

# ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 352.075.2

## УКРАЇНСЬКО-НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ МІСЬКИХ ГОЛІВ

*Даниленко Л. І.,  
д.пед.н., проф.,*

*професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Розкрито досвід розвитку інноваційної компетентності міських голів як здатності до реалізації інноваційної політики, економіки та соціальної сфери Української держави в сучасних умовах її розвитку. З'ясовано, що інноваційна компетентність міського голови як керівника є складовою його професійної (управлінської) компетентності. Перевірено рівень готовності міських голів – учасників українсько-німецького проекту “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” – до інноваційної діяльності в умовах політичної кризи та сучасного реформування Української держави.

**Ключові слова:** компетентність, інноваційна компетентність, інноваційна діяльність, політична криза, інституційні зміни, міський голова.

*Danylenko L. I.,*

*Doctor of Education, Professor,  
Professor of Parliamentarism and Political Management Department,  
NAPA, Kyiv*

## UKRAINIAN-GERMAN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE COMPETENCE OF MAYORS

The article reveals the experience of development of innovative competence of mayors as the ability to implement innovative policy in economy and social sphere of Ukrainian state in the contemporary conditions of its development. It was found that innovative competence of a mayor as a senior executive is the constituent of his/her professional (administrative) competence that is provided for by the National framework of qualifications, by the Ukrainian legislation in force: “On Higher Education”, “On Innovative Activities”, by the general requirements of the European Union to senior executives and by the professional experience of German public authorities. The level of preparedness of mayors – participants of Ukrainian-German project “Professionalization and stabilization of the Ukrainian municipal management” – for innovative activities was tested within the framework of political crisis and contemporary reform of Ukrainian state.

**Key words:** competence, innovative competence, innovative activities, political crisis, institutional changes, mayor.

На сучасному етапі розвитку незалежної Української держави важливими стають питання розвитку інноваційної компетентності керівників різних рівнів управління, у т. ч. міських голів, як представників органів місцевого самоврядування, здатних представляти інтереси і потреби мешканців своїх міст, яких в Україні налічується 459 одиниць, із них міст спеціального статусу республіканського, обласного значення – 180 [1].

Згідно із законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та “Про службу в органах місцевого самоврядування” [3], міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста в Україні; обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Міський голова очолює виконавчий комітет міської ради, головує на її засіданнях, забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у т. ч. на громадських засадах (крім викладацької, наукової, творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту в неробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки. На міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом.

Повноваження голови міської ради визначено ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, якою передбачено не лише “додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади”, але також:

- “підготовка на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;

- призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

- утвердження та розпорядження бюджетних, позабюджетних цільових (у т. ч. й валютних) коштів” [2].

Відповідно, міський голова представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства, скликає загальні збори громадян за місцем проживання, забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету, здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету, скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради.

Перелік цих повноважень міського голови свідчить про його особливі здатності до ефективної організації та самоорганізації, вміння бути конкурентним та відповідальним перед територіальною громадою, мати гнучкий (інноваційний) спосіб мислення та стиль управління.

Однак, як показує практика, зокрема й результати нашого дослідження, проведеного в Національній академії державного управління при Президентові України в рамках українсько-німецького проекту “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” у 2016 р., більшість міських голів не готові до інноваційної діяльності і, відповідно, мають

недостатній рівень інноваційної компетентності, передбаченої вимогами чинних законів України [2–4], Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування [5] та Національною рамкою кваліфікацій [6].

Тематиці розкриття сутності компетентнісного підходу до професійного публічного управління, адміністрування та місцевого самоврядування присвячено науковій праці багатьох вітчизняних вчених (В. Андрущенко, В. Бакуменко, В. Гусев, А. Даниленко, І. Дичківська, В. Луговий, О. Ігнатович, А. Петриченко, В. Познякова, Ю. Шаров та ін.), у т.ч. міністрів освіти і науки України (А. Гриневич, В. Кременя, С. Ніколасенка), які визнають компетентнісний підхід як спосіб більш якісної підготовки фахівців, зокрема й до *інноваційної діяльності*, яку в теорії розглядають як особливий вид інвестиційної діяльності, спрямованої на досягнення якісно нового й ефективного результату [7].

З'ясовано, що *готовність до інноваційної діяльності* передбачає наявність мотиваційно-ціннісного ставлення до професійної діяльності, владіння ефективними способами і засобами досягнення поставлених цілей, здатності до творчості й рефлексії, а інноваційна компетентність є складовою професійної компетентності, що належить до ключових і дозволяє вирішувати проблеми вдосконалення змісту та методів професійної діяльності, підвищувати якість результатів через формування нової світоглядної позиції та застосування ефективних технологій трансформації інформації; здатність створювати, сприймати, реалізовувати інновації (нововведення) та своєчасно позбавлятися від застарілого, неефективного.

Незважаючи на те, що цю проблематику достатньо досліджено в різних галузях знань, усе ж її недостатньо представлено у сфері публічного управління, адміністрування та місцевого самоврядування, вона є достатньо новою і тому потребує проведення пошуку порівняльних характеристик, аналізу успішних практик, зокрема в підготовці керівних кадрів (у нашому дослідженні – міських голів) до інноваційної діяльності в умовах якісних змін (криз).

При цьому відзначимо, що наші німецькі партнери у проекті, зокрема Dr. Gerhard Mersmann, Prof. Dr. Uwe Hochmuth та ін., неодноразово наголошували на тому, що будь-яка криза або якісна зміна має сприйматися світовою спільнотою не як “руйнівна сила”, а як “перспектива реалізації нових можливостей”.

Погоджуючися з такою думкою, вважаємо, що досвід спільної роботи в німецько-українському проекті не лише сприяв ознайомленню з іншими навчальними технологіями та способами оволодіння досвідом і застосуванню їх, а в цілому сприяв покращанню підготовки вітчизняних керівників системи публічного управління, адміністрування, самоврядування до інноваційної діяльності, більш глибокому розумінню й усвідомленню міськими головами – учасниками проекту інноваційних процесів, які зазвичай відбуваються в період різноманітних конфліктів (криз).

Мета статті – на основі проведеного дослідження у сфері розвитку інноваційної компетентності розкрити досвід спільної підготовки міських голів – учасників проекту “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” до управління інноваціями в умовах системних змін (протиріч, конфліктів, криз).

XXI ст. є “епохою змін”, і тому завдання інноваційного розвитку держави й особистості є одним із пріоритетних. Зокрема, у Законі України

“Про інноваційну діяльність” [4] головною метою державної інноваційної політики визначено створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсощадних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

Але економічний розквіт держави гарантується якісним інтелектуальним потенціалом її громадян, у першу чергу представників народу в органах публічної влади, до яких належать голови міських рад, від яких нині вимагають не лише чіткого і прозорого виконання законів, а й “пошуку нетрадиційних підходів до розв’язання нових завдань, пов’язаних з інноваційною політикою, економікою та соціальною сферою”, відображених у Національній рамці кваліфікацій [6] та Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування [5],

У Національній рамці кваліфікацій передбачено таке:

– сьомому рівню кваліфікації відповідає здатність особистості “розв’язувати складні задачі і проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та/або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог”;

– восьмому – “здатність розв’язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідно-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики”;

– дев’ятому – “здатність визначати та розв’язувати соціально значущі системні проблеми у певній галузі діяльності, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системоутворювальних знань і прогресивних технологій”.

Зрозуміло, що особи, які здобувають такий рівень кваліфікації повинні мати відповідний рівень вищої освіти – ступінь бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук. Посада ж голови міської ради є виборною, яка не передбачає встановлення рівня кваліфікації чи освіти, лише – дотримання основних принципів діяльності [2], тому важливою є управлінська команда, яку формує міський голова за компетентностями, у т. ч. і враховуючи їхню інноваційну компетентність.

Аналізуючи наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування” [5], визначаємо, що в переліку основних законів, які мають знати представники апарату міського голови, відсутній Закон України “Про інноваційну діяльність” [4], але є вимога щодо спеціальної освіти з державного управління, що передбачена для 58,8 %, фахівців.

Це означає, на наш погляд, що більше половини посадовців в органах місцевого самоврядування (ОМС) мають бути готові до виконання завдань у невизначених (інноваційних) умовах, яким передують зазвичай криза чи конфлікт. Це стосується представників 10 посад із 17, визначених у Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування (табл. 1).

Однак, як свідчать результати нашого дослідження, більшість міських голів, незважаючи на доволі молодий вік та малий час перебування на посаді, схильні до застосування традиційного підходу в управлінні (65 %), меншість – до інноваційного (35 %). Наприклад, відповідаючи на наше запитання:

“Назвіть основні елементи сучасного змісту вашої адміністративної роботи”, більшість віддала перевагу “професіоналізму, вмінню, навичкам”, а не “цінностям і ставленню”; відповідаючи на запитання: “Вкажіть ваші пріоритети у виборі методів адміністративної роботи”, більшість пріоритетними визначила “використання перевірених, ефективних способів роботи”, а не “експериментальних, пошукових, апробаційних”. Тому і не дивно, що майже всі голови міських рад беруть участь лише в тих інноваційних процесах, які пов’язано з наявними і апробованими інноваціями, і майже ніхто не приділяє уваги створенню нових, експериментуванню, ризику в застосуванні.

Це свідчить про розуміння керівниками питань інноваційної діяльності, але не вміння їх застосовувати у власній управлінській діяльності, нездатність до прийняття ризикованих управлінських рішень, до яких належать інноваційні проекти і програми.

Таблиця 1

## Кваліфікаційні вимоги до посадових осіб місцевого самоврядування

Посади	Кваліфікаційні вимоги
1. Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету (апарату) місцевої рад. 2. Директор департаменту міської ради. 3. Перший заступник, заступник директора департаменту міської ради. 4. Начальник управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради. 5. Заступник начальника управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради. 6. Начальник управління, відділу, завідувач сектора у складі департаменту, начальник відділу, завідувач сектора у складі управління, іншого виконавчого органу. 7. Заступник начальника управління, відділу у складі департаменту, заступник начальника відділу у складі управління, іншого виконавчого органу. 8. Начальник управління, відділу, іншого структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради. 9. Головний бухгалтер. 10. Радник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради. 11. Помічник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста.  Післядипломна освіта в галузі знань “Державне управління”
1. Адміністратор. 2. Державний реєстратор	Повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста
1. Головний спеціаліст. 2. Провідний спеціаліст	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста
1. Спеціаліст I категорії. 2. Спеціаліст II категорії. 3. Спеціаліст	Базова вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра

*Інноваційна компетентність* – це здатність до інноваційної діяльності, що включає не лише генерування інновацій, але і їхнє розроблення, експеримент, апробацію, упровадження й освоєння.

Аналізуючи стан готовності міських голів до інноваційної діяльності в ході навчальних занять, ми з'ясували, що саме останній етап готовності – освоєння інновацій – залишається проблемним для вітчизняної практики, на відміну від німецької, де, навпаки, найвищий рівень готовності до інноваційної діяльності відповідає освоєнню інновацій, їхньому безпосередньому застосуванню у практичній діяльності в органах публічного управління, адміністрування, місцевого самоврядування. Це свідчить про недостатню співпрацю вітчизняних міських голів з інститутами науки, громадянського суспільства та бізнесу. Тому більшість інноваційних розробок залишаються на рівні наукового обґрунтування чи експериментальної апробації, що гальмує реалізацію таких політико-управлінських інновацій, як електронне врядування, транспарентність діяльності керівників органів місцевого самоврядування та прийнятих ними управлінських рішень, громадсько-державне управління, дебіюрократизація управління, деполітизація влади, демонаполізація владних рішень, упорядкування сфери культурно-спортивного спрямування, упорядкування сфери інформаційно-комунікаційного забезпечення, розвиток привабливості міст тощо.

У цьому сенсі співпраця Національної академії державного управління при Президентові України з українсько-німецьким проектом “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” є актуальною і пропонує міським головам самостійно, на основі вивченого німецького та вітчизняного досвіду інноваційної діяльності усвідомити її важливість та цінність.

У рамках цього проекту міським головам було поставлено завдання щодо розроблення “паспорту інновації”, яка є пріоритетною в управлінні містом у даний період. У “паспорти” мало бути відображено:

- сферу застосування інновації;
- вид конфлікту, характерний для цієї групи інновацій;
- види ресурсів, характерні для цієї групи інновацій;
- алгоритм управлінських дій, необхідних для упровадження конкретної інновації [8].

Виконання цього завдання та його оприлюднення забезпечило обмін досвідом інноваційної діяльності між головами українських міст, сприяло визначенню спільних та відмінних причин виникнення інновацій та перешкод у їхній реалізації; підвищення рівня усвідомлення ними *інновації як “нової концепції, використання інших ресурсів, більшої ефективності, переоцінки цінностей, рефреймінгу (переосмислення)”* (G. Mersmann).

Визначення стану готовності міських голів до інноваційної діяльності та її підвищення – це крок до розвитку їхньої інноваційної компетентності. Але структура інноваційної компетентності є більш складною; вона включає також їхні знання, вміння, здатності, якості та досвід, зокрема:

– знання: синергетичних основ розвитку політичних, економічних та соціальних процесів; історичних витоків розвитку інноваційної діяльності; законодавчої та нормативної бази розвитку інноваційної діяльності; наукових основ застосування інновацій у публічному управлінні, адмініструванні, місцевому самоврядуванні;

– вміння: діагностувати власну інноваційну діяльність; прогнозувати ефективність нововведень; володіти дослідницьким інструментарієм; визна-

чати чинники суперечностей, конфліктів, протиріч, криз в інноваційній діяльності;

– здатність до інноваційного проектування та моделювання; самонавчання, самовдосконалення, самоаналізу, адекватної самооцінки; інноваційного світосприйняття; мотивації до інноваційної модернізації системи; ціннісного сприйняття власної інноваційної діяльності; ціннісного ставлення до інноваційного досвіду інших;

– лідерські якості, такі як активність, організованість, воля, мужність, відповідальність, етичність, толерантність, добросовісність та ін.

Важливим було вирішення міськими головами другого завдання “Три стовпи сталого розвитку”, під яким німецький колега Мартін Кнауф-Габер (“Модель трьох стовпів сталого розвитку, 2013”) визначив:

– екологічну стабільність, що орієнтується більш за все на базові думки про те, щоб не здійснювати “хижацьку” експлуатацію природи. Екологічно стабільним був би спосіб життя, який використовує природні ресурси тільки тією мірою, якою вони відновлюються;

– економічну стабільність, коли суспільство не повинне вести економічну життєдіяльність, що не відповідає його можливостям, бо це б неминуче призвело до втрат майбутніх поколінь. У цілому уклад економіки вважається стабільним тоді, коли він може працювати постійно;

– соціальну стабільність, коли держава або суспільство повинно бути організовано в такий спосіб, щоб соціальні напруження трималися в певних рамках і не призводили до ескалації конфліктів, а натомість могли бути вирішені мирним та цивілізованим шляхом.

З погляду на визначені “три стовпи сталого розвитку” міські голови, працюючи в малих групах, обговорили фактори, які відіграють важливу роль при муніципальному управлінні, байдуже, будь то водне господарство, житлове будівництво, паспортна система або центр обслуговування громадян щодо досягнення поставленого результату.

Інші складові інноваційної компетентності міські голови відпрацьовували на інших навчальних заняттях в аудиторіях та навчальній подорожі до Німеччини.

Узагальнюючи отримані результати дослідження досвіду спільної підготовки міських голів у німецько-українському проекті “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” до управління інноваціями в умовах якісних змін (кризи) шляхом розвитку їхньої інноваційної компетентності, відзначаємо, що вона (інноваційна компетентність) є складовою управлінської компетентності, що включає знання, вміння, здатності, якості, досвід інноваційної діяльності [9] і тому сприяє якісній зміні в управлінській діяльності міського голови, а саме розширенню спектра його діяльності як у сфері застосування інновацій, так і у сфері розроблення, експерименту, апробації, залучення інвесторів, стратегічного планування очікуваних результатів.

#### Список використаних джерел

1. Кількість міст в Україні. Державна служба статистики України. URL: (<https://www.rbc.ua/ukr/news/v-ukraine-na-1-yanvarya-2012-g-kolichestvo-gorodov-sostavilo-03032012114500>).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України БВР України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України // БВР України. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
4. Про інноваційну діяльність: Закон України. URL: <http://osvita.ua/legislation/law/2437/>.

5. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Головного управління державної служби України від 29 груд. 2009 р. № 406. IRL: <http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-tipovikh-profesino-kval-f-kats-inikh-kharakteristik-posadovikh-os-b-m-st>.

6. Національна рамка кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.

7. Даниленко Л. І. Інноваційний освітній менеджмент: навч. посіб. – Київ: Главник, 2006. 144 с.

8. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2011. 624 с.

9. Інноваційна модель підвищення кваліфікації педагогічних працівників на засадах кредитно-модульної форми організації навчання: наук.-метод. посіб.: у 2-х кн. /за заг. ред. Л. І. Даниленко. Київ: МОН України; Світовий банк, 2011. – Кн. 1. – 80 с.

*Надійшла до редколегії 31.10.2017 р.*

УДК 35(075.8):349.2

## **ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ТА ПОЧАТКУ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ (ДО СТОЛІТТЯ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРШОЇ СЕСІЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ ПРАЦІ)**

**Древаль Ю. Д.,**

*д. держ. упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки,  
Національний університет цивільного захисту України;*

**Лінецький Л. М.,**

*к. і. н., доц., доцент кафедри ЮНЕСКО  
“Філософія людського спілкування” та соціально-гуманітарних дисциплін,  
Харківський національний технічний університет  
сільського господарства ім. Петра Василенка,  
м. Харків*

Статтю присвячено особливостям формування системи міжнародних трудових стандартів. Наголос зроблено на причинах створення Міжнародної організації праці, а також на перших рішеннях цієї організації. Доведено, що вже упродовж століття залишаються актуальними та чинними окремі положення конвенцій, прийнятих на першій сесії Міжнародної конференції праці.

**Ключові слова:** соціально-трудова відносина, міжнародне регулювання, конвенції, чинність конвенцій, міжнародні трудові стандарти.

**Dreval Yu. D.,**

*Doctor of Public Administration, Professor,  
Professor of Department of Occupational Safety and Technogenic and Ecological Safety,  
National University of Civil Protection of Ukraine;*

**Linetskyi L. M.,**

*PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department UNESCO  
“Philosophy of Human Communications” and social-humanitarian disciplines,  
Petro Vasilenko Kharkiv National University of Agriculture,  
Kharkiv*

## **FEATURES OF THE ESTABLISHMENT AND THE BEGINNING OF THE ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (UP TO A CENTURY SINCE THE FIRST SESSION OF THE INTERNATIONAL LABOR CONFERENCE)**

The article is devoted to the peculiarities of forming a system of international labor standards. The authors aim to illuminate reasons for establishing the International Labor Organization,