- вилучення працівника з процесу ухвалення рішень і звідси – відчуття відсутності контролю над роботою;
- погані комунікації при недостатньому зворотному зв'язку або її повній відсутності стосовно результатів роботи;
- розповсюджена неясність щодо розподілу ролей;
- відчуття несправедливості системи винагород;
- відсутність гарантії збереження робочого місця;
- складність адаптації до нової технології;
- хронічна недоробка або переробка;
- змінна робота;

- негативне соціальне середовище;
- неприємне або вороже робоче середовище;
- відповідальність за ухвалення рішень, що стосуються життя та смерті.

Кожному з цих факторів приділялася значна увага в літературі щодо управління стресом, необхідно підкреслити те, що кожна людина по-різному реагує на ті ж самі стимули або стресові фактори. Обов'язок кожного держслужбовця – бути обізнаним із даними факторами, знати, чи існують вони всередині їхніх власних організацій і який мають вплив, як вони впливають на співробітників. Для цього необхідно запобігати або ж послабляти реальні чи потенційні стресори, що можуть несприятливо позначатися на якості роботи та її продуктивності.

Фактори, що викликають стрес, – це вплив на людину з боку зовнішнього і внутрішнього середовища, що приводить її у стан стресу [2].

Основні фактори, що впливають на виникнення стресу особи в організації: організаційні, внутрішньоорганізаційні, особисті (Рис. 1).



Рис. 1. Основні фактори, що впливають на виникнення стресу особи в організації.

Організаційні фактори визначаються позицією індивіда в організації, зокрема, відсутністю роботи, відповідної його кваліфікації; поганими взаєминами зі співробітниками; відсутністю перспектив зростання, наявністю конкуренції на робочих місцях та ін.

Розглянемо приклади організаційних факторів:

- недостатнє навантаження співробітника, за якого працівник не має можливості продемонструвати свою кваліфікацію повною мірою. Ситуація, що достатньо часто зустрічається у вітчизняних організаціях, які перейшли на скорочений режим роботи чи змушені скорочувати обсяги робіт через несплату замовниками;
- недостатньо гарне розуміння працівником своєї ролі й місця у виробничому процесі, колективі. Таку ситуацію зазвичай буває викликано відсутністю чітко встановлених прав й обов'язків фахівця, неясністю завдання, відсутністю перспектив зростання;
- необхідність одночасного виконання різноманітних завдань, не пов'язаних між собою, але термінових. Ця причина часто зустрічається серед керівників середньої ланки в організації за відсутності розмежування функцій між підрозділами та рівнями керування;
- неучасть працівників у керуванні організацією, прийнятті рішень щодо подальшого розвитку діяльності організації в період різкої зміни напрямів її активності. Така ситуація характерна для значної кількості великих вітчизняних підприємств, де не налагоджено систему керування персоналом і прості співробітники є відірваними від процесу прийняття рішень [2].

Внутрішньоорганізаційні фактори викликають виникнення стресів у результаті впливу таких обставин:

- відсутності роботи чи тривалого її пошуку;
- конкуренції на ринку праці;
- кризового стану економіки країни й регіону зокрема;
- сімейних труднощів.

Особисті фактори, що викликають стан стресу, починають діяти під впливом нереалізованих потреб особи, емоційної нестійкості, заниженої чи завищеної самооцінки та ін.

Для життя людини, її психічного та фізичного здоров'я, її щастя важливим є уміння долати стреси, але не варто думати, що можна повністю уникнути стресів чи стресових ситуацій, які виникають на роботі. Окрім того, стрес сам по собі – це не обов'язково щось погане. Певний обсяг чи рівень стресів у нашому житті є природним. Стрес часто є природним наслідком того, що ми живемо в реальному світі. Лише застосування неефективних способів боротьби зі стресами може виснажувати, приносити нещастя. Неефективні способи подолання стресу – це ті, що протягом певного часу не приводять до зниження рівня стресу.

Коли не відбувається зниження стресового стану, то людина фіксується («заціклюється»), продовжує реагувати однаково на той самий стресор. Фіксування рідко буває адекватною реакцією на стрес. Але це не означає, що треба негайно змінювати спосіб реагування. Якщо вам не пощастило, спробуйте ще і ще раз, але не занадто довго. У якийсь момент людина повинна бути готова відступити, відмовитися від старої послідовності дій і спробувати щось інше.

Існує достатньо багато способів і методів «боротьби зі стресом» як індивідуального, так й організаційного застосування, більшість із них загальновідомі. До індивідуальних методів можна віднести регулярний активний відпочинок, аутотренінг, планування власного часу, забезпечення достатньої тривалості сну, набуття навичок самоконтролю поведінки тощо. Наприклад, у зарубіжних організаціях практикуються такі методи, як включення до соціального пакету працівника оплати занять у спортивній залі, басейні тощо.

Розгляньмо стресові ситуації, що виникають у працівників податкової служби, на прикладі Житомирської ОДПІ:

1. Наприклад, коли мені повідомили, що я маю їхати на курси, до яких я була не готова, для мене це був своєрідний стрес.

Пододала свій стрес за допомогою колективу, у якому оточуючі підтримували мене та говорили, що на навчанні все буде добре і мені сподобається. Так і сталося: я дуже задоволена поїздкою на курси, адже тут я познайомилася з новими людьми, дізналася багато корисного, що допоможе в роботі, тому що за короткий період, який я працюю, ще далеко не все я розумію і знаю досконало.

2. Це постійні зміни у податковому законодавстві, що призводить до складних стресових ситуацій, які виникають, зокрема, в інспектора та платника.

Пропоную на деякий час не вносити зміни до податкового законодавства, адже лише щойно запровадили нову форму подачі декларації, і знову пропонується застосовувати нову декларацію з ПДВ, через те що ввели 7 % ПДВ на лікарські засоби. Через те і виникають непорозуміння інспектора та платника.

3. Недосконалість програм, які потрібні для роботи, зокрема, системи АІС «Податковий блок», що затримує роботу податкового інспектора та призводить до стресових ситуацій.

Коли не працює система АІС «Податковий блок», працівники переходять до опрацювання інших завдань, які поставлені перед ними, але для яких не потрібна робота програми. Сподіваємось, що в найближчому часі програма буде працювати значно краще.

4. Непорозуміння керівника та підлеглого, коли останній не погоджується з думкою керівника стосовно того чи іншого робочого питання. Хоча для підлеглого питання є вкрай

важливим, але переконати начальника він не в змозі, а піти на іншу роботу поки що неможливо, відповідно працівник поступається, підкоряється, у результаті чого виникає стрес.

5. Нестабільність політичної та економічної ситуації в країні також суттєво впливає на роботу працівника, що може зменшити продуктивність його праці та викликати стрес.

На мою думку, потрібно, поки не владнається ситуація в країні, скоротити робочий день на одну годину.

Можу запропонувати свої способи вирішення стресових ситуацій:

1) потрібно навчитися організовувати свій робочий час, варто не намагатися робити багато справ одночасно, необхідно розпланувати свій день та виконувати намічені завдання залежно від їх важливості, не намагатися робити все в останню хвилину;

2) в обідню перерву виходити на свіже повітря, що допоможе відволіктися від стресів та розчарувань;

3) активний здоровий відпочинок з колективом на природі;

4) необхідно проводити в підрозділах тренінги, які б допомогли при плануванні роботи;

5) у складних ситуаціях, що виникають на роботі, не соромитися звертатися за допомогою до колег;

б) час від часу планувати релаксацію, наприклад, кожну годину протягом п'яти хвилин робити вправи для очей або елементи виробничої гімнастики.

На сьогоднішній день більшість працівників вирішує стресові ситуації тільки за допомогою прогулянок в обідню перерву, також вони частково звертаються за консультацією до колег для виконання незрозумілих завдань. Не всі з членів колективу долають стресові ситуації під час роботи, адже для них краще перенести все в собі, а як наслідок – несвоєчасне виконання поставлених завдань та отриманий і примножений стрес.

Проаналізувавши фактори та методи для вирішення стресових ситуацій, вважаю, що наперед потрібно:

1) врегулювати розподіл посадових функцій між підрозділами, що суттєво зменшить навантаження на податкового інспектора (зокрема відділу адміністрування ПДВ) та врегулює дії щодо кількості виконаної роботи;

2) удосконалити систему співпраці податкового інспектора та платника податку;

3) врегулювати швидкоплинний темп зміни працівників, що суттєво впливає на необізнаність кадрів та значною мірою негативно позначається на результатах та швидкості роботи Житомирської ОДПІ;



- 4) проводити навчання працівників відповідно до змін у податковому законодавстві;
- 5) налаштувати програму АІС «Податковий блок», яка зможе прискорити швидкість та якість роботи працівників;
- 6) підвищити рівень заробітної плати працівників;
- 7) проводити різноманітні тренінги щодо планування робочого часу, адже це також може суттєво зменшити стрес у працівників;
- 8) включити до соціального пакету кожного працівника оплату занять у спортивній залі, басейні.

Отже, не такий страшний стрес, як його дехто уявляє, і працівники податкової інспекції можуть подолати це явище, якщо ж воно все-таки виникає, адже це може бути навіть корисним. Якщо б у житті все завжди йшло за нашими планами, ми могли втратити багато можливостей для самовдосконалення, адже не ставили б перед собою складні цілі, що змушували нас замислюватися над певними питаннями, виробляти в собі терпіння, стриманість, мужність, волю.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010р. № 2755-VI із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://sts.gov.ua/nk/>
2. Смеляненко Л.М., Петух В.М. Конфліктологія [Електронний ресурс]: навчальний посібник. - К : КНЕУ, 2005. - 315 с. - Режим доступу: <http://readbookz.com/book/214/8176.html>
3. Прояви стресу та успішні способи його подолання. Курсовий проект. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.studsell.com/view/136776/>
4. Мельник Ю. Управление стрессами [Електронний ресурс] / Ю. Мельник // Управление персоналом. - 2002. - № 3. - С. 20-23. - Режим доступу: <http://hrm.ru/db/hrm/AEA9B6634EC1B066C3256AAB0040C409/category.html>
5. Методи подолання стресу [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ua-referat.com/>

336.22:005.336-021.272-047.44(045)

**Свірський Є.О.,**  
**головний державний ревізор-інспектор**  
**відділу контрольно-перевірочної роботи**  
**доходів і зборів з фізичних осіб**  
**управління доходів і зборів з фізичних осіб**  
**ДПІ Дніпровського району ГУ Міндоходів у м. Києві**

*У роботі, виходячи з міжнародної практики бюджетного регулювання, запропонована методика оцінки податкового потенціалу регіону (території).*

*Автором дослідження здійснена спроба через наявні доходи в розрахунку на одну особу дати оцінку податкових можливостей та індексу податкового потенціалу регіонів України в динаміці протягом 2011-2013 років.*

**Свешніков С.М.,**  
**завідувач кафедри державного управління та податкової політики**

## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Податковий потенціал (англ. tax potential) – це умовна можливість держави зібрати до бюджету податки і збори за певний час.

Визначення поняття «потенціал» має не лише важливе наукове, але і практичне значення, оскільки уявлення про його зміст визначає підхід до його оцінки, вимірювання й управління.

Варто зазначити, що поняття «податковий потенціал» є новим для сучасної економіки нашої країни, оскільки його виникнення зумовлене практичною потребою, пов'язаною з виявленням податкових можливостей держави та регіонів, визначенням податкової активності окремих регіонів і необхідністю розробки методики оцінки податкоспроможності територіально-адміністративних одиниць.

Серед відомих науковців, які займаються вивченням поняття «податковий потенціал», досі немає єдиної думки щодо його визначення, адже, досліджуючи їх трактування даного терміна, було виявлено такі класифікаційні ознаки: як сукупність відносин; у залежності від джерел формування; пов'язаний із базою оподаткування; як сукупність витрат.

Податковий потенціал визначається станом народного господарства, зовнішньої торгівлі, податковим законодавством та податковою політикою.

Податковий потенціал виражається всією сумою податків, які підлягають сплаті, або середньою сумою зібраних за декілька останніх років податків і зборів, а також індексом податкового потенціалу – величиною, що відображає відношення цих показників до чисельності населення, площі та інших показників.

Одиницею виміру податкового потенціалу, яка використовується в практиці бюджетного регулювання, є податкові збори на душу населення, або податковий потенціал на душу населення.

У міжнародній практиці існує декілька підходів до оцінки податкового потенціалу регіону на плановий або звітний період (рік). Ці способи базуються на фактично зібраних у регіоні податкових надходженнях, сукупних оподатковуваних ресурсах, валовому регіональному продукті та середньодушових доходах населення.

Кожен із цих підходів може бути використаний для оцінки податкового потенціалу на певний момент часу, деякі з них, шляхом використання додаткових механізмів розрахунку – на перспективу. Варто врахувати, що трактування категорії податкового потенціалу визначається залежно від методики його оцінки (рис. 1).

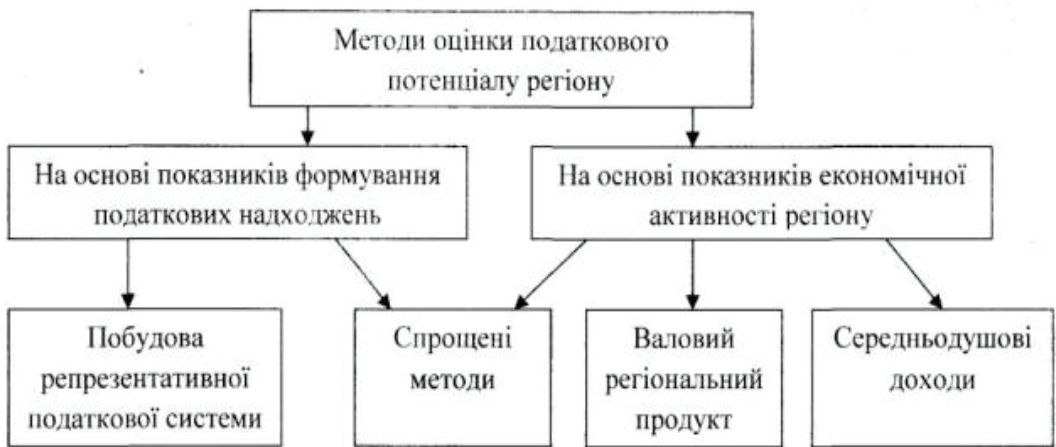


Рис. 1. Класифікація методів оцінки податкового потенціалу регіону

Виходячи з міжнародної практики бюджету та оподаткування, можна виокремити іншу методику оцінки податкового потенціалу (рис. 2).

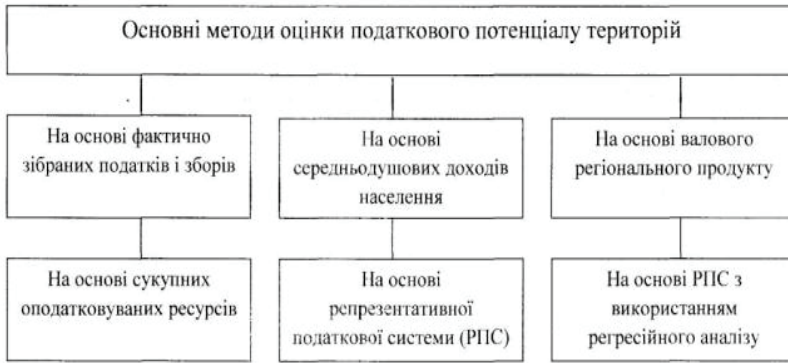


Рис. 2. Основні методи оцінки податкового потенціалу територій

Дослідивши різні методи формування податкового потенціалу, варто зауважити, що для аналізу податкової бази та оцінки потенціалу оподаткування повинна використовуватися система показників, яка аналізує тенденції розвитку макроекономічної ситуації в регіоні, а також вплив галузевих і регіональних факторів на структуру фінансових потоків, що в кінцевому результаті впливає на перспективу розвитку податкової бази. При цьому визначення податкової бази в якості реального економічного показника є не можливим, оскільки об'єкти оподаткування мають різні характеристики.

Саме тому реальний зміст і статистично можливе вираження має показник податкового потенціалу, який становить максимально можливу суму нарахування податків і зборів в умовах чинного податкового законодавства.

Взагалі розрахунок податкового потенціалу може бути здійснений на основі різних показників: рівня сукупних оподатковуваних ресурсів регіону, репрезентативної податкової системи, поєднання методу репрезентативної податкової системи з використанням регресійного аналізу та ін. Але аналіз на основі цих показників є недоцільним при розрахунку податкового потенціалу в українській економіці. Саме тому постає необхідність доцільної оцінки податкового потенціалу в Україні із застосуванням індексу податкового потенціалу на основі валового регіонального продукту. Використання цього показника дозволить об'єктивно оцінити реальні дохідні можливості конкретного регіону в порівнянні з визначеним стандартом. У загальному вигляді індекс податкового потенціалу територій можна розрахувати за наступною формулою:

$$ІППР = (ВРП_{кр} / ВРП_{спр}) * К_{пмв}, \quad (1)$$

де ІППР – індекс податкового потенціалу регіону,

ВРП<sub>кр</sub> – валовий регіональний продукт конкретного регіону в розрахунку на одного жителя території,

ВРП<sub>спр</sub> – середній показник валового регіонального продукту за регіонами країни в розрахунку на одного жителя території,

К<sub>пмв</sub> – коефіцієнт податкових можливостей місцевих органів влади.

Відповідно, коефіцієнт податкових можливостей місцевих органів влади можна розрахувати за формулою:

$$Кпмв = ДРн / ДРс, \quad (2)$$

де ДРн – доходи регіону в розрахунку на душу населення,

ДРс – середні доходи в розрахунку на душу населення за регіонами країни.

Наявні доходи на одну особу для розрахунку коефіцієнта податкових можливостей місцевих органів влади за період 2011-2013 років за регіонами наведено в таблиці 1.

**Таблиця 1**

**Наявні доходи АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя у розрахунку на одну особу (грн.)\***

Регіони	Роки			Темп зростання відповідно	
	2011	2012	2013	до 2012	до 2013
АР Крим	12036,3	15480,0	17612,2	128,61	113,77
Вінницька	12191,7	16018,0	18679,9	131,38	116,62
Волинська	10966,8	14311,9	16390,8	130,50	114,53
Дніпропетровська	16386,5	20739,4	23724,0	126,56	114,39
Донецька	17014,0	21317,3	24622,8	125,29	115,51
Житомирська	12179,8	15775,9	18428,8	129,53	116,82
Закарпатська	9764,5	12699,6	14662,9	130,06	115,46
Запорізька	15652,6	20221,4	23142,8	129,19	114,45
Івано-Франківська	11692,4	15009,4	17238,4	128,37	114,85
Київська	15024,0	19513,9	22408,4	129,88	114,83
Кіровоградська	11727,3	15417,7	17712,2	131,47	114,88
Луганська	14071,6	17850,0	20589,0	126,85	115,34
Львівська	13211,3	16513,8	19240,2	125,00	116,51
Миколаївська	13154,2	16993,4	19637,5	129,19	115,56
Одеська	12404,2	16275,2	18878,4	131,21	115,99
Полтавська	14742,6	17990,9	20485,0	122,03	113,86
Рівненська	11316,8	14629,8	17040,1	129,28	116,48
Сумська	13426,4	16875,5	19101,0	125,69	113,19
Тернопільська	10634,2	13824,2	16011,3	130,00	115,82
Харківська	14633,1	18450,5	21421,1	126,09	116,10
Херсонська	11440,3	14881,7	17210,4	130,08	115,65
Хмельницька	12238,2	15781,0	18386,1	128,95	116,51
Черкаська	12517,5	15769,2	17798,3	125,98	112,87
Чернівецька	10013,3	13503,3	15634,4	134,85	115,78
Чернігівська	13155,5	16625,0	18714,1	126,37	112,57
м. Київ	27474,5	37012,7	41816,7	134,72	112,98
м. Севастополь	12566,4	17078,3	19566,9	135,90	114,57
Україна	14372,8	18485,6	21249,5	128,62	114,95

\* Джерело: Офіційний сайт Державної служби статистики України

Найбільший показник доходів на душу населення в Україні за період 2011-2013 роки припадає на місто Київ. Серед областей найбільша частка надходжень у розрахунку на одну особу припадає на Донецьку область, адже там зосереджена основна частина виробничих

підприємств України та шахт. Друге місце посідає Дніпропетровська область, за нею – Запорізька, Київська, Харківська, Луганська та Полтавська.

Найбільший показник коефіцієнта податкових можливостей місцевих органів влади серед областей України (табл. 2) встановлено у 2012 році в м. Києві, причому він мав тенденцію до зниження з 2,00 в 2012 році до 1,97 в 2013 році. На другому місці знаходилась Донецька область. Коефіцієнт податкових можливостей місцевих органів влади в області мав тенденцію до зниження з 1,18 в 2011 році до 1,16 у 2013 році.

Таблиця 2

**Коефіцієнт податкових можливостей місцевих органів влади**

Регіони	Роки		
	2011	2012	2013
АР Крим	0,83	0,84	0,83
Вінницька	0,84	0,87	0,88
Волинська	0,76	0,77	0,77
Дніпропетровська	1,14	1,12	1,12
Донецька	1,18	1,15	1,16
Житомирська	0,85	0,85	0,87
Закарпатська	0,68	0,69	0,69
Запорізька	1,09	1,09	1,09
Івано-Франківська	0,81	0,81	0,81
Київська	1,05	1,06	1,06
Кіровоградська	0,82	0,83	0,83
Луганська	0,98	0,97	0,97
Львівська	0,92	0,89	0,91
Миколаївська	0,92	0,92	0,92
Одеська	0,86	0,88	0,89
Полтавська	1,03	0,97	0,96
Рівненська	0,79	0,79	0,80
Сумська	0,93	0,91	0,90
Тернопільська	0,74	0,75	0,75
Харківська	1,02	1,00	1,01
Херсонська	0,80	0,81	0,81
Хмельницька	0,85	0,85	0,87
Черкаська	0,87	0,85	0,84
Чернівецька	0,70	0,73	0,74
Чернігівська	0,92	0,90	0,88
м. Київ	1,91	2,00	1,97
м. Севастополь	0,87	0,92	0,92
Україна	1	1	1

Примітка. Розраховано на основі даних Державної служби статистики України

Найменший показник коефіцієнта податкових можливостей місцевих органів влади припадав на Закарпатську область, і він мав тенденцію до зростання з 0,68 у 2010 році до 0,69

у 2012 та 2013 роках. У Чернівецькій області коефіцієнт податкових можливостей місцевих органів влади становив у 2010 році 0,70 при його збільшенні до 0,74 у 2013 році.

Проведені дослідження показали, що на рівні економічно розвинених регіонів країни за період 2011-2013 років відбувається зниження коефіцієнта податкових можливостей при його зростанні в економічно відсталих регіонах. Це пояснюється, по-перше, відсутністю ефективної державної фінансової підтримки місцевих органів влади регіонів-донорів, по-друге, посиленням зацікавленості місцевих органів влади регіонів-реципієнтів до розвитку власної дохідної бази.

Таким чином, визначення коефіцієнта податкових можливостей місцевих органів влади дозволяє розрахувати індекс податкового потенціалу регіонів України.

Так, у 2010 році найбільший індекс податкового потенціалу територій в розрізі обласних бюджетів (табл. 3) припав на м. Київ – 5,88, причому він мав тенденцію зниження у 2012 році до 5,33. Серед регіонів найбільший індекс податкового потенціалу територій за період 2010-2013 років припав на Дніпропетровську область. Індекс податкового потенціалу по області мав тенденцію до зростання з 1,59 у 2010 році до 1,76 в 2013 році. Друге місце за досліджуваний період посідала Донецька область – зростання індексу з 1,38 у 2010 році до 1,52 у 2013 році.

Таблиця 3

### Індекс податкового потенціалу регіонів України

Регіони	Роки		
	2011	2012	2013
АР Крим	0,56	0,59	0,52
Вінницька	0,51	0,53	0,56
Волинська	0,45	0,45	0,47
Дніпропетровська	1,59	1,64	1,76
Донецька	1,38	1,41	1,52
Житомирська	0,49	0,53	0,58
Закарпатська	0,35	0,36	0,38
Запорізька	1,13	1,09	1,13
Івано-Франківська	0,51	0,51	0,53
Київська	1,15	1,17	1,24
Кіровоградська	0,54	0,55	0,57
Луганська	0,82	0,81	0,85
Львівська	0,65	0,62	0,65
Миколаївська	0,79	0,79	0,83
Одеська	0,88	0,84	0,87
Полтавська	1,16	1,22	1,03
Рівненська	0,47	0,46	0,49
Сумська	0,64	0,61	0,54
Тернопільська	0,38	0,37	0,38

Харківська	1,09	1,00	1,03
Херсонська	0,49	0,49	0,51
Хмельницька	0,50	0,49	0,52
Черкаська	0,63	0,62	0,55
Чернівецька	0,33	0,34	0,36
Чернігівська	0,61	0,59	0,52
м. Київ	5,88	5,97	5,33
м. Севастополь	0,74	0,80	0,84

Примітка. Розраховано на основі даних Державної служби статистики України

Третє місце за індексом податкового потенціалу за досліджуваний період 2009-2011 років посідала Київська область. Індекс податкового потенціалу цієї області мав тенденцію до зростання з 1,15 у 2009 році до 1,24 у 2011 році. У Полтавській області індекс податкового потенціалу становив 1,16 у 2009 році та мав тенденцію до зниження в 2011 році до 1,03.

Зниження індексу податкового потенціалу територій за досліджуваний період 2010-2013 років в економічно розвинутих регіонах країни зумовлене, з одного боку, збільшенням обсягу міжбюджетних трансфертів у доходах і видатках місцевих бюджетів, зниженням зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвитку власного податкового потенціалу територій. З іншого боку – неефективністю розподілу бюджетних ресурсів для підтримки промисловості економічно розвинених регіонів країни.

Найменший індекс податкового потенціалу за досліджуваний період 2010-2013 років припадав на Чернівецьку, Закарпатську, Тернопільську, Волинську, Херсонську та Житомирську області.

Таким чином, запропонований підхід до визначення індексу податкового потенціалу територій сприятиме підвищенню фінансової самостійності місцевих органів влади, основаному розподілу централізованої фінансової допомоги місцевим органам влади. Комплексне впровадження запропонованих коефіцієнта податкових можливостей та індексу податкового потенціалу територій забезпечить зниження диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів країни, створить ефективну систему оцінки реальних дохідних можливостей і потреб місцевих органів влади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Бюджетний Кодекс України: Закон України №2542-III від 21 червня 2001 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.  
 Податковий кодекс України від 2 грудня 2010р. № 2755-VI зі змінами та доповненнями.  
 Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: автореферат диссертации на соискание д.э.н. специальность 08.00.05 «Экономика управления народным хозяйством: региональная экономика» / С. В. Зенченко. – Ставрополь, 2009. – 25 с.  
 Коломиец А.Л. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов / А.Л. Коломиец // Налоговый вестник. – 2000. – № 2. – С. 3-5.  
 Косаріна В. П. Теоретичні аспекти бюджетного потенціалу органів місцевого самоврядування / В.П. Косаріна, В.Ю. Ігнатенко // Економіка: проблеми теорії та практики: збірник наукових праць. – Випуск 257: В 7 т. – Т. 3. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2009. – 296 с.  
 Меламед М. Валовий внутрішній продукт України та його податковий потенціал / М. Меламед // Вісник Національного банку України. – 2005. – № 5. – С. 26.  
 Місцеві фінанси: [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с.