

ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



ISSN 2414-05-62

DOI: <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11>

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (11) – січень 2018

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2018

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України

Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління

Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 1 від 24.01.2018)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах Index Copernicus,
РИНЦ та КіберЛенінка, у вітчизняній
реферативній базі даних “Україніка наукова”
та українському реферативному журналі
“Джерело”.

Збірник внесено до Переліку наукових фахових
видань з державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України
від 10.05.2017 № 693).

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovyich Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration,
Honored Lawyer of Ukraine

Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 1 from January 24, 2018)

The edition is such that is reviewed in the interna-
tional scientometric bases Index Copernicus, РИНЦ,
КіберЛенінка and in the domestic abstract database
“Україніка наукова” and ukrainian abstract journal
“Джерело” (Series 3. Social and Human
Sciences. Arts).

The collection included in the list of scientific
professional edition from Public Administration
(Ministry of Education and Science of Ukraine
from 10.05.2017 № 693)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Addres of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, академік Української Технологічної Академії, Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, заслужений юрист України.

Заступник головного редактора — Чаплай Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління.

Редакційна колегія

1. Акімова Людмила Миколаївна — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та природокористування Національного університету водного господарства та природокористування.

2. Андрущенко Тетяна Вікторівна — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

3. Афонін Едуард Андрійович — доктор соціологічних наук, професор, академік Української Технологічної Академії, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

4. Балашов Анатолій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

5. Бова Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, доцент, Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

6. Бодров Володимир Григорович — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

7. Бульба Володимир Григорович — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

8. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управ-

ління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

9. Валевський Олексій Леонідович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

10. Ващенко Костянтин Олександрович — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

11. Вендт Ян Анджей — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

12. Гаєвська Лариса Анатоліївна — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

13. Гвоздьжєвіч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижа в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

14. Гечбайя Бадри Нодарович — доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

15. Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

16. Дацій Надія Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

17. Девадзе Анзор Хемидович — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

18. Денисюк Світлана Георгіївна — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

19. Довгань Валерій Іванович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

20. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

21. Драгомирецька Наталія Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

22. Жулева Гергана — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

23. Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

24. Ірвін Студін — Доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, Президент Інституту питань ХХІ століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

25. Кайдашев Роман Петрович — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

26. Карташов Євген Григорович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Інститут менеджменту та психології Національної академії педагогічних наук України.

27. Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії

Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

28. Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

29. Корнієвський Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень.

30. Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

31. Крюков Олексій Ігорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

32. Литвин Юрій Олексійович — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

33. Лопушинський Іван Петрович — доктор наук з державного управління, професор, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

34. Мамічев Олексій Юрійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостоцького державного університету економіки і сервісу (Росія).

35. Миколайчук Микола Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

36. Микеладзе Едуард Важаєвич — кандидат економічних наук, професор, Хічурський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

37. Мішель Маффесолі — професор університету ім. Рене Декарта / Сорбонна — Париж V (Париж, Французька республіка).

38. Молодцов Олександр Володимирович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

39. Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, Київський національний торговельно-економічний університет, професор кафедри менеджменту.

40. Наумкіна Світлана Михайлівна — доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського” (м. Одеса).

41. Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений будівельник України.

42. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

43. Новаченко Тетяна Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

44. Олуйко Віталій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

45. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, радник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції.

46. Пивоваров Костянтин Володимирович — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

47. Пірен Марія Іванівна — доктор соціологічних наук, професор, Чернівець-

кий національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

48. Плющ Руслан Миколайович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

49. Половцев Олег Валентинович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

50. Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор надзвичайний Поморської академії в Слупську (Польща).

51. Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

52. Руденко Ольга Мстиславівна — доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

53. Ручка Анатолій Олександрович — доктор соціологічних наук, професор, Інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

54. Саханенко Сергій Єгорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

55. Сіцинська Майя Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

56. Слінько Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президенті Російської Федерації (Росія).

57. Соболева Наталя Іванівна — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

58. Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

59. Суший Олена Володимирівна — доктор наук з державного управління, доцент, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

60. Тадеуш Троціковскі — доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної Академії Менеджменту, Голова Правління Регіонального Центру Європейської Інтеграції (Польща).

61. Усаченко Лариса Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений діяч науки і техніки України.

62. Халецька Аліна Анатоліївна — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

63. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

64. Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжре-

гіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор Президії громадської організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління”.

65. Червякова Ольга Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

66. Чернишов Юрій Георгійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри Алтайського державного університету, директор Алтайської школи політичних досліджень (Росія).

67. Шайгородський Юрій Жанович — доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

68. Шпак Юрій Валерійович — доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

69. Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

70. Яутріте Брієде — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief — Yevhen Oleksandrovych Romanenko, Doctor of sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, International Personnel Academy and Academy of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine
Deputy Editor — Iryna Vitaliivna Chaplay, PhD in Public Administration.

Editorial board

1. Lyudmila Nikolayevna Akimova — PhD of economic science, assistant professor, assistant professor of the Department of finance and environmental sciences of the National University of Water and Environment.

2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko — Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

3. Eduard Andriyovych Afonin — Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

4. Anatolii Mykolaiovych Balashov — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

5. Tetiana Viacheslavivna Bova — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov — Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

7. Volodymyr Hryhorovych Bulba — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

8. Tetiana Oleksandrivna Butyrska — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

9. Oleksii Leonidovych Valevskyi — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

10. Kostiantyn Oleksandrovych Vashchenko — Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

11. Andrzej Jan Wendt — Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

12. Larysa Anatoliivna Haievska — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Depchief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

13. Sylvia Hvozhdzhyevich — Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

14. Badry Nodarovych Hechbayya — Doctor of Economics, Professor Asotsiirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskyi — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO "Center of studies of problems of public administration".

16. Dadiy Nadezhda Vasilivna — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

17. Anzor Hemydovych Devadze — Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk — Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

19. Valerii Ivanovych Dovhan — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

20. Dragan Ivan Alexandrovich — Doctor of Science in Public Administration, Professor of Management and Marketing Department of Kyiv National Linguistic University.

21. Nataliia Mykhailivna Drahomiretska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

22. Gargana Zhuleva — Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government's "Program of access to information" (Bulgaria).

23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute named after M.Sc. Igor Sikorsky".

24. Irvin Studin — PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

25. Roman Petrovych Kaidashev — Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

26. Evgeny Grigoryevich Kartashov — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

27. Kislov Denis Vasilievich — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov — Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy — Doctor of Political Science, Associate professor, the Head of the Dept. of civil society of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

30. Iryna Petrivna Krynychna — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

31. Oleksii Igorevych Kryukov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

33. Ivan Petrovych Lopushynskyi — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

34. Oleksii Yuriyovich Mamichev — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

35. Mykola Mykolaiovych Mykolaichuk — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

36. Edward Vazhayevych Mikeladze — Candidate of Economic Science, Professor, Tbil Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

37. Michel Maffesoli — Professor of the Paris Descartes University / Paris V (Paris, the French Republic).

38. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

39. Raisa Andriivna Naumenko — Doctor of science in Public Administration, Senior Research, Professor of the Dept. of management of the Kyiv National University of Trade and Economics.

40. Svitlana Mykhailivna Naumkina — Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

41. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy — Doctor of science in Public Administration, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

42. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

43. Tetiana Vasylivna Novachenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

44. Vitalii Mykolaiovych Oluiko — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

45. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil — Doctor of science in Public Administration, Advisor of the Head of the National Agency on corruption prevention.

46. Konstantin Vladimirovich Pivovarov — Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

47. Maria Ivanivna Piren — Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

48. Ruslan Mykolaiovych Pliushch — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

49. Oleh Valentynovych Polovtsev — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

50. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the emergency Pomeranian Academy in Slupsk (Poland).

51. Yevhenii Viktorovych Romat — Doctor of science in Public Administration, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

52. Olha Mstyslavivna Rudenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

53. Anatolii Oleksandrovych Ruchka — Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

54. Serhii Yehorovych Sahanienko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

55. Maiia Volodymyrivna Sitsinska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

56. Alexander Anatoliiovych Slinko — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

57. Natalia Ivanivna Sobolieva — Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

58. Inna Hennadiivna Surai — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

59. Olena Volodymyrivna Sushyi — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

60. Tadeusz Trocikowski — Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

61. Larysa Mykhailivna Usachenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

62. Alina Anatoliivna Khaletska — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

63. Tetiana Viacheslavivna Filipenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

64. Iryna Vitaliivna Chaplay — PhD in Public Administration, Associate Professor of

the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Executive Director of the Presidium of the NGO “Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration”.

65. Olha Volodymyrivna Chervyakova — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of public administration of thwe Interregional Academy of Personnel Management.

66. Yurii Heorhiiovych Chernyshev — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

67. Yurii Zhanovych Shaigorodskyi — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

68. Yurii Valeriiovych Shpak — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

69. Alina Yuriivna Yakymchuk — Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

70. Jautrite Briede — Dr. iur, Professor, University of Latvia, Faculty of Law (Latvia).

ЗМІСТ

Акімов О. О. Професійна діяльність державних службовців Державної служби України з надзвичайних ситуацій: оптимізація міжособистісних стосунків працівників аварійно- рятувальних підрозділів з постраждалими	15	Грона А. В. Напрями удосконалення автоматичних заходів попередження ухилень від сплати ПДВ.....	102
Акімова Л. М., Лисачок А. В. Державне регулювання ринку фінансових послуг в Україні	30	Дегтяр О. А., Вавренюк С. А. Регулювання механізму готовності до розвитку студентів фізичною культурою і спортом.....	118
Аль-Атті І. В. Аналіз досліджень щодо розвитку публічного управління в Україні в системі міжнародно-правових стандартів	48	Зубчик О. А. Адміністративна ефективність як предмет дослідження науки державного управління та фактор підвищення конкурентоспроможності країни....	130
Аль-Атті Амер Концептуальні засади та теоретичні підходи до визначення публічного управління випереджаючим розвитком економіки України	63	Іваницька О. М. Напрями забезпечення прозорості та підзвітності влади в умовах розвитку демократії участі.....	143
Андреєв В. М. Проблема формування кваліфікаційно-професійних вимог до публічних службовців як основа селекції кадрів публічної служби в Україні: методологічний підхід	73	Калієвська М. О. Визначення механізму забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні.....	153
Власенко І. М. Генеza наукових уявлень про державне управління ризиками у будівництві	83	Каракасіди О. Ф. Ключові аспекти трансформації державної влади у світі і сучасній суверенній Україні: спільне і особливе	162
Галанюк Я. С. Удосконалення механізмів взаємодії Державної прикордонної служби України з громадськими організаціями та населенням	91	Карташов Є. Г. Європейські уроки децентралізації	174
		Лебедєва Н. А. Особливості використання основних підходів державного управління до професійного та аматорського мистецтва.....	185
		Лисенко С. О. Спеціальна теорія адміністративно-правового	

регулювання інформаційної безпеки соціальних систем	199	Усаченко О. О. Євроінтеграційні аспекти розвитку базових механізмів державного управління	289
Напльоков Ю. В. Зміна ментальних моделей для ефективного прийняття рішень	211	Хасанов Р. Р. Соціальний конфлікт: архетипна природа та механізм розв'язання....	301
Непомнящий О. М., Дегтяр О. А. Основні тенденції та напрямки розвитку системи публічного управління соціально-економічними процесами України	232	Чаплай І. В. Огляд дискурсного поля проблематики становлення соціально-громадянського діалогу для державного розвитку	312
Проців О. Р. Державне регулювання добування лисиці у Галичині XVI — початку XX ст.: історичний аспект	244	Шостак С. М. Державне регулювання співпраці з міжнародними фінансовими організаціями: досвід країн Східної Європи	319
Родченко І. Ю. Визначення проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління	255	Щурба Мікеле Співпраця міжнародних установ щодо формування державної політики із запобігання відмиванню коштів	327
Ромат Є. В., Гаврилечко Ю. В. Суб'єкти та об'єкти публічного маркетингу	266	Яровой Т. С. Цілі та функції лобістської діяльності в Україні: реалії сьогодення та еволюційний прогноз.....	335
Сурай І. Г., Мазуренко М. П. Реформування місцевої влади в Україні: практичні аспекти	278		

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Державне управління сьогодні є однією із найважливіших галузей науки. Щороку з'являються нові концепції модернізації публічної влади та управління.

В науці не втрачають своєї актуальності питання розвитку демократичних засад державного устрою і створення соціально орієнтованої економіки, становлення України як стабільної європейської міцної держави.

Важливим завданням є розширення доступності інформації для населення щодо практичних аспектів реалізації державної політики в різних регіонах України. Тому так важлива зустріч фахівців державного управління на сторінках збірника “Публічне урядування” для обміну прогресивним досвідом і думками та збільшення взаємного наукового інтересу в галузі публічного урядування.

Випуск збірника у 2018 році сприятиме вирішенню важливих завдань системного реформування політики, економіки та суспільного ладу України, що можливі лише за умови консолідації держави, суспільства та



наявних ресурсів навколо спільних цінностей, цілей та дій, визнаних і прийнятих усіма учасниками модернізаційного процесу.

Бажаю редакції збірника “Публічне урядування”, авторам, читачам успішної і плідної роботи, продуктивного обміну досвідом, новими науковими досягненнями!

**З повагою,
доктор філософських наук, професор,
Академік НАПН України**

Т. В. Мотренко

ДОРОГІ КОЛЕГИ!



Радий вітати вас на сторінках збірника “Публічне урядування” у новому 2018 році. Нині основна мета збірника — обговорення світових досягнень, стану і подальшого розвитку публічного управління в Україні. Вихід кожного випуску збірника вже став традиційним у науці державного управління і є корисним для обміну

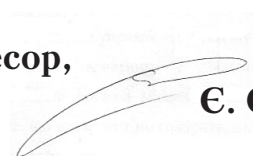
прогресивним досвідом і думками, підвищення взаємного наукового інтересу у сфері державного управління.

Збірник “Публічне урядування” висвітлює найнагальніші проблеми, що постають перед публічною владою, пропонує короткострокові і довготермінові перспективи для їх вирішення у глобальному та локальному вимірах, розкриває сутність трансформаційних процесів в Україні, звертаючи особливу увагу на їх наближення до стандартів країн Європейського Союзу.

У 2018 році ми будемо прагнути, щоб публікації у нашому збірнику стосувалися різних напрямів регіональної політики із урахуванням процесів децентралізації, регіоналізації, демократизації та інтеграції, що відбуваються не тільки в нашій країні, а й у всьому світі.

Дозвольте побажати вам здоров’я, щастя, мирного неба, професійних, наукових і творчих успіхів, а нашій державі — благополуччя і процвітання.

**З повагою,
головний редактор,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений юрист України**



Є. О. Романенко

УДК: 351/374:316.6

Акімов Олександр Олексійович,
кандидат наук з державного управління,
доцент, заслужений економіст України,
начальник відділу правового забезпечен-
ня, Національна служба посередництва і
примирення, 01004, м. Київ, вул. Басейна,
буд. 1/2А, тел.: (044) 235 45 01, e-mail:
1970aaa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9557-2276

Акимов Александр Алексеевич,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент, заслуженный эконо-
мист Украины, начальник отдела право-
вого обеспечения, Национальная служба
посредничества и примирения, 01004,
г. Киев, ул. Басейная, д. 1/2А, тел.:
(044) 235 45 01, e-mail: 1970aaa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9557-2276



Akimov Alexander Olekseyevich,

PhD in Public Administration, Associate professor, Honored Economist of Ukraine, head of
the legal department, National Mediation and Conciliation Service, 01004, Kiev, Str. Basey-
na, 1/2A, tel.: (044) 235 45 01, e-mail: 1970aaa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9557-2276

DOI <https://doi.org/10.31618vadnd.v1i11.11>

ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ОПТИМІЗАЦІЯ МІЖОСОБИСТІСНИХ СТОСУНКІВ ПРАЦІВНИКІВ АВАРІЙНО-РЯТУВАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ З ПОСТРАЖДАЛИМИ

Анотація. Розглянуто питання діяльності державних службовців Державної служби України з надзвичайних ситуацій, розкрито загальне поняття міжособистісних стосунків працівників з постраждалими, розглянуто основні аспекти надання екстреної психологічної допомоги. Проаналізовано шляхи удосконалення професійної оптимізації міжособистісних стосунків працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України з постраждалими. Проведено розгляд всіх існуючих форм, способів та методів надання екстреної психологічної допомоги як єдиної системи. Відзначено, що упро-

довж багатьох років разом із розвитком психологічних ідей, концепцій і теорій існувала велика “армія” психологів, які працювали у закладах охорони здоров’я, на виробництві, в освіті, органах внутрішніх справ, авіаційній і космічній промисловості та інших галузях народного господарства. Зміст і результати їх діяльності часто не потрапляли на шпальти газет або у наукові публікації. Але ці психологи та їхня робота часто виступали в якості першоджерела для експериментально-дослідної та теоретичної роботи науковців. Доведено, що будь-яка людина, дотримуючись певних рекомендацій і володіючи інформацією про особистісні особливості потерпілого, зможе за певних обставин надати йому першу психологічну допомогу. Дуже важливими є знання, як допомогти постраждалим безпосередньо після трагічної події, освоїти навички роботи з окремими наслідками психотравмуючих ситуацій. Це особливо важливо знати для того, щоб вчасно визначити несприятливі психологічні стани й звернутися по допомогу до фахівця.

Уперше запропоновано розглядати надання екстреної психологічної допомоги як багатоканальну систему масового обслуговування з необмеженою чергою. Внесено пропозиції щодо діяльності органів державного управління та державних службовців по удосконаленню форм, способів та методів надання екстреної психологічної допомоги постраждалим у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: міжособистісні стосунки, оптимізація, державні службовці, аварійно-рятувальні підрозділи ДСНС України, система масового обслуговування, тріаж, державне управління.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ: ОПТИМИЗАЦИЯ МЕЖЛИЧНОСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАБОТНИКОВ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ С ПОСТРАДАВШИМИ

Аннотация. Рассмотрены вопросы деятельности государственных служащих Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям, раскрыто общее понятие межличностных отношений работников с пострадавшими, рассмотрены основные аспекты оказания экстренной психологической помощи. Проанализированы пути совершенствования профессиональной оптимизации межличностных отношений работников аварийно-спасательных подразделений ДСНС Украины с пострадавшими. Проведен анализ и рассмотрены все существующие формы, способы и методы оказания экстренной психологической помощи как единой системы. Отмечено, что на протяжении многих лет вместе с развитием психологических идей, концепций и теорий существовала большая “армия” психологов, работавших в учреждениях здравоохранения, на производстве, в образовании, органах внутренних дел, авиационной и космической промышленности и других отраслях народного хозяйства. Содержание и результаты их деятельности часто не попадали на страницы газет или в научные публикации. Но эти психологи и их работа

часто выступали в качестве первоисточника для экспериментально-исследовательской и теоретической работы ученых. Доказано, что любой человек, придерживаясь определенных рекомендаций и обладая информацией о личностных особенностях потерпевшего, сможет в определенных обстоятельствах оказать ему первую психологическую помощь. Очень важны знания, как помочь пострадавшим непосредственно после трагического события освоить навыки работы с отдельными последствиями психотравмирующих ситуаций. Это особенно важно знать для того, чтобы вовремя определить неблагоприятные психологические состояния и обратиться за помощью к специалисту. Впервые предложено рассматривать оказание экстренной психологической помощи как многоканальную систему массового обслуживания с неограниченной очередью. Внесены предложения по деятельности органов государственного управления и государственных служащих по совершенствованию форм, способов и методов оказания экстренной психологической помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях.

Ключевые слова: межличностные отношения, оптимизация, государственные служащие, аварийно-спасательные подразделения ГСЧС Украины, система массового обслуживания, триаж, государственное управление.

PROFESSIONAL ACTIVITY OF STATE EMPLOYEES OF STATE SERVICE OF UKRAINE ON EMERGENCY SITUATIONS: OPTIMIZATION OF INTERFERENCE RELATIONS OF WORKERS OF EMERGENCY RESCUE DEPARTMENTS WITH SUFFERED

Abstract. The article deals with the issues of the activity of civil servants of the State Service of Ukraine for emergency situations, the general concept of interpersonal relations of workers with victims is disclosed, the main aspects of rendering emergency psychological assistance are considered. The ways of perfection of professional optimization of interpersonal relations of workers of rescue units of the DSNCR of Ukraine with the victims are analyzed. The analysis and consideration of all existing forms, methods and methods of providing emergency psychological assistance as a single system. For the first time, it is proposed to consider the provision of emergency psychological assistance as a multi-channel queuing system with an unlimited queue. Proposals have been made on the activities of government bodies and civil servants to improve the forms, methods and methods of providing emergency psychological assistance to victims in emergency situations. It is noted that for many years, along with the development of psychological ideas, concepts and theories, there was a large "army" of psychologists who worked in health care institutions, in production, in education, in the internal affairs, aviation and space industries, and other sectors of the national economy. The content and results of their activities often did not fall on the pages of newspapers or in scientific publications. But these psychologists and their work often served as the primary source for experimental research and theoretical work of scientists. It is proved that any person, following certain recommendations and having information about the personality characteristics

of the victim, will be able to provide him with the first psychological help in certain circumstances. It is very important to know how to help the victim immediately after the tragic event, to master the skills of working with the individual consequences of psycho-traumatic situations. It is especially important to know, in order to identify in a timely manner unfavorable psychological conditions and seek help from a specialist.

Keywords: interpersonal relations, optimization, civil servants, rescue units of the Ukrainian Legislative Council of Ukraine, queuing system, triage, public administration.

Постановка проблеми. Зростання числа екстремальних ситуацій (техногенних і природних катастроф, воєнних конфліктів, терористичних актів) в Україні за останні роки диктує необхідність підготовки фахівців, здатних надавати екстрену психологічну допомогу жертвам подібних ситуацій.

Так, лише протягом кількох останніх років на території нашої держави сталися такі резонансні надзвичайні ситуації, які залишилися назавжди в пам'яті кожного із нас, — вибух боєприпасів у Новобогданівці Запорізької області, катастрофа літака ТУ-154 в Донецькій області, вибух побутового газу у житловому будинку в м. Дніпропетровську у 2006 р., повінь на Прикарпатті, аварія на шахті ім. О. Ф. Засядька у м. Донецьк 2007 р., аварія на шахті “Краснолиманська” у м. Родинське 2008 р., аварія на шахті ім. Карла Маркса в м. Єнакієве 2008 р., НС на артилерійській базі Міноборони в м. Лозова Харківської області 2008 р., аварія на шахті ім. О. О. Скочинського в м. Донецьк 2009 р., аварія на шахті ім. С. М. Кірова у м. Макіївка 2009 р., вибух у лікарні м. Луганська 2009 р., аварія на шахті “Суходільська-Схід-

на” м. Красnodон Луганської області 2011 р., аварія на шахті ім. Бажанова у м. Макіївка 2011 р. та ін.

Тому не випадково, що психологічний захист населення і психологічне забезпечення діяльності служби цивільного захисту набуває одного з пріоритетних напрямів роботи в умовах надзвичайної ситуації, оскільки допомагає в критичний момент екстремальної ситуації постраждалому населенню, родичам загиблих, очевидцям події та і зрештою самим працівникам підрозділів МНС відчуті підтримку, емоційний захист, розділити біль втрати, зменшити прояви негативних психоемоційних станів та інколи навіть і запобігає виникненню соціального напруження в суспільстві [1].

Отже, необхідність надання якісної екстреної психологічної допомоги постраждалим особам неймовірно збільшилася. Сучасні методи, форми та стан організації цієї допомоги залишився на рівні минулого десятиріччя, що вже не відповідає викликам сьогодення та не забезпечує якісні умови кваліфікаційної допомоги, які б відповідали європейським стандартам, що і зумовило актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері державного управління та державної служби проблемам соціальної психології та професійної адаптації присвячували свої дослідження такі науковці, як Н. Афанасьєва, О. Акімов, Ю. Бідило, І. Кринична, Л. Пашко, Т. Селюкова, Н. Сергієнко, Г. Лещенко та ін.

Міжособистісним стосункам працівників аварійно-рятувальних підрозділів присвячені роботи із кризової та екстремальної психології таких вчених: О. В. Тімченко [2; 3], Н. В. Оніщенко [4], А. Г. Малкіна-Пих [5], Л. А. Руденко [6], О. А. Гончар, І. І. Бідняк [7], Ю. О. Глушенко [8], А. А. Качур [9], А. С. Кострич [10], А. С. Куфлієвський [11], Р. М. Цицей [12], С. М. Миронець [13], І. П. Кринична [14].

Загальними питаннями соціальної психології, у тому числі і кризовим станом людини, присвячено праці колективу зарубіжних вчених Е. Аронсона, Т. Уїлсона, Р. Ейкєрта [15].

Психологічним аспектом проведення аварійно-рятувальних робіт при ліквідації надзвичайних ситуацій опікувався колектив таких авторів, як: В. П. Садковий, В. Г. Аветисян, Ю. М. Сенчихін, С. В. Кулаков, Ю. О. Куліш, В. В. Тригуб [16], М. І. Стеблюк [17], Н. Ш. Кремера [18].

Отже, у наведених працях розглядаються окремі питання кризової та екстремальної психології [2–14], загальні питання стану психіки людини [16], процес проведення аварійно-рятувальних робіт при ліквідації надзвичайних ситуацій [17; 18], але органічне системне поєднання всіх

методів, принципів і способів психологічної взаємодії працівників аварійно-рятувальних підрозділів державної служби надзвичайних ситуацій залишилося поза увагою дослідників.

Мета статті — розглянути форми, способи та методи міжособистісних стосунків працівників аварійно-рятувальних підрозділів державної служби України з надзвичайних ситуацій як систему психологічної взаємодії “психолог — працівник аварійно-рятувального підрозділу ДСНС — постраждалий” та запропонувати нові підходи у державному управлінні щодо надання екстреної психологічної допомоги постраждалими в умовах НС та НП.

Виклад основного матеріалу. В Україні концептуальні рішення щодо створення в Україні системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером “112” розроблено з метою визначення стратегії побудови єдиної ефективної системи реагування на загрози життю та/або здоров’ю людини, протиправні дії, надзвичайні ситуації (НС) та інші надзвичайні події (НП) шляхом впровадження механізму координації дій усіх служб екстреної допомоги населенню на основі комплексного розв’язання проблеми — переходу від практики виконання своїх функцій за відомчою підпорядкованістю до комплексного вирішення завдань, що виникають при НП з урахуванням вимог стандартів Європейського Союзу. Концептуальні рішення визначають основні засади та напрями створення в Україні Системи 112, базові аспекти щодо структури Системи 112 із використанням наявних

ресурсів і можливостей екстрених служб (ЕСл) та інших служб допомоги населенню [10].

Аналізуючи діяльність рятувальників МНС України, С. М. Миронець визначив зміст їхніх професійно важливих якостей, до яких автор відніс психологічні, ергономічні, фізіологічні, соціально-психологічні та інженерно-психологічні властивості. Психологічні якості включають увагу, пам'ять, мислення та волю. Фізіологічні якості відповідають за зміст та умови виконання професійної діяльності. До ергономічних якостей автор відносить стан центральної нервової системи, стійкість до монотонії та імпульсивність. До соціально-психологічних якостей належать комунікабельність та емпатія. Стан опорно-рухової системи і рівень самоконтролю віднесені автором до інженерно-психологічних професійно важливих якостей [13].

Подальше вивчення професійної діяльності рятувальника МНС України за стресових умов дало змогу В. М. Корольчук зробити важливі висновки. Зокрема, дослідниця стверджує, що високий рівень стресостійкості у рятувальників зумовлений індивідуально-психологічними властивостями: вираженою професійною мотивацією, низькою особистісною та ситуативною тривожністю і високим рівнем емоційно-вольової регуляції. Серед інших особистісних якостей рятувальника, які сприяють успішній професійній діяльності, науковець виділяє низький рівень агресивності, емоційної лабільності та високий рівень урівноваженості, впевненості у собі, високу самооцінку.

Упродовж багатьох років разом із розвитком психологічних ідей, концепцій і теорій існувала велика "армія" психологів, які працювали у закладах охорони здоров'я, на виробництві, в освіті, органах внутрішніх справ, авіаційній і космічній промисловості та в інших галузях народного господарства. Зміст і результати їхньої діяльності часто не потрапляли на шпальти газет або в наукові публікації. Але ці психологи та їхня робота виступали як першоджерело для експериментально-дослідної та теоретичної роботи науковців.

Робота психологів ДСНС України спрямована виключно на досягнення гуманної мети, яка передбачає сприяння розвитку особистості працівників ДСНС України, збереження психологічного здоров'я, підвищення ефективності професійної діяльності та надання психологічної допомоги під час надзвичайних ситуацій населенню. Надання екстреної психологічної допомоги населенню, що постраждало у надзвичайних ситуаціях, є функцією ДСНС України. Цей напрям роботи багато в чому визначив формування і розвиток служби психологічного забезпечення ДСНС України. Оскільки на посади працівників служби психологічного забезпечення ДСНС України призначаються психологи, які мають психологічну освіту і відповідають кваліфікаційним вимогам, що висуваються до практичного психолога, то при формуванні досліджуваних груп увага акцентувалася саме на їхню придатність для визначення рис, що забезпечують здатність психолога ДСНС України професійно та ефективно діяти в екстремальній ситуації,

здійснювати кризову допомогу. Така допомога не потребує розгорнутого психологічного аналізу особистості постраждалого, а вимагає спостережливості щодо ознак стану потерпілого (вміння їх виділяти та класифікувати), здатності встановлювати контакт з потерпілим, швидко приймати рішення про спосіб надання допомоги, вміння використовувати для цього наявні підручні засоби тощо. Звісно, що здатність психолога ДСНС України ефективно і професійно діяти в екстремальних умовах залежить і від його власної здатності протистояти стресу [11].

Отже, міжособистісні стосунки в групах залежать від людей, які їх утворюють, від того, як правильно розподілені їхні ролі в групі, і тут вже велике значення мають якості керівника. Щоб сформувати сприятливе робоче середовище, необхідне знання управлінської психології, а саме: як формуються групи людей, які чинники впливають на міжособистісні стосунки в групі та як побудувати роботу людей в групі, щоб сформувати єдину команду. Перш ніж розглядати міжособистісні відносини в групі, потрібно мати уявлення про те, які взагалі бувають групи, для якої мети люди об'єднуються, яку структуру має група, як відбувається її розвиток. Тому організаційна поведінка може розглядатися як поведінка в групі. Групова поведінка — це сукупність дій і зовнішніх проявів активності групи в цілому і взаємодіючих всередині неї індивідів і малих груп.

Наказом № 148 МНС України “Про створення позаштатних мобільних груп екстреної психологічної допомоги МНС” 27.02.2008 р.

було визначено порядок створення таких груп. Вказівкою МНС України від 03.04.2008 р. № 02-4337/74 “Про організацію роботи позаштатної мобільної групи екстреної психологічної допомоги МНС”, на зміну якій була видана вказівка вже оновленої ДСНС України 02-2242/764 від 18.02.2014 р. “Про організацію роботи позаштатних мобільних груп екстреної психологічної допомоги”, на підставі якої було затверджено “Положення щодо організації роботи позаштатної мобільної групи екстреної психологічної допомоги, особовому складу підрозділів МНС і постраждалому внаслідок надзвичайної ситуації населенню”, на зміну вказівці МНС України від 03.04.2008 р. № 02-4337/74 була видана вказівка вже оновленої ДСНС України 02-2242/764 від 18.02.2014 р. “Про організацію роботи позаштатних мобільних груп екстреної психологічної допомоги”.

На нашу думку, всі ці заходи є необхідними і правильними, але вони не дають гарантії щодо ефективності надання екстреної психологічної допомоги особовому складу підрозділів ДСНС України і постраждалому населенню внаслідок надзвичайної ситуації. Справа в тому, що чисельний склад цих мобільних груп є обмеженим, а кількість осіб, які можуть потребувати такої допомоги, може значно перевищувати спроможність груп фахівців якісно її надати.

Н. І. Пирогов вперше впровадив у військово-польову хірургію і обґрунтував принцип сортування. Він визначив роботу “кладеного місця” — прототип сортувального пункту, а також вказав на важливу обстави-

ну: “Без розпорядливості і правильної адміністрації немає користі від великого числа лікарів, а якщо їх до того ж мало, то більша частина поранених залишиться зовсім без допомоги”.

На нашу думку, такий принцип *тріажу* може бути застосований і для надання екстреної психологічної допомоги. При цьому ми пропонуємо розглядати таку систему надання екстреної психологічної допомоги, як “багатоканальну систему масового обслуговування (далі — СМО) з необмеженою чергою”. Основні формули і методи розрахунку, які можуть бути застосовані у практичній діяльності груп екстреної психологічної допомоги, ми стисло наведемо нижче [18].

Отже, кожен працівник групи екстреної психологічної допомоги може розглядатися як один канал багатоканальної СМО із n -каналами обслуговування.

Середнє число зайнятих каналів $\bar{k}$ визначається за формулою (1):

$$\bar{k} = \frac{\lambda}{\mu}, \quad (1)$$

де λ — інтенсивність потоку заявок на обслуговування, що надходить до СМО; μ — інтенсивність потоку обслуговування.

Середнє число заявок, що перебувають у черзі, тобто кількість осіб, які ще потребують надання допомоги і вона їм не надана, дорівнює:

$$L_{\text{оч.}} = \frac{\rho^{n+1} \cdot \rho_0}{n \cdot n! \cdot \left(1 - \frac{\rho}{n}\right)^2}, \quad (2)$$

де ρ — середня чисельність заявок під обслуговуванням; μ — інтенсивність потоку обслуговування.

Середнє число заявок у системі, тобто загальна кількість осіб, які потребують екстреної психологічної допомоги, визначається як:

$$L_{\text{сист.}} = L_{\text{оч.}} + \rho, \quad (3)$$

де $L_{\text{оч.}}$ — середня чисельність заявок, що перебувають у черзі; ρ — середня чисельність заявок під обслуговуванням.

Середній час перебування заявки у черзі та середній час перебування заявки у системі розраховуються за формулами Літтла.

$$T_{\text{сист.}} = \frac{1}{\lambda} L_{\text{сист.}}, \quad (4)$$

де $T_{\text{сист.}}$ — середній час перебування заявки у черзі; λ — інтенсивність потоку заявок на обслуговування, що надходить до СМО; $L_{\text{сист.}}$ — середнє число заявок у системі.

$$T_{\text{оч.}} = \frac{1}{\lambda} L_{\text{оч.}}, \quad (5)$$

де $T_{\text{оч.}}$ — середній час перебування заявки у системі; λ — інтенсивність потоку заявок на обслуговування, що надходить до СМО; $L_{\text{оч.}}$ — середнє число заявок у черзі.

Таким чином, ми навели основні формули для розрахунку параметрів системи масового обслуговування із необмеженою чергою, які, на нашу думку, допустимі і можливо застосовувати при плануванні діяльності груп екстреної психологічної допомоги із постраждалим населенням та працівниками аварійно-рятувальних служб.

У свою чергу під інтерактивним компонентом у структурі психологічного контакту психолога ДСНС України та постраждалого розуміється умовне позначення характеристик тих компонентів спілкування,

які пов'язані із взаємодією фахівця служби психологічного забезпечення із об'єктом його професійного інтересу. Поняттям “взаємодія” розкривається та сторона психологічного контакту, яка фіксує не тільки обмін знаками, за допомогою яких змінюється поведінка постраждалого стосовно отримання ним кваліфікованої екстреної психологічної допомоги, але й організація спільних дій, що дають можливість психологу, працівникам аварійно-рятувальних служб ДСНС та постраждалим реалізувати загальну для них діяльність в осередку лиха. При співвідношенні інтерактивного і комунікативного компонентів психологічного контакту (взаємодії і комунікації) можна однозначно визначити їх безумовну нерозривність і обслуговуючу роль — роль інструментів та комунікації, які зможуть забезпечити взаємодію (інтерактивний компонент).

Взаємодія психолога, працівника аварійно-рятувальної служби ДСНС та постраждалого в умовах надзвичайної ситуації характеризується низкою специфічних ознак, особливостей, а саме: наявністю єдиної мети, загальною мотивацією спільних дій, об'єднанням, суміщенням, сполученням індивідуальної поведінки, спільними умовами, загальним результатом, що передбачається учасниками спілкування. У взаємодії психолога, працівника аварійно-рятувальної служби ДСНС з постраждалим в умовах надзвичайної ситуації можна виділити кілька найбільш типових стратегій поведінки по відношенню один до одного: сприяння як дійова допомога один одному, активне сприяння досягненню загаль-

них цілей екстреної психологічної допомоги; протидія постраждалого у досягненні цілей щодо встановлення психологічного контакту та наданні екстреної психологічної допомоги, здійснення неузгоджених з ним дій, які йдуть всупереч партнерам по взаємодії; ухиляння від взаємодії, активний відхід, уникнення постраждалим взаємодії із психологом ДСНС [12].

Рятування людей при надзвичайній ситуації є важливим видом аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і являє собою сукупність заходів щодо переміщення людей із зони впливу небезпечних факторів надзвичайної ситуації та їхніх вторинних проявів або захисту людей від впливу цих факторів, у тому числі з використанням засобів індивідуального захисту та захисних споруд.

Рятування людей при надзвичайній ситуації повинно проводитися із використанням усіх можливих форм, способів і методів, а також технічних засобів, що забезпечують найбільшу безпеку як потерпілих, так і учасників проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Порядок і способи рятування людей визначаються керівником робіт з ліквідації надзвичайної ситуації залежно від обстановки у зоні надзвичайної ситуації і стану людей.

Найскладнішими з точки зору проведення рятувальних робіт можна вважати аварії, пов'язані з руйнуванням будинків та споруд. Складність проведення рятувальних робіт зумовлена великою кількістю потерпілих, які опинилися в завалах, необхідністю виконання складних інженерних робіт та загрозою по-

дальшого руйнування. Досвід проведення рятувальних робіт на зруйнованих будівлях свідчить про те, що необхідну кількість сил та засобів потрібно зосередити на місці аварії якомога швидше. Оскільки в більшості випадків людина, яка опинилася в завалі, спроможна зберігати життєздатність протягом 10 годин [16].

У свою чергу, землетруси останніх років показують, що люди під руїнами можуть залишатися живими, якщо вони не поранені, до двох-трьох тижнів. Так, у Мексиці після землетрусу 1985 р. знаходили людей живими під руїнами на 14-й день. У Вірменії — в Ленінакані після землетрусу на п'яту добу розкопано живими 5398 осіб, але й на 10–11-ту добу знаходили людей живими [17].

При проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт враховують стан основних та запасних шляхів евакуації, технічну оснащеність зони надзвичайної ситуації системами оповіщення, аварійного освітлення, а також характерні риси небезпечних факторів надзвичайної ситуації. В умовах катастроф та стихійних лих нервово-психічні порушення у значної частини населення проявляються в діапазоні від стану дезадаптації і невротичності, неврозоподібних реакцій до реактивних психозів. Їх тяжкість залежить від багатьох факторів: вік, стать, рівень вихідної соціальної адаптації; індивідуальні характерологічні особливості; додаткові фактори до моменту катастрофи (самотність, наявність на утриманні дітей та хворих родичів, власна безпорадність, а також вагітність, хвороба і т. д.).

Проведення психотерапії та психопрофілактики необхідно реалізовувати в двох напрямках. *Перший напрям* — усунення гострих панічних реакцій. Паніка — це почуття страху, яке охоплює групу людей, передається оточуючим і переростає в некерований процес. У людей різко підвищується емоційність сприйняття подій, які відбуваються навколо, знижується відповідальність за свої вчинки. Людина не може розумно оцінювати своє поведіння, правильно осмислити реальну обстановку. У такій атмосфері достатньо одній людині висловити або виявити бажання утекти з району надзвичайної події, як людська маса починає сліпо наслідувати їй. Людина може не розуміти, що насправді відбувається, або не знати, що їй насправді робити. Коли порушуються питання особистої безпеки, потреба в інформації стає особливо гострою, а поведінка інших людей — цінним джерелом інформації [15, с. 254].

Другий напрям — відстрочених, “відставлених” нервово-психічних порушень. Технічні труднощі ведення рятувальних робіт у зонах катастроф, стихійних лих можуть призводити до того, що постраждалі протягом досить тривалого часу опиняться в умовах повної ізоляції від зовнішнього світу. У цьому випадку рекомендується психотерапевтична допомога у вигляді екстреної “*інформаційної терапії*”, метою якої є психологічна підтримка життєздатності тих, хто живий, але перебуває в повній ізоляції від навколишнього світу (землетрусу, руйнування осель в результаті аварій, вибухів і т. д.).

Ми впевнені, що будь-яка людина, дотримуючись певних рекомендацій і володіючи інформацією про особистісні особливості потерпілого, зможе в певних обставинах надати йому першу психологічну допомогу. Дуже важливими є знання, як допомогти постраждалим безпосередньо після трагічної події, освоїти навички роботи з окремими наслідками психотравмуючих ситуацій. Це особливо важливо знати, щоб вчасно визначити несприятливі психологічні стани й звернутися по допомогу до фахівця [1].

“Інформаційна терапія” реалізується через систему звукопідсилювачів і складається з трансляції тих рекомендацій, які повинні почути постраждалі, а саме: 1) інформацію про те, що допомога до них просувається швидко; 2) інформацію про збереження спокою як головного засобу до їх порятунку; 3) інформацію щодо самопомоги; 4) інформацію щодо обмеження фізичних зусиль самоєвакуації, що може призвести до небезпечного для них зміщення уламків; 5) слід максимально економити свої сили; 6) перебувати з закритими очима, що дасть змогу наблизити себе до стану легкої дрімоти і більшої економії фізичних сил тощо.

Метою “інформаційної терапії” є також зменшення почуття страху у постраждалих, адже поведінка людини в екстремальній ситуації багато в чому визначається емоцією страху, що до визначених меж може вважатися фізіологічно нормальною, оскільки вона сприяє екстреній мобілізації фізичного і психічного стану, необхідного для самозбереження.

До того ж, як відзначалося, потреба в інформації стає дуже гострою, коли йдеться про особисту безпеку. І тут роль працівників, що надають екстрену психологічну допомогу, як “надійного” та “авторитетного” джерела інформації, є дуже великою. При втраті критичного відношення до власного страху, зниженні і зникненні можливості контролювати свої дії і приймати логічно обґрунтовані рішення формуються різні розлади (реактивні психози, афективно-шокові реакції), а також стани паніки.

Залежно від характеру погрози інтенсивність і специфіка переживання страху варіює в досить широкому діапазоні відтінків: побоювання, страх, переляк, жах. До основних ознак страху відносять: напруження м'язів (особливо лицевих); сильне серцебиття; прискорене поверхневе дихання; знижений контроль над власною поведінкою.

Сприйняття простору змінюється, спотворюються відстані між предметами, їхні розміри і форма. Іноді навколишнє уявляється “нереальним”, причому це відчуття зберігається протягом кількох годин після впливу. Тривалими можуть бути і кінестетичні ілюзії (відчуття хитної землі, польоту, плавання тощо). Під час страху свідомість звужена, людина погано контролює себе, хоча здебільшого зберігаються доступність зовнішнім впливам, вибірковість поведінки, можливість самостійно знаходити вихід зі скрутного становища [19].

Тож слід підкреслити, що міжособистісні стосунки в групах залежать від багатьох факторів і можуть складатися по-різному. Виокремлюють

кілька типів взаємин у групі, найбільш бажаний з них — команда. Над її створенням мають попрацювати керівник, працівники і психолог, тому що команда не буде командою, якщо її члени не зацікавлені в досягненні мети, не виявляють ініціативи в тому, щоб успішно виконувати роботу.

Висновки. Отже, розрахунки ймовірної кількості постраждалих та пропускної можливості СМО можуть показати, що чисельності особового складу створених відповідними наказами груп екстреної психологічної допомоги може бути недостатньо для надання допомоги всім постраждалим. Слід створити резерв груп екстреної психологічної допомоги із числа працівників відповідних медичних закладів Міністерства охорони здоров'я України шляхом створення спільних із ДСНС України нормативних актів, які будуть встановлювати процедуру і правила залучення цих працівників до складу груп екстреної психологічної допомоги, а також встановлювати регламент та методичні рекомендації щодо взаємодії всіх учасників групи екстреної психологічної допомоги.

Тож необхідно: а) застосовувати форми, способи та методи міжособистісних стосунків працівників аварійно-рятувальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій як систему психологічної взаємодії “психолог — працівник аварійно-рятувального підрозділу ДСНС — постраждалий” з використанням багатоканальної системи масового обслуговування з необмеженою чергою; б) внести зміни до нормативних актів; в) тісно взаємодіяти центральним органам влади,

що провадять політику у сфері техногенної безпеки, цивільного захисту, медицини катастроф.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Медицинская сортировка* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://locus23.narod.ru/triage1.htm> — Назва з екрану. Надання екстреної психологічної допомоги постраждалому населенню внаслідок надзвичайної ситуації.
2. *Екстремальна психологія: підручник* / за заг. ред. проф. О. В. Тімченка. — Х. : УЦЗУ, 2007. — 502 с.
3. *Кризова психологія: навч. посіб.* / за заг. ред. проф. О. В. Тімченка. — Х.: НУЦЗУ, КП “Міська друкарня”, 2010. — 383 с.
4. *Онищенко Н. В.* Основні проблеми організації надання екстреної психологічної допомоги постраждалим в умовах надзвичайної ситуації. Проблеми екстремальної та кризової психології // Зб. наук. пр. — Вип. 10. — Харків: НУЦЗУ, 2011. — 268 с.
5. *Малкина-Пых А. Г.* Психологическая помощь в кризисных ситуациях. — М.: Эксмо, 2005. — 960 с. — (Справочник практического психолога).
6. *Руденко Л. А.* Міжособистісні стосунки як чинник соціального становлення особистості [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://lib.iitta.gov.ua/7600/1/Ст%20УКУ.pdf>
7. *Гончар О. А., Бідняк І. І.* Проблема формування умінь професійного спілкування майбутніх фахівців цивільного захисту в умовах ВНЗ ДСНС України / О. А. Гончар, І. І. Бідняк // Матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. курсантів та студ. “Актуальні проблеми технічних та соціально-гуманітарних наук у забезпеченні діяльності служби

- цивільного захисту”. — 8 квітня 2015 р. — С. 141.
8. Глушенко Ю. О. Психологічні передумови попередження конфліктів у професійній діяльності працівників пожежно-рятувальних підрозділів / Ю. О. Глушенко // Матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. курсантів та студентів “Актуальні проблеми технічних та соціально-гуманітарних наук у забезпеченні діяльності служби цивільного захисту”. — 8 квітня 2015 р. — С. 131.
9. Качур А. А. До питання психологічної реабілітації рятувальників ДСНС України та їх сімей / А. А. Качур // Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. курсантів та студентів “Актуальні проблеми технічних та соціально-гуманітарних наук у забезпеченні діяльності служби цивільного захисту”. — 8 квітня 2015 р. — С. 169.
10. Кострич А. С. Концептуальні рішення щодо створення автоматизованої системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером “112” / А. С. Кострич // Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. курсантів та студентів “Актуальні проблеми технічних та соціально-гуманітарних наук у забезпеченні діяльності служби цивільного захисту”. — 8 квітня 2015 р. — С. 173.
11. Куфлієвський А. С. Професіографічний аналіз діяльності працівників служби психологічного забезпечення Державної служби України з надзвичайних ситуацій: монографія / А. С. Куфлієвський, Ю. І. Середа. — Х.: ХНАДУ, 2016. — 136 с.
12. Цицей Р. М. Інтерактивний компонент у структурі психологічного контакту психолога ДСНС із постраждалими в умовах надзвичайної ситуації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfExtremeAndCrisisPsychology/vol14_1/Pekr_2013_14\(1\)_42.pdf](http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfExtremeAndCrisisPsychology/vol14_1/Pekr_2013_14(1)_42.pdf)
13. Миронець С. М. Негативні психічні стани та реакції працівників аварійно-рятувальних підрозділів МНС України в умовах надзвичайної ситуації : дис. ... канд. психол. наук: спец. 19.00.09 / Ун-т цивільного захисту України. — Х., 2007. — 250 с. — Режим доступу: <http://www.disslib.org/nehatyvni-psykhichni-stany-ta-reaktsiyi-pratsivnykiv-avariynorjatuvalnykh-pidrozdiliv.html>
14. Krynychna I. P., Akimov O. O. Impact of external and internal factors on formation of psychological preparedness for own activity of public servants [Electronic resource]. — Access mode: <http://ep3.nuwm.edu.ua/5951/1/%D0%90%D0%BA%D1>
15. Аронсон Э., Уилсон Т., Эйкерт Р. Социальная психология. Психологические законы поведения человека в социуме. — СПб.: ПРАЙМ–ЕВРО-ЗНАК, 2002. — 560 с.
16. Організація аварійно-рятувальних робіт: підручник / за заг. ред. В. П. Садкового / В. Г. Аветисян, Ю. М. Сенчихін, С. В. Кулаков, Ю. О. Куліш, В. В. Тригуб. — К., 2006. — 453 с.
17. Стеблюк М. І. Цивільна оборона та цивільний захист : підручник. — К.: Знання-Прес, 2007. — 487 с.
18. Исследование операций в экономике: учеб. пособие для вузов / Н. Ш. Кремер, Б. А. Путко, И. М. Тришин, М. Н. Фридман; под. ред. проф. Н. Ш. Кремера. — М.: ЮНИТИ, 2003. — 404 с.
19. Вплив групової динаміки на стабільність колективу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://studopedia.su/4_39854_vpliv-grupovoi-dinamiki-na-stabilnist-kolektivu.html

REFERENCES

1. *Medical* Sorting, (2017), [Electronic resource]. — Access mode: <http://locus23.narod.ru/triage1.htm> — Name from the screen. Providing emergency psychological assistance to the affected population as a result of an emergency.
2. *Timchenko A. V.* (2007), *Extreme psychology: a textbook*. — Kharkov: UTSUZ. — 502 p.
3. *Timchenko A. V.* (2010), *Crisis psychology: textbook*. — Kharkov: NUTSUZ, KP “City Printing House”. — 383 p.
4. *Onischenko N. V.* (2011) The main problems of organizing emergency psychological assistance to victims in emergency situations // Problems of extreme and crisis psychology. — Collection of scientific papers. — Vip. 10. — Kharkov: NUTSUZ. — 268 p.
5. *Malkin-Pykh A. G.* (2005), *Psychological help in crisis situations*. — M.: Eksmo Publishing House. — 960 p. (Handbook of a practical psychologist).
6. *Rudenko L. A.* (2014) Interpersonal relations as a factor of social formation of the individual [Electronic resource]. — Access mode: <http://lib.iitta.gov.ua/7600/1/Cr%20YKY.pdf>
7. *Gonchar A. A., and Bednyak I. I.* (2015) The problem of formation of professional communication skills of future civil protection specialists in the conditions of the university of the DSNS of Ukraine // Materials of the all-Ukrainian scientific and practical conference of cadets and students [Actual problems of technical and socio-activities of the Civil Protection Service]. — April 8. — P. 141.
8. *Glushenko Y. A.* (2015) Psychological prerequisites for preventing conflicts in the professional activities of workers in firefighting and rescue units // Materials of the all-Ukrainian scientific and practical conference of cadets and students [Actual problems of technical and social sciences and humanities in the provision of civil protection services], April 8, P. 131.
9. *Kachur A. A.* (2015) To the issue of psychological rehabilitation of rescuers of the DSNC of Ukraine and their families // Materials of the all-Ukrainian scientific and practical conference of cadets and students [Actual problems of technical and social sciences and humanities in the provision of civil protection services]. — April 8. — P. 169.
10. *Kostritsch A. S.* (2015) Conceptual solutions for the creation of an automated system for emergency assistance to the population by a single telephone number “112” // Materials of the all-Ukrainian scientific and practical conference of cadets and students [Actual problems of technical and social and humanitarian sciences in the provision of civil protection services]. — April 8. — P. 173.
11. *Kuflyevsky A. S.* (2016) *Professionographic analysis of the activities of employees of the psychological support service of the State Service of Ukraine for Emergencies: monograph*. — Moscow: HNADU. — P. 136.
12. *Tsycei R. M.* (2014) Interactive component in the structure of the psychological contact of the psychologist of the DSNS with the victim in an emergency situation. — Access mode: [http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOf ExtremeAndCrisisPsychology/vol14_1/Pekp_2013_14\(1\)_42.pdf](http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOf ExtremeAndCrisisPsychology/vol14_1/Pekp_2013_14(1)_42.pdf)
13. *Mironets S. M.* (2007) *Negative mental states and reactions of workers of emergency rescue units of the Ministry of Emergencies of Ukraine in emergency situations* / Abstract of Ph.D. dissertation psycho, University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov, 250 liters. — Access mode: <http://>

- www.disslib.org/nehatyvni-psykhichni-stany-ta-reaktsiyi-pratsivnykiv-avariyno-rjatuvalnykh-pidrozdiliv.html
14. *Krynychna I. P. and Akimov O. O.* (2016) Impact of external and internal factors on formation of psychological preparedness for own activity of public servants [Electronic resource]. — Access mode: <http://ep3.nuwm.edu.ua/5951/1/%D0%90%D0%BA%D1>
 15. *Aronson E., Wilson T., Aikert R.* (2002) Social psychology. Psychological laws of human behavior in society. — St. Petersburg: PRIME-EVROZNAK. — 560 p.
 16. *Sadkovogo V. P., Avetisyan V. G., Senchikhin Yu. N., Kulakov S. V., Kulish Yu. A., Trigub V. V.* (2006) Emergency and rescue work: textbook. — Kyiv. — 453 p.
 17. *Steblyuk M. I.* (2007) Civil Defense and Civil Protection: Textbook. — M.: Knowledge-Press. — 487 p.
 18. *Kremer N. Sh., Putko B. A., Trishin I. M., Fridman M. N.* (2003) Investigation of operations in the economy: Textbook for universities. — Moscow: UNITY. — 404 p.
 19. *Studopedia* (2013) The influence of group dynamics on the stability of the collective [Electronic resource]. — Access mode: http://studopedia.su/4_39854_vpliv-grupovoi-dinamiki-na-stabilnist-kolektivu.html



УДК 351.82:336

Акімова Людмила Миколаївна,
кандидат економічних наук, доцент, до-
цент кафедри фінансів і природокористу-
вання, Національний університет водного
господарства та природокористування,
33000, м. Рівне, вул. Олекси Новака, 75,
тел.: (067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@
ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775

Акимова Людмила Николаевна,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры финансов и природо-
пользования, Национальный университет
водного хозяйства и природопользования,
33000, г. Ровно, ул. Алексея Новака, 75,
тел.: (067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@
ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775

Akimova Lyudmila Nikolayevna,
PhD of economic science, assistant profes-
sor, assistant professor of the Department
of finance and environmental sciences, Na-
tional University of Water and Environment,
33000, Rivne, Str. Oleksa Novak, 75, tel.:
(067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775



Лисачок Алла Василівна,
студентка 5-го курсу, Національний уні-
верситет водного господарства та приро-
докористування, 33000, м. Рівне, вул. Олек-
си Новака, 75, тел.: (097) 511 18 20, e-mail:
lysachok96@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5716-487X

Лисачок Алла Васильевна,
студентка 5-го курса, Национальный
университет водного хозяйства и приро-
допользования, 33000, г. Ровно, ул. Алексея
Новака, 75, тел.: (097) 511 18 20, e-mail:
lysachok96@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5716-487X

Lysachok Alla Vasilivna,

5th year student, National University of Water and Environment, 33000, Rivne, Str. Oleksa
Novak, 75, tel.: (097) 511 18 20, e-mail: lysachok96@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5716-487X

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.12>

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкрито сутність таких понять, як “фінансова послуга”, “ринок фінансових послуг” та “учасники ринку фінансових послуг”; визначено мету державного регулювання ринку фінансових послуг; розглянуто форми державного регулювання ринку фінансових послуг; визначено фінансові послуги, які присутні на ринку фінансових послуг; наведено структуру органів державного регулювання ринку фінансових послуг в Україні; досліджено роль державних органів у регулюванні ринку фінансових послуг; схарактеризовано нормативно-правове регулювання ринку фінансових послуг в Україні; виявлено основні проблеми функціонування вітчизняного ринку фінансових послуг; запропоновано шляхи вирішення наявних проблем. Обґрунтовано, що державне регулювання ринків фінансових послуг полягає у здійсненні державою комплексу заходів, спрямованих на регулювання та нагляд за ринками фінансових послуг для захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам. Зроблено висновки про те, що ринок фінансових послуг є важливим елементом розвитку економіки країни в цілому, зокрема це стосується не тільки держави, але й суспільства. Ми маємо розуміти, що коли цей ринок урегульований, тобто всі органи, які здійснюють державне регулювання, компетентні у своїх повноваженнях, то лише тоді приймаються виважені ефективні рішення щодо нормального та ефективного функціонування РФП. Важливо, щоб повноваження даних суб'єктів контролю не перетиналися, їхня діяльність має бути закріпленою на законодавчому рівні. Варто також пам'ятати про те, що мають бути сформовані належні умови для утворення компенсаційних механізмів на ринках фінансових послуг шляхом розбудови системи гарантування вкладів і забезпечення виплат за договорами довгострокового страхування життя, договорами недержавного пенсійного забезпечення, внесками на депозитні рахунки до кредитних спілок тощо.

Ключові слова: фінансова послуга, ринок фінансових послуг, учасники ринку фінансових послуг, фінансовий лізинг, переказ коштів, факторинг.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Аннотация. Раскрыта сущность таких понятий, как “финансовая услуга”, “рынок финансовых услуг” и “участники рынка финансовых услуг”; определена цель государственного регулирования рынка финансовых услуг; рассмотрены формы государственного регулирования рынка финансовых услуг; определены финансовые услуги, которые присутствуют на рынке финансовых услуг; приведена структура органов государственного регулирования рынка финансовых услуг в Украине; исследована роль государственных органов в регулировании рынка финансовых услуг; охарактеризовано нормативно-правовое регулирование рынка финансовых услуг в Украине;

выявлены основные проблемы функционирования отечественного рынка финансовых услуг; предложены пути решения имеющихся проблем. Обосновано, что государственное регулирование рынков финансовых услуг заключается в осуществлении государством комплекса мер, направленных на регулирование и надзор за рынками финансовых услуг для защиты интересов потребителей финансовых услуг и предотвращения кризисных явлений. Сделаны выводы о том, что рынок финансовых услуг является важным элементом развития экономики страны в целом, в частности это касается не только государства, но и общества. Мы должны понимать, что когда данный рынок урегулирован, то есть все органы, осуществляющие государственное регулирование, компетентные в своих полномочиях, то только тогда принимаются взвешенные эффективные решения относительно нормального и эффективного функционирования РФП. Важно, чтобы полномочия данных субъектов контроля не пересекались, их деятельность должна быть закреплена на законодательном уровне. Стоит также помнить о том, что должны быть сформированы надлежащие условия для образования компенсационных механизмов на рынках финансовых услуг путем развития системы гарантирования вкладов и обеспечения выплат по договорам долгосрочного страхования жизни, договорам негосударственного пенсионного обеспечения, взносами на депозитные счета кредитных союзов и т. д.

Ключевые слова: финансовая услуга, рынок финансовых услуг, участники рынка финансовых услуг, финансовый лизинг, перевод средств, факторинг.

STATE REGULATION OF THE FINANCIAL SERVICES MARKET IN UKRAINE

Abstract. The essence of such concepts is “financial service”, “financial services market”, and “participants of the financial services market”; determined the purpose of state regulation of the financial services market; forms of state regulation of the financial services market; financial services that are present in the financial services market; the structure of state regulation bodies of the financial services market in Ukraine is given; The role of state bodies in the regulation of the financial services market was studied; to characterize the regulatory legal regulation of the financial services market in Ukraine; the main problems of functioning of the domestic market of financial services are revealed; ways to solve existing problems. It is grounded that the state regulation of financial services markets consists in the state’s implementation of a set of measures aimed at regulating and overseeing financial services markets to protect the interests of financial services consumers and preventing crisis phenomena. It is concluded that the financial services market is an important element of the development of the economy as a whole, in particular, it concerns not only the state but also society. We must understand that when this market is settled, that is, all bodies that carry out state regulation are competent in their powers, only then will we make informed, effective decisions about the normal and effective functioning of

the RFP. It is important that the data of the subjects of control do not overlap, their activities should be fixed at the legislative level. It is also worth bearing in mind that appropriate conditions must be created to create compensatory mechanisms in the financial services markets by developing a system for guaranteeing deposits and providing for payments under long-term life insurance contracts, non-state pension provisions, deposits with deposit accounts to credit unions, etc.

Keywords: financial services, financial services market, financial services market participants, financial leasing, funds transfer, factoring.

Постановка проблеми. В сучасних умовах глобалізації ринок фінансових послуг (далі — РФП) знаходиться на стадії становлення. Впроваджуються нові види фінансових послуг, в той час як традиційні послуги удосконалюються та продовжують розвиватись. На сучасному етапі посилюється конкурентна боротьба між професійними учасниками ринку за клієнтську базу, за вільні фінансові ресурси, удосконалюються механізми здійснення фінансових операцій та форми співпраці між оферентами та споживачами фінансових послуг. Важливість РФП полягає в тому, що він є одним з механізмів забезпечення конкурентоспроможності економіки країни, зокрема, він допомагає спрямувати інвестиційні потоки в найбільш привабливі сегменти економіки і тим самим сприяє економічному зростанню країни. Саме тому зміцнення ринку фінансових послуг України потребує дослідження сучасного стану його розвитку, виявлення проблем і своєчасності визначення основних напрямів його розвитку, що в сукупності впливає на ефективність функціонування економіки країни загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державне регулювання

ринку фінансових послуг в Україні — одна з найважливіших тем, яку досліджено у працях вітчизняних науковців: Л. Акімової, Ю. Гармашова, Л. Докієнко, Н. Дрозд, В. Клименко, Ж. Лисенко, І. Лютого, О. Малютіна, Т. Томнюка.

Мета статті — розкрити сутність таких понять, як “фінансова послуга”, “ринок фінансових послуг” та “учасники ринку фінансових послуг”; визначити мету державного регулювання ринку фінансових послуг; розглянути форми державного регулювання ринку фінансових послуг; визначити фінансові послуги, які присутні на ринку фінансових послуг; навести структуру органів державного регулювання ринку фінансових послуг в Україні; дослідити роль державних органів у регулюванні ринку фінансових послуг; схарактеризувати нормативно-правове регулювання ринку фінансових послуг в Україні; виявити основні проблеми функціонування вітчизняного ринку фінансових послуг; запропонувати шляхи вирішення наявних проблем.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання ринків фінансових послуг полягає у здійсненні державою комплексу заходів, спрямованих на регулювання та нагляд

за ринками фінансових послуг для захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам. Для кращого розуміння цього питання доцільно надати дефініцію поняттям “фінансова послуга”, “ринок фінансових послуг” та “учасники ринку фінансових послуг”.

Згідно з Законом України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” фінансова послуга — це операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, — і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів [1]. У цьому Законі наведено також дефініції “ринок фінансових послуг” та “учасники ринку фінансових послуг”. Відповідно до Закону ринки фінансових послуг — це сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг з метою надання та споживання певних фінансових послуг. До ринків фінансових послуг належать професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інших видах ринків, що забезпечують обіг фінансових активів [1].

На ринку перебувають також особи, які відповідно до закону мають право надавати фінансові послуги на території України; особи, які провадять діяльність з надання посередницьких послуг на ринках фінансових послуг; об’єднання фінансових установ, включені до реєстру саморегулювних організацій, що ведеться

органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг; споживачі фінансових послуг, які становлять учасників ринку фінансових послуг.

Згідно зі ст. 19 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” метою державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні є: проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг; захист інтересів споживачів фінансових послуг; створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг; створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства; забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників; додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства; запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг; контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг; сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг [1].

Форми державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні представлено на рис. 1.

Щоб державне регулювання було ефективним, варто визначити, що саме належить до фінансових послуг, які присутні на ринку. Відповідно до ст. 4 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” фінансовими вважаються такі послуги [1]:

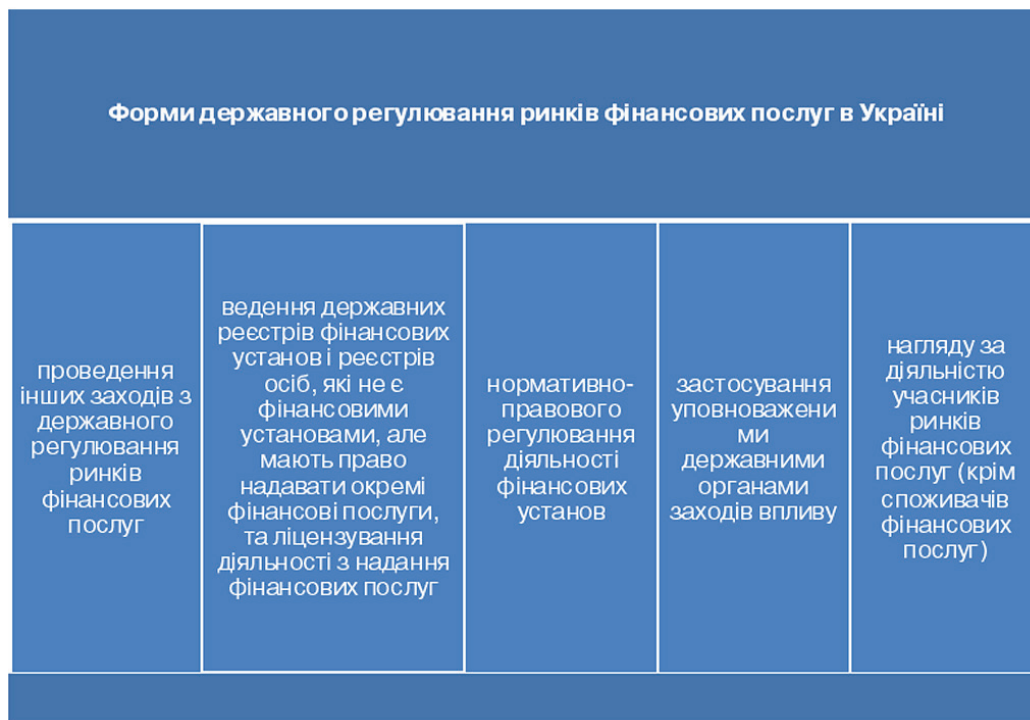


Рис. 1. **Форми державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні¹**

- випуск платіжних документів, платіжних карток, дорожніх чеків та/або їх обслуговування, кліринг, інші форми забезпечення розрахунків;
- довірче управління фінансовими активами;
- діяльність з обміну валют;
- залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення;
- фінансовий лізинг — це вид цивільно-правових відносин, що виникають із договору фінансового лізингу [2];
- надання коштів у позику, в тому числі і на умовах фінансового кредиту;
- надання гарантій та поручительств;
- переказ коштів — це рух певної суми коштів з метою її зарахування на рахунок отримувача або видачі йому в готівковій формі. Ініціатор та отримувач можуть бути однією й тією ж особою [3];
- послуги у сфері страхування та у системі накопичувального пенсійного забезпечення;
- професійна діяльність на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню;
- факторинг — це комплекс послуг для виробників і поставальників, що провадять торговельну діяльність на умовах відстрочення платежу [4];
- адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах;
- управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України “Про фінансово-кредитні механізми і управ-

¹ Джерело: складено автором на основі джерела [1].

ління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю” [5];

- операції з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів;
- банківські та інші фінансові послуги, що надаються відповідно до Закону України “Про банки і банківську діяльність [6]”.

Як і будь-який ринок, РФП потребує регулювання з боку держави. Основні органи, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг, зображено на рис. 2.

Законодавчий рівень. Президент України наділений правом контролю за дотриманням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави. З метою виконання законів і в межах своєї компетенції Президент

України видає Укази і Розпорядження, які мають підзаконний характер і є обов’язковими для виконання на всій території України [7, с. 78].

Координацію розроблення системи нормативно-правових актів, що мають юридичну силу Закону і регламентують регулювання та нагляд за фінансовим ринком України, і їх прийняття здійснює Верховна Рада України. Згідно з ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [8].

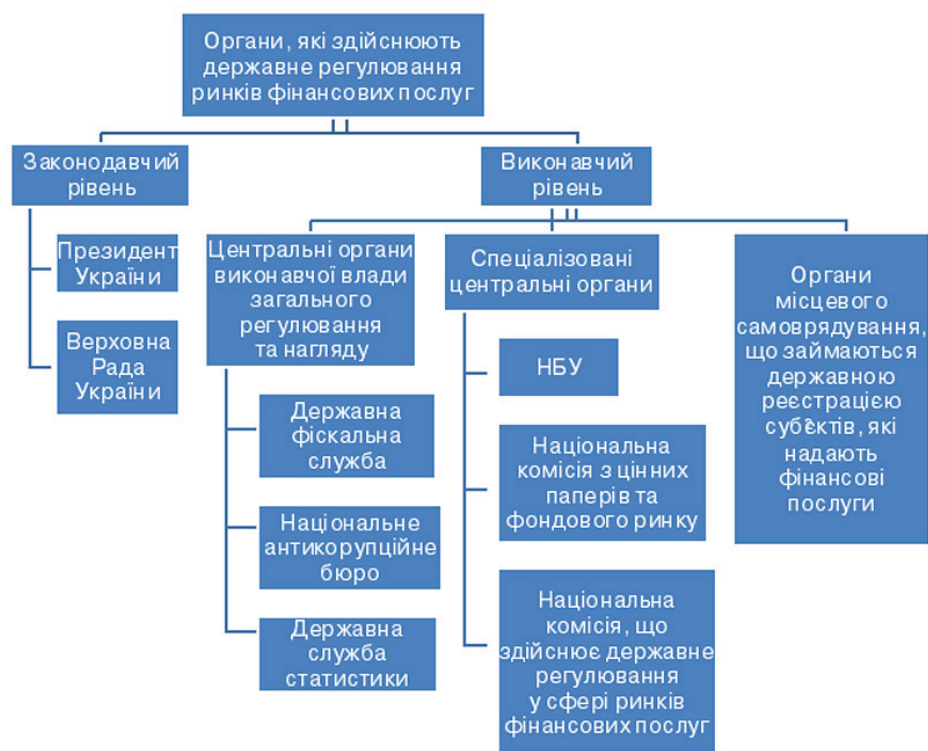


Рис. 2. Органи, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг²

² Джерело: складено автором на основі джерел [1; 3; 7].

Виконавчий рівень. Основними завданнями Державної фіскальної служби України (далі — ДФСУ) є:

1) забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів;

2) забезпечення формування та реалізація державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску;

3) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів [9].

Державна служба статистики України (далі — Держкомстат України) є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі статистики. Вона у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України.

Служба у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України [7, с. 80].

Згідно із ст. 19–20 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” Національне бюро (далі — НАБУ) взаємодіє з Національним банком України (далі — НБУ), Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі — спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу) та іншими державними органами [10].

Національне бюро може укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією. Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, орган державного фінансового контролю в Україні, Національне агентство з питань запобігання корупції, а також інші державні органи, що здійснюють державний

контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами законодавства України, з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності Національного бюро, зобов'язані:

- передавати Національному бюро одержувані при здійсненні контрольних функцій і аналізі інформації, що надходить, відомості, що можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для попередження, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро;

- за зверненням Національного бюро проводити у межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України фізичними та юридичними особами.

НБУ відповідно до Закону України “Про Національний банк України” є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, її емісійним центром, проводить єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, організує міжбанківські розрахунки, координує діяльність банківської системи в цілому, визначає курс грошової одиниці відносно валют інших країн. Національний банк визначає вид грошових знаків, їх номінал, відмінні ознаки і систему захисту. НБУ зберігає резервні фонди грошових знаків, дорогоцінні метали та золотовалютні запаси, накопичує золотовалютні резерви і здійснює операції з ними та банківськими металами. Крім того, встановлює поря-

док визначення облікової ставки та інших процентних ставок за своїми операціями, дає дозвіл на створення комерційних банків шляхом їх реєстрації та видає ліцензії на виконання банківських операцій, встановлює банкам та іншим фінансово-кредитним установам нормативи обов'язкового резервування коштів [7, с. 81].

Згідно зі ст. 99 Конституції України основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці — гривні. На виконання своєї основної функції Національний банк сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також цінової стабільності (у межах своїх повноважень) [8].

Отже, держава розглядає ринок цінних паперів як пріоритетну галузь розвитку економіки, що має керуватися та контролюватися окремим відомством — Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку (далі — НКЦПФР). Слід відмітити, що НКЦПФР утворена Указом Президента України від 23.11.2011 р. з метою комплексного правового регулювання відносин, що виникають на ринку цінних паперів, забезпечення захисту інтересів громадян України та держави, запобігання зловживанням та порушенням у цій сфері. Основні завдання Комісії визначені Законом України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, який прийнято у 1996 році, зокрема такі:

- 1) формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їх похідних в Україні, сприяння адаптації націо-

нального ринку цінних паперів до міжнародних стандартів;

2) координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та їх похідних;

3) здійснення державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, додержання законодавства у цій сфері;

4) захист прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень;

5) сприяння розвитку ринку цінних паперів;

6) узагальнення практики застосування законодавства України з питань випуску та обігу цінних паперів в Україні, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення [7, с. 82].

Зазначимо, що ДФСУ та НКЦПФР взаємодіють між собою і здійснюють обмін інформацією. Крім того, між НКЦПФР і Національним антикорупційним бюро укладений Меморандум про взаєморозуміння, співпрацю та обмін інформацією між Національним антикорупційним бюро України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку від 30.05.2016 р. № 32/14 [11].

Крім того, між НКЦПФР і Держкомстат України укладена Угода від 01.03.2013 р. № 21/14/3 про взаємобмін інформаційними ресурсами [12]. Відповідно до п. 4 Положення про Державну службу статистики України, затвердженого Указом Пре-

зидента України від 6 квітня 2011 р. № 396/2011, Держстат України відповідно до покладених на нього завдань, серед іншого, залучає для використання у статистичних цілях адміністративні дані та іншу необхідну інформацію, укладає угоди щодо взаємообміну інформаційними ресурсами з державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами, що провадять діяльність, пов'язану зі збиранням і використанням статистичної інформації та адміністративних даних [13]. Між НКЦПФР та НБУ укладена Угода від 30.12.2013 р. № 114/14 “Про інформаційне співробітництво між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та Національним банком України” [14].

Згідно із ст. 18 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” завданнями спеціально уповноваженого органу є, зокрема, налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, Національним банком України, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [15].

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі — Нацкомфінпослуг), була утворе-

на відповідно до Указу Президента України від 23 листопада 2011 р. Комісія є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг. Відповідно до Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” та “Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг” основними завданнями цієї Комісії є:

1) формування та забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг (крім ринку банківських послуг і ринків цінних паперів та похідних цінних паперів);

2) розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг та вирішення системних питань їх функціонування;

3) забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;

4) здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері;

5) захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування у межах своїх повноважень заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг;

6) узагальнення практики застосування законодавства України з питань фінансових послуг і ринків та розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення;

7) розроблення і затвердження обов’язкових до виконання нормативно-правових актів з питань, що належать до її компетенції;

8) координація діяльності з іншими державними органами;

9) запровадження міжнародно визнаних правил розвитку ринків фінансових послуг [7, с. 82].

Згідно із ст. 22 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” НБУ, НКЦПФР і Нацкомфінпослуг мають право на доступ до інформаційних баз даних одне одного, які ведуться з метою регулювання ринків фінансових послуг [1].

НБУ, НКЦПФР і Нацкомфінпослуг з метою співпраці та координації своєї діяльності зобов’язані проводити оперативні наради не рідше одного разу на місяць або частіше на вимогу одного з керівників цих органів. За результатами зазначених нарад складаються відповідні протоколи та/або укладаються міжвідомчі угоди. Рішення, які містяться у зазначених протоколах та угодах, обов’язкові для розгляду та впровадження кожним з органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг.

Усі наведені органи у своїй діяльності керуються нормативно-правовими актами (рис. 3).

Крім загального законодавства у сфері ринків фінансових послуг, також діють законодавчі акти, що регулюють діяльність страхового ринку, кредитних установ, недержавних пенсійних фондів, фінансових компаній, ломбардів та лізингодавців, бюро кредитних історій.

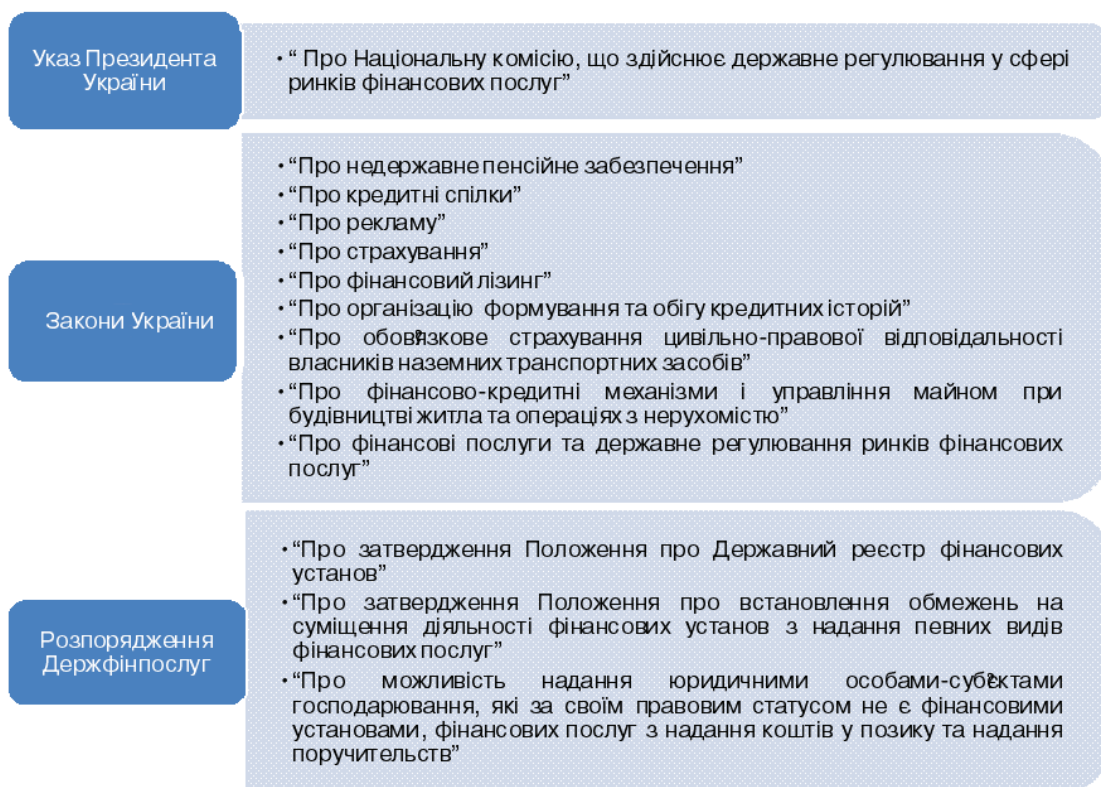


Рис. 3. Нормативно-правове регулювання ринку фінансових послуг в Україні³

Зазначимо, що на вітчизняному фінансовому ринку існує багато проблем, пов’язаних з недостатньою ефективністю діяльності фінансового сектору країни, низьким рівнем економічної грамотності та поінформованості споживачів фінансових послуг щодо особливостей функціонування фінансових установ і можливостей отримання необхідних фінансових послуг, недостатньою довірою населення до діяльності фінансових посередників, відсутністю достатньої практики ринкових відносин тощо. Основні проблеми функціонування вітчизняного ринку фінансових послуг та шляхи їх вирішення представлено в таблиці.

Отже, з наведеного можна зробити висновки, що ринок фінансо-

вих послуг є важливим елементом розвитку економіки країни в цілому, зокрема, це стосується не тільки держави, але й суспільства. Ми маємо розуміти, що коли такий ринок урегульований, тобто всі органи, які здійснюють державне регулювання, компетентні в своїх повноваженнях, то лише тоді приймаються виважені ефективні рішення щодо нормального та ефективного функціонування РФП. Важливо, щоб повноваження цих суб’єктів контролю не перетиналися, їхня діяльність має бути закріпленою на законодавчому рівні. Варто також пам’ятати, що мають бути сформовані належні умови для утворення компенсаційних механізмів на ринках фінансових послуг шляхом розбудови системи гарантування вкладів і забезпечення виплат за договорами довгострокового страхування життя, договорами недерж-

³ Джерело: складено автором на основі джерел [1; 5; 16–25].

**Основні проблеми функціонування вітчизняного ринку фінансових послуг
та шляхи їх вирішення**

№ пор.	Проблеми	Шляхи вирішення
1	Непрозорість фондового сегменту РФП, адже на сьогодні більшість операцій з купівлі-продажу цінних паперів (більше 90 %) відбувається поза біржами	Посилення захисту прав споживачів фінансових послуг через використання механізму розкриття інформації професійними учасниками ринку на основі загальноприйнятих принципів і міжнародних стандартів
2	Відсутність компенсаційних механізмів захисту вкладень населення в секторі небанківського фінансового посередництва	Формування умов для утворення компенсаційних механізмів на ринках фінансових послуг шляхом розбудови системи гарантування вкладів і забезпечення виплат за договорами довгострокового страхування життя, договорами недержавного пенсійного забезпечення, внесками на депозитні рахунки до кредитних спілок тощо
3	Низький попит на послуги через високі на них тарифи та недовіру населення у зв'язку з певними стереотипами, пов'язаними із банкрутством фінансових установ	Проведення широкої просвітницької роботи щодо діяльності фінансового сектору України серед споживачів фінансових послуг
4	Відсутність належних правових засад для повноцінного розвитку ринку фінансових послуг	Удосконалення правової бази для усунення асиметричного розвитку серед представників фінансового посередництва з посиленням конкуренції, поміж яких створюватимуться передумови для подальшого розвитку РФП
5	Недостатні державне регулювання та нагляд за діяльністю банківських і небанківських фінансових посередників	Удосконалення законодавчого та нормативного регулювання діяльності фінансових установ і механізму надання фінансових послуг, розмежування контролюючих функцій та функцій нагляду між НБУ, Нацкомфінпослуг і НКЦПФР
6	Відсутність концепції довгострокового розвитку банківських і небанківських інститутів на ринку фінансових послуг	Затвердження чіткої концепції інтеграції України у світовий економічний простір
7	Недостатність капіталу та низький рівень професійної підготовки працівників значної частини небанківських фінансових установ	Залучення капіталу через механізм довіри споживачів до ринку, належна підготовка фахівців, які працюють в небанківських фінансових установах
8	Відсутність якісної системи обліку, звітності, розкриття інформації щодо діяльності фінансових установ в Україні	Сприяння поетапному впровадженню у фінансовому секторі України міжнародно-визнаних стандартів бухгалтерського обліку, фінансової звітності, аудиту, розкриття інформації та корпоративного управління

жавного пенсійного забезпечення, внесками на депозитні рахунки до кредитних спілок тощо.

Таким чином, фінансовий ринок є одним із найбільш регламентованих ринків. Труднощі відносин на ринку, його масштаби, існуючі ризики, інтереси безпеки його учасників обумовили необхідність прийняття детальних стандартів і правил роботи на ринку, встановлення жорстких умов до його учасників, а також залучення до питань регулювання різних державних органів і саморегулювних організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12.07.2001 р. № 1 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
2. Закон України “Про фінансовий лізинг” від 16.12.1997 р. № 16: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723/97-%D0%B2%D1%80>
3. Офіційний сайт Національного Банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bank.gov.ua>
4. Цивільний кодекс України: від 16.01.2003 р. № 40–44 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
5. Закон України “Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю” від 19.06.2003 р. № 52 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-15>
6. Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2000 р. № 5–6 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
7. Клименко В. В. Фінансовий ринок : навч. посіб. / за ред. В. І. Павлова / В. В. Клименко, Л. М. Акімова, Л. М. Докієнко. — К. : Центр учбової л-ри, 2015. — 358 с.
8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>
9. Офіційний сайт державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/>
10. Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14.10.2014 р. № 47 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
11. Меморандум про взаєморозуміння, співпрацю та обмін інформацією між Національним антикорупційним бюро України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку від 30.05.2016 р. № 32/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/memorandum-pro-vzamorozumnniya-spvpratsyu-ta-obmn-nformatsyu-mzh-natsionalnim-antikoruptsynim-byuro-ukrani-ta-na/>
12. Угода про взаємообмін інформаційними ресурсами між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Державною

- службою статистики України від 01.03.2013 р. № 21/14/3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/ugoda-pro-vzamoobmn-nformatsynimi-resursami-mzh-natsionalnoyu-komysu-z-tsnnih-paperv-ta-fondovogo-rinku/>
13. *Постанова* Кабінету Міністрів України “Про затвердження положення про Державну службу статистики України” від 06.04.2011 р. № 396/2011 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF>
 14. *Угода* “Про інформаційне співробітництво між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та Національним банком України” від 30.12.2013 р. № 114/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/ugoda-pro-nformatsyne-svprobntstvo-mzh-natsionalnoyu-komysu-z-tsnnih-paperv-ta-fondovogo-rinku-ta-nats/>
 15. *Закон* України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 14.10.2014 р. № 50–51 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
 16. *Закон* України “Про кредитні спілки” від 20.12.2001 р. № 15 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>
 17. *Закон* України “Про недержавне пенсійне забезпечення” від 09.07.2003 р. № 47–48 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>
 18. *Закон* України “Про обов’язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів” від 01.07.2004 р. № 1 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1961-15>
 19. *Закон* України “Про організацію формування та обігу кредитних історій” від 23.06.2005 р. № 32 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2704-15>
 20. *Закон* України “Про рекламу” від 03.07.1996 р. № 39 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>
 21. *Закон* України “Про страхування” від 07.03.1996 р. № 18 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>
 22. *Розпорядження* Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України “Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ” від 28.08.2003 р. № 41 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0797-03>
 23. *Розпорядження* Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України “Про затвердження Положення про встановлення обмежень на суміщення діяльності фінансових установ з надання певних видів фінансових послуг” від 08.07.2004 р. № 1515 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0933-04>
 24. *Розпорядження* Державної комісії з регулювання ринків фінансових по-

- слуг України “Про можливість надання юридичними особами-суб’єктами господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, фінансових послуг з надання коштів у позику та надання поручительств” від 31.03.2006 р. № 5555 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0477-06>
25. Указ Президента України “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг” від 23.11.2011 р. № 1070/2011 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>
26. Гармашова Ю. О. Особливості регулювання ринку фінансових послуг в Україні / Ю. О. Гармашова // Наук. вісн. Міжнар. гуманітарного ун-ту. — 2015. — № 14. — С. 57–61.
27. Дрозд Н. В. Вплив держави на ринок фінансового капіталу України / Н. В. Дрозд, І. О. Лютий // Фінанси України. — 2010. — № 8. — С. 63–72.
28. Лисенко Ж. П. Фінансовий ринок України — стан, тренди та напрями розвитку // Ефективна економіка. — 2014. — № 6. — С. 43–45.
29. Малютін О. К. Оцінка фінансового сектору та його значення в економічному розвитку України / О. К. Малютін // Фінанси України. — 2010. — № 3. — С. 92–100.
30. Томнюк Т. Л. Особливості впливу світових та національних макроекономічних тенденцій на функціонування фінансового ринку України [Електронний ресурс] / Т. Л. Томнюк // Ефективна економіка. — 2016. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=515>
- ## REFERENCES
1. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2007), The Law of Ukraine “On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
 2. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1997), The Law of Ukraine “On Financial Leasing”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723/97-%D0%B2%D1%80>
 3. *The official site of the National Bank of Ukraine* (2017), available at: <http://bank.gov.ua>
 4. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2003), Civil Code of Ukraine, № 40–44 available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
 5. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2003), The Law of Ukraine “On Financial-Credit Mechanisms and Property Management in the Construction of Housing and Real Estate Operations”, № 52, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-15>
 6. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2000), The Law of Ukraine “On Banks and Banking Activity”, № 5–6, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
 7. *Klymenko V. V., Akimova L. M., Dokiyenko V. V., Klymenko L. M.* (2015) *Finansovyy rynek* [Financial Market], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
 8. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>
 9. *The official website of the State Fiscal Service of Ukraine* available at: <http://sfs.gov.ua/>
 10. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine “On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”,

- № 47, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
11. *Memorandum of Understanding, Cooperation and Information Exchange between the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Securities and Stock Market Commission* (2016), № 32/14, available at: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/memorandum-pro-vzamorozumnya-spvpratsyu-ta-obmn-nformatsyu-mzh-natsionalynim-antikoruptysynim-byuro-ukrani-ta-na/>
12. *Agreement on the exchange of information resources between the National Securities and Stock Market Commission and the State Statistics Service of Ukraine* (2013), № 21/14/3, available at: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/ugoda-pro-vzamoobmn-nformatsynimi-resursami-mzh-natsionalnoyu-komssyu-z-tsnnih-paperv-ta-fondovogo-rinku/>
13. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2011), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Regulation on the State Statistics Service of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF>
14. *Agreement on Informational Cooperation between the National Commission on Securities and Stock Market and the National Bank of Ukraine* (2013), № 114/14, available at: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/ugoda-pro-nformatsyne-spvrobtntstvo-mzh-natsionalnoyu-komssyu-z-tsnnih-paperv-ta-fondovogo-rinku-ta-nats/>
15. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine “On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds from Crime, Terrorist Financing and Financing of the Proliferation of Weapons of Mass Destruction”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
16. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2001), The Law of Ukraine “On Credit Unions”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>
17. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2003), The Law of Ukraine “On non-state pension provision”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>
18. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2004), The Law of Ukraine “On Obligatory Insurance of Civil Liability of Owners of Land Vehicles”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1961-15>
19. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2005) The Law of Ukraine “On the organization of formation and circulation of credit histories”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2704-15>
20. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Law of Ukraine “On Advertising”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>
21. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Law of Ukraine “On Insurance”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>
22. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2003), “Resolution of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine “On Approval of the Regulation on the State Register of Financial Institutions”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0797-03>
23. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2004), “Resolution of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine “On Approval of the Regulation on the Establishment of Restrictions on the Combination of Activities of Financial Institutions for the Provision of Certain Types of Financial Services”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
24. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2006), “Resolution of the State Commission

- for the Regulation of Financial Services Markets of Ukraine “On the Possibility of Providing Economic Entities Legal Persons Who By Their Legal Status Are Not Financial Institutions, Financial Services in Granting Borrowing and Granting Bonds”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0477-06>
25. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2011), Decree of the President of Ukraine “On the National Commission, which carries out state regulation in the field of financial services markets” available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>
 26. *Garmashova Yu. O.* (2015), “Features of regulation of the financial services market in Ukraine”, *Naukovyj visnyk mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu University*, № 14. — P. 57–61.
 27. *Drozd N. V. and Liutyj I. O.* (2010), “Influence of the state on the market of financial capital of Ukraine” // *Finansy Ukrainy*. — Vol. 8. — P. 63–72.
 28. *Lysenko Zh. P.* (2014), “Financial Market of Ukraine — State, Trends and Directions of Development” // *Efektivna Ekonomika*. — Vol. 6. — P. 43–45.
 29. *Maliutin O. K.* (2010), “Estimation of the financial sector and its importance in the economic development of Ukraine” // *Finansy Ukrainy*. — Vol. 3. — P. 92–100.
 30. *Tomniuk T. L.* (2016), “Features of the influence of world and national macroeconomic tendencies on the functioning of the financial market of Ukraine”, *Efektivna Ekonomika*, [Online], available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5150>



УДК: 351

Аль-Атті Ірина Василівна,
аспірант, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (067) 141 41
42, e-mail: i.kutsa@meta.ua

ORCID: 0000-0002-6682-4200

Аль-Атті Ирина Васильевна,
аспірант, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 03039, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (067) 141 41
42, e-mail: i.kutsa@meta.ua

ORCID: 0000-0002-6682-4200

Al-Atti Iryna Vasylivna,
post-graduate student, Interregional Acade-
my of Personnel Management, 03039, Kyiv,
Str. Frometivska, 2, tel.: (067) 141 41 42,
e-mail: i.kutsa@meta.ua

ORCID: 0000-0002-6682-4200

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.13>

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ЩОДО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

Анотація. Визначено принципово нові підходи щодо розвитку вітчизняного публічного управління в системі міжнародно-правових стандартів, що висвітлені в наукових дослідженнях. Проаналізовано важливість кожної із причин-каталізаторів, запропонованих дослідниками, зміни основ публічного управління під впливом міжнародного права. Проаналізовано наукові дослідження в контексті новацій у сфері публічного управління з врахуванням міжнародно-правових стандартів. Зроблено висновок, що українська держава має більш ефективно впроваджувати нові стандарти управління, і це стосується не тільки модернізації політичної сфери, а й збалансованого розвитку адміністративної, економічної, соціальної, духовної сфер суспільного життя.

Визначено, що на сьогодні поза увагою науковців залишилися практичні аспекти наднаціонального виміру у сучасному суспільному управлінні. Завдяки дослідженню особливостей європейського досвіду організації демократичного державного управління та системних характеристик розвитку

інтеграційних процесів визначено такі напрями удосконалення державного управління, як складової процесу побудови в Україні демократичного суспільства: 1) посилення впливу європейського адміністративного простору на систему державного управління в Україні; 2) оптимізація державного управління відповідно до критеріїв членства в ЄС, гуманізація та систематизація державного управління. Саме ці напрями можуть слугувати предметом окремих наукових досліджень з урахуванням адаптації зарубіжного досвіду до національних умов. Обґрунтовано, що наразі в Україні основна можливість взаємного обміну досвідом у сфері публічного управління здійснюється за допомогою міжнародної співпраці. Тому саме на підставі аналізу як зарубіжних, так і вітчизняних наукових досліджень, можна розробити, спроектувати, визначити головні етапи розвитку публічного управління в Україні з урахуванням головних та важливих міжнародно-правових норм, традицій та принципів.

Ключові слова: публічне управління, міжнародне право, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, Європейський Союз, міжнародно-правові стандарти.

АНАЛИЗ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО РАЗВИТИЮ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ

Аннотация. Определены принципиально новые подходы к развитию публичного управления в системе международно-правовых стандартов, которые освещены в научных исследованиях. Проанализированы важность каждой из причин-катализаторов, предложенных исследователями, изменения основ публичного управления под влиянием международного права. Проанализированы научные исследования в контексте новаций в сфере публичного управления с учетом международно-правовых стандартов. Сделан вывод, что украинское государство должно более эффективно внедрять новые стандарты управления, и это касается не только модернизации политической сферы, но и сбалансированного развития административной, экономической, социальной, духовной сфер общественной жизни. Определено, что сегодня без внимания ученых остались практические аспекты сверхнационального измерения в современном общественном управлении. Благодаря исследованию особенностей европейского опыта организации демократического государственного управления и системных характеристик развития интеграционных процессов определены такие направления совершенствования государственного управления, как составляющей процесса построения в Украине демократического общества: 1) усиление влияния европейского административного пространства на систему государственного управления в Украине; 2) оптимизация государственного управления в соответствии с критериями членства в ЕС, гуманизация и систематизация государственного управления. Именно эти направления могут служить предметом отдельных научных исследований с учетом адаптации

зарубежного опыта к национальным условиям. Обосновано, что сейчас в Украине основная возможность взаимного обмена опытом в сфере публичного управления осуществляется с помощью международного сотрудничества. Поэтому именно на основании анализа как зарубежных, так и отечественных научных исследований можно разработать, спроектировать, определить основные этапы развития публичного управления в Украине с учетом главных и важных международно-правовых норм, традиций и принципов.

Ключевые слова: публичное управление, международное право, органы государственного управления, органы местного самоуправления, Европейский Союз, международно-правовые стандарты.

ANALYSIS RESEARCHES ON DEVELOPMENT OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE WITHIN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL AND LEGAL STANDARDS

Abstract. Fundamentally new approaches to public management in international and legal aspect which are highlighted in scientific researchers have been defined in the article. Importance of every catalyst-reasons offered by the researches, amendments in fundamentals of public management as affected by the international law have been analyzed. Scientific researches, in the context of innovations in the sphere of public management with due regard for international and legal aspects, have been analyzed. Classification of reforms based on the principle of readiness of the Ukrainian management system for the amendments offered by the scientists has been carried out. The conclusion is made that the Ukrainian state should implement new management standards more efficiently, and it refers not only to modernization of the political sphere but also to the balanced development of administrative, economic, social, spiritual spheres of social life. It is determined that today the scientific aspects of the supranational dimension in modern social management have remained beyond the attention of the scientists. Due to the study of the peculiarities of the European experience in the organization of democratic state governance and the systemic characteristics of the development of integration processes, the following directions of improvement of public administration as part of the process of building a democratic society in Ukraine are identified: 1) strengthening of the influence of the European administrative space on the system of public administration in Ukraine; 2) optimization of public administration in accordance with criteria of EU membership, humanization and systematization of public administration. It is these directions that can serve as the subject of individual scientific studies, taking into account the adaptation of foreign experience to national conditions. It is substantiated that in the present moment in Ukraine the main possibility of mutual exchange of experience in the field of public administration is carried out with the help of international cooperation. Therefore, it is precisely on the basis of the analysis of both foreign and domestic scientific research that it is possible to develop, design, and identify the main stages of the development of public administration in Ukraine, taking

into account the main and important international legal norms, traditions and principles.

Keywords: public management, international law, government regulatory agencies, local government authorities, European Union, international and legal standards.

Постановка проблеми. Нині дедалі частіше увага науковців акцентується на необхідності зміни моделі вітчизняного публічного управління. Україна обрала європейський вектор розвитку в усіх сферах життя. Однак європейська цивілізаційна модель управління — це досить складний соціальний, демократичний та правовий перехід до політично організованого, відповідального громадянського суспільства нової якості, в якому є досить високий рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод.

Наразі в Україні основна можливість взаємного обміну досвідом у сфері публічного управління здійснюється за допомогою міжнародної співпраці. Тому саме на підставі аналізу як зарубіжних, так і вітчизняних наукових досліджень можна розробити, спроектувати, визначити головні етапи розвитку публічного управління в Україні з урахуванням головних і важливих міжнародно-правових норм, традицій та принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У західній державно-управлінській науковій спільноті питання публічного управління є об'єктом численних наукових досліджень, серед яких можна виділити таких зарубіжних фахівців, як: П. Блеєн [1], Г. Буцкаерт [2], В. Вільсо [3], С. По-

літ [4], С. Ломбаерт [1]. Сутність публічного управління є темою досліджень вітчизняних вчених, серед яких доцільно відзначити таких як: В. В. Баштанник [5], О. П. Борисенко [6], В. В. Брагінського [7], Н. А. Гнидюк [8], М. С. Калина [9], А. О. Карапетян [10], Д. О. Красівський [11], О. О. Коліжук [12], С. А. Мамедов [13], М. О. Назаренко [14], В. Ф. Роман [15], Р. Ю. Сорока [16], В. В. Тихонович [17], В. В. Попович [18], К. Х. Герасимюк [19], Т. П. Паламарчук [21], О. В. Червякова [22], М. Є. Чулаєвська [23], Д. Ю. Юрковський [24].

Однак, незважаючи на достатню кількість публікацій у науковому просторі України, присвячених реформуванню публічного управління, переважна більшість із них має галузеву спрямованість або прикладний характер, в них не розглядається удосконалення державного управління в умовах трансформаційних перетворень в українському суспільстві.

Метою статті є визначення принципово нових підходів щодо розвитку вітчизняного публічного управління в системі міжнародно-правових стандартів, що висвітлені в наукових дослідженнях; аналіз кожної із причин-каталізаторів, запропонованих дослідниками у наукових дослідженнях; характеристика наукових робіт

у контексті новацій у сфері публічного управління з урахуванням міжнародно-правових стандартів.

Виклад основного матеріалу.

Першочергове завдання держави полягає в тому, щоб під час здійснення міжнародних зв'язків у сфері публічного управління концентрувати увагу передусім на вивченні міжнародного досвіду у сфері нормативно-правового регулювання публічного управління, застосування форм і методів здійснення кадрової політики, науково-методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування інституту публічного управління.

Цікавим у цьому сенсі є підхід О. О. Коліжук, який вона висвітлила у праці “Державне управління зовнішньоекономічною діяльністю України в умовах європейської інтеграції”. Зокрема, науковець запропонувала модель оптимізації державного управління на основі застосування комплексного підходу до порядку формування й реалізації Стратегії державного управління зовнішньоекономічної діяльності України з урахуванням повноважень органів державного управління різних рівнів за таким алгоритмом: формування державної зовнішньоекономічної діяльності та визначення основних напрямів її реалізації; розробка і затвердження Концепції розвитку зовнішньоекономічної політики; розробка і затвердження довгострокової програми розвитку зовнішньоекономічної діяльності України; прийняття тактичних державно-управлінських рішень у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності України [12, с. 3–5].

У дослідженні Н. А. Гнидюк розроблено основні моделі координації політики європейської інтеграції з урахуванням повноважень центральних органів влади у сфері політики європейської інтеграції та ступеня їх централізації, що дозволяє, з погляду автора, теоретично обґрунтувати тенденцію до створення в Україні моделі із високим рівнем функціональної децентралізації та горизонтальної координації [8, с. 4–7].

Н. А. Гнидюк удосконалила механізм координації політики європейської інтеграції шляхом підвищення ефективності його основних складових: політичне планування та координація (гармонізація законодавства; оцінка впливу; консультації з третіми сторонами; інформування громадськості; фінансове забезпечення; управління зовнішніми зносинами з Європейським Союзом (далі — ЄС); координація донорської допомоги; кадрові ресурси та підготовка кваліфікованих фахівців у сфері європейської інтеграції [8, с. 8].

У дослідженні “Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції” В. В. Попович удосконалив сучасні уявлення щодо методологічних підходів формування європейської муніципальної політики. Показано, що вони базуються на принципах, положеннях та стандартах місцевого самоврядування, що гармонічно поєднуються у концепції “доброго самоврядування” (Good Governance), що складається з чотирьох груп міжнародних стандартів: у сфері прав людини, локальної та регіональної демократії, а також стандартизації номенклатурно-те-

риторіальних одиниць (NUTS) [18, с. 5].

У подальшому стандарти номенклатурно-територіальних одиниць були проаналізовані у праці К. Х. Герасимюк “Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду”. Зокрема, в цьому науковому дослідженні розроблено європейські стандарти та підходи щодо реформування територіальної організації публічної влади та змісту проведення відповідних реформ у країнах ЄС. Одним із важливих механізмів оптимізації територіально-управлінської системи в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, що забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу, і на основі цього вдосконалювати систему територіального поділу та реалізовувати гнучку регіональну політику [19, с. 5, 18].

У дослідженні В. Ф. Романа “Механізми державного управління процесами децентралізації влади: досвід країн ЄС для України” аргументовано, що децентралізація влади в країнах ЄС проходить в рамках міжнародно-правових стандартів шляхом згрупування основних або роздроблення великих адміністративно-територіальних одиниць, упровадження “нового регіоналізму”, міжмуніципального співробітництва та “доброго врядування”. Також розроблено дослідження щодо формування нових територіальних утворень — об’єднань, як правило, базових одиниць, створених не тільки для реалізації завдань економічного розвитку, планування й обліку, але й для розвитку соціально-куль-

турних традицій [15, с. 3–4]. Таким чином, концепція В. Ф. Романа висвітлює сучасний стан бачення публічного управління у країнах європейського простору в контексті поширення ідей “нового регіоналізму”, що характеризується насамперед підвищенням рівня регіональної ідентифікації об’єктів управління [15, с. 5].

Варто відмітити, що на сьогодні в Україні активно реалізуються реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Спостерігаємо позитивну тенденцію впровадження міжнародно-правових тенденцій щодо децентралізації державної влади в Україні. Так, з вересня 2017 року в Україні працюватиме посланник уряду Німеччини з питань децентралізації. Віце-прем’єр-міністр — міністра регіонального розвитку будівництва та ЖКГ України Геннадія Зубко зазначив, що уповноважена особа німецького уряду з питань реформи децентралізації вже у вересні 2017 року розпочне роботу в Україні. Геннадій Зубко засвідчив, що делегування від уряду Німеччини посланника з питань децентралізації — ще одне свідчення успішності впровадження реформи, яка має найбільшу серед інших реформ підтримку з боку ЄС [20].

Р. Ю. Сорока у своєму науковому дослідженні “Застосування механізмів державного управління у формуванні промислової політики в процесі європейської інтеграції України” запропонував нове бачення ролі промислової політики, яка набуває ознак інтегратора програм галузевого, регіонального, інноваційного та правового розвитку держави.

Вченим опрацьовано нові механізми управління промисловою політикою, в основі яких закладено регіоналізацію економіки, ринкову мотивацію інноваційного зростання та усунення бюрократизму і корупційних впливів на основі міжнародно-правового досвіду [16, с. 5].

Важливо, що Р. Ю. Сорока встановив основні відмінності в підходах до реалізації промислової політики ЄС і Україною, які полягають в тому, що зусилля останньої концентруються на підтримці галузей, підприємств та виробів, а ЄС зосереджується на підвищенні технологічності виробництва, тобто структурній перебудові економіки, розвитку промислово-слаборозвинених регіонів, економічній трансформації територій, які постраждали від спаду промислового виробництва, боротьбі з безробіттям та багаторівневному підвищенні конкурентоспроможності економіки, що відображено в нормах наднаціонального права ЄС [16, с. 4–5].

Також у наукових дослідженнях досить часто аналізуються питання щодо впровадження міжнародно-правових принципів та стандартів в окремі сектори економіки. Так, у праці “Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів” Т. П. Паламарчук вперше здійснила систематизацію механізмів розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів за видами державного впливу на аграрний сектор: 1) фінансовий вплив на розвиток аграрного сектору в рамках середньо- та

довгострокових програм розвитку (економічний критерій); 2) стандартизація умов щодо якості продукції та безпеки харчування (адміністративний критерій); 3) визначення пріоритетів щодо соціально-економічного розвитку сільських територій (політичний критерій). Також у цьому науковому дослідженні визначено механізм оптимізації експортного потенціалу аграрного сектору України, в основу якого покладено законодавство України, в якому слід забезпечити дотримання нормативних умов ЄС шляхом лібералізації митно-тарифних ставок між Україною та ЄС, коли українське законодавство встановлює безмитний режим та відмовляється від тарифів щодо аграрної продукції з ЄС [21, с. 4–5].

О. П. Борисенко у праці “Формування державної зовнішньоекономічної політики України та механізми її реалізації” досліджувала інституційні особливості формування та реалізації зовнішньоекономічної і митної політики України й визначила напрями інституційних перетворень у державному регулюванні ЗЕД. Вказане дало змогу систематизувати основні заходи державно-управлінського впливу за такими етапами: 1) становлення національної зовнішньоекономічної політики та створення власної митної системи; 2) радикальна лібералізація економіки; 3) помірний протекціонізм; 4) державний асиметричний протекціонізм галузей і регіонів та посилення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання; 5) дестабілізаційно-конструктивна політика; 6) імплементаційно-інте-

граційна політика на тлі ліберальної імпортової моделі, світової фінансово-економічної кризи; 7) помірно регульована зовнішньоекономічна політика, активізація пошуку нових напрямів реалізації національних економічних інтересів на світових ринках; 8) соціально орієнтована ЗЕП, спрямована на залучення громадянського суспільства до регуляторних процесів у сфері ЗЕД [6, с. 6].

Інноваційною позицією є доктрина публічного управління транзитним потенціалом В. В. Брагінського, в основу якої покладено замкнений цикл управління: 1) прогнозування: передбачення наслідків; планування: встановлення управлінської мети та організаційних заходів щодо її досягнення; 2) мотивація: забезпечення зацікавленості управлінців у досягненні поставленої мети; 3) контроль: визначення ступеня досягнення управлінської мети, який дає змогу переходити до нового циклу державного управління транзитним потенціалом або в разі необхідності коригувати її [7, с. 6–7].

Нове наукове бачення публічного управління у міжнародному масштабі з урахуванням модерного типу міграційних процесів представлено у праці М. Є. Чулаєвської, в якій розкрито сутність видів трудових мігрантів в ЄС та рівні управління ними: 1) внутрішньодержавні мігранти держав-членів ЄС, управління якими здійснюється на національному рівні відповідно до виключних повноважень цих держав; 2) внутрішньосоюзні мігранти, управління якими здійснюється на наднаціональному рівні згідно з виключними та спільними

повноваженнями ЄС у межах функціонування внутрішнього ринку; 3) зовнішньосоюзні мігранти, стосовно яких здійснюється спільне управління державами-членами ЄС та Європейським Союзом, яке передбачає визначення Союзом тільки основних принципів управління, а його держави-члени на основі цих принципів реалізують власні політики (наприклад, встановлюють квоти трудових мігрантів, підписують угоди про визнання дипломів та забезпечують їх виконання тощо) [23, с. 6–9].

Слід зазначити, що результати дослідження М. Є. Чулаєвської видаються надзвичайно актуальними для сучасної України, оскільки парадигма публічного управління формується все ще без урахування міграційних процесів. Хоча наша держава з зовнішньоміграційними процесами зіткнулась на мінімальному рівні, однак внутрішні міграції є беззаперечним фактором, що впливає на публічне управління.

У дослідженні М. О. Назаренко “Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України” обґрунтовано, що комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України базується на поєднанні політичного, інституційно-організаційного (в контексті публічного управління), економічного, правового (в тому числі міжнародно-правового поля), інформаційного механізмів, що представлені сукупністю засобів, методів, принципів, застосування яких органами влади забезпечує координацію, реалізацію, моніторинг та оцінку політики країни щодо інтеграції з ЄС, сприяє створенню відповідних умов для успіш-

ної реалізації євроінтеграційної політики [14, с. 3]. Вчений наводить конкретний перелік сфер, прогрес у яких суттєво збільшує шанси України на вступ до ЄС. Таким чином, не останню роль він відводить системі публічного управління, яка повинна базуватись на європейському досвіді, як складової частини міжнародної правової системи. На нашу думку, новизна дослідження базується насамперед на чіткій систематизації причинно-наслідкових зв'язків сфер життя вітчизняного суспільства, що безпосередньо стосуються публічного управління, реформування якого є одним із вагомих концептів ефективної орієнтованої на зближення із ЄС зовнішньої політики.

Структурно-аналітичним є дослідження А. О. Карапетяна “Вдосконалення механізмів управління системою вищої освіти України в умовах Болонського процесу”, яке ґрунтується на вивченні публічного управління у сфері вищої освіти. Запропоновано підхід до реформування кадрово-мотиваційного механізму державного управління освітньою галуззю в Україні, застосування якого дасть змогу ефективно вирішувати кадрові проблеми, пов'язані з необхідністю адаптувати існуючу систему вищої освіти до вимог нового законодавства у цій царині [10, с. 9–11]. Відзначимо беззаперечну ефективність застосування вузькогалузевого підходу до діагностування проблем сучасного публічного управління в Україні. Проблеми Болонського процесу в Україні є наочним прикладом концептуальних відмінностей між системою публічного управління, яка існує у міжнародному правовому

полі, і тим типом публічного управління, який простежуємо у країнах із відносно нижчою політико-правовою свідомістю громадян.

Д. Ю. Юрковським у праці “Механізми державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії” розроблено структурно-функціональну модель державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії шляхом виділення та закріплення за відповідними структурними блоками пріоритетних напрямів діяльності щодо реалізації механізмів державного управління у цій сфері, серед яких: модернізація конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави з урахуванням міжнародно-правових стандартів; проведення комплексної інвентаризації чинних угод і домовленостей у сфері зовнішніх відносин із Російською Федерацією; завершення договірно-правового оформлення державного кордону України із суміжними державами; забезпечення взаємодії та координації щодо зовнішньополітичної діяльності державних органів та посадових осіб, наділених повноваженнями у сфері зовнішньої політики і міжнародних відносин [24, с. 4–6].

Слід зробити висновок, що структурно-функціональна модель публічного управління є тим необхідним інструментом, якого не вистачає для консолідації сил державного апарату задля реформування управлінської діяльності на основі міжнародно-правових стандартів та в умовах підвищеної політичної напруги.

Модель оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації розроблено і науково обґрунтовано М. С. Калиною у науковій роботі “Особливості та напрями оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації”. Така модель ґрунтується на застосуванні формально-логічного підходу — державна євроінтеграційна політика України розглядається як система, що має адекватно реагувати на запити впливових надсистем, до яких належить як сам ЄС, так й інші геополітичні спільноти Східноєвропейського регіону, а також світові економічні, політичні тощо спільноти, які сформовані в межах міжнародного правового поля [9, с. 4–5].

Водночас система публічного управління євроінтеграційною політикою також має адекватно реагувати на запити керованих нею підсистем управління в Україні й справляти на них відповідний вплив з урахуванням інтересів усіх суб’єктів цієї політики. Саме за таких умов реалізується композиційний підхід до побудови плану розвитку системи, що враховує інтереси складових її підсистем і формується на основі критерію оптимальності владно-управлінських функцій.

У дослідженні “Механізми впровадження європейських стандартів політичного управління в Україні” Д. О. Красівський висловлює думку, що мала інертність політичної системи є однією з причин повільної імплементації нових європейських норм і правил в Україні, що, своєю чергою, може бути загрозою для утвердження демократичних

принципів державного врядування [11, с. 4].

С. А. Мамедов у науковій роботі: “Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів держави в умовах глобалізації економіки” звертає увагу на регіональний сегмент публічного управління. Визначальним у реформуванні публічного управління в Україні, за його словами, має стати регіональна стратегія розвитку, як засіб спрямованості (визначення моделей) регіонального розвитку, методологічною основою якої є стратегічне планування [13, с. 9–10].

Загалом очевидно, що зміна концепту публічного управління потребує насамперед децентралізації, яка повинна враховувати специфіку державного управління в Україні, де, навпаки, характерним є високий рівень централізації та ієрархії управлінських процесів, про що стверджує і В. В. Тихонович у науковій праці “Механізми державного управління в сфері економічного співробітництва з країнами Європи” [17, с. 9].

Зважаючи на вказане, слід погодитися з думкою В. В. Баштанника, що наразі існує розрив між результатами попередніх досліджень і потребами науки державного управління, а також певна відстороненість висновків наукових праць від потреб реального управління. Поза увагою науковців залишилися практичні аспекти наднаціонального виміру в сучасному суспільному управлінні [5, с. 15]. Тому вказаний науковець у своєму дослідженні “Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних проце-

сів” доходить висновку, що завдяки дослідженню особливостей європейського досвіду організації демократичного державного управління та системних характеристик розвитку інтеграційних процесів дали змогу визначити такі напрями удосконалення державного управління як складової процесу побудови в Україні демократичного суспільства: 1) посилення впливу європейського адміністративного простору на систему державного управління в Україні; 2) оптимізація державного управління відповідно до критеріїв членства в ЄС, гуманізація та систематизація державного управління. Саме ці напрями можуть слугувати предметом окремих наукових досліджень з урахуванням адаптації зарубіжного досвіду до національних умов [23, с. 15, 16].

Водночас О. В. Червякова визначила основні трансформаційні тенденції державного управління в умовах глобалізаційних впливів. Так, вчена вказує, що головними підходами, що являють собою способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів, є формування та розвиток інформаційного суспільства, інноваційного суспільства та суспільства сталого розвитку [22, с. 30].

Висновки. Таким чином, визначено принципово нові підходи до розвитку вітчизняного публічного управління в системі міжнародно-правових стандартів, що висвітлені в наукових дослідженнях. Проаналізовано важливість кожної із причин-каталізаторів, запропонованих дослідниками, зміни основ публічного управління під впливом

міжнародного права. Проаналізовано наукові дослідження в контексті новацій у сфері публічного управління з урахуванням міжнародно-правових стандартів. Зроблено висновок, що українська держава має ефективніше впроваджувати нові стандарти управління, і це стосується не тільки модернізації політичної сфери, а й збалансованого розвитку адміністративної, економічної, соціальної, духовної сфер суспільного життя.

Подальші дослідження необхідно спрямовувати на пошук найбільш раціональних шляхів впровадження європейських стандартів публічного управління в Україні, активно здійснювати аналіз місця нормативно-правової бази з публічного управління України в системі міжнародно-правових стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Bleyen P., Lombaert S., Bouckaert G.* Measurement, incorporation and use of performance information in the budget // *Society and Economy*. — 2015. — Vol. 37 (3). — P. 331–355.
2. *Oomsels P., Bouckaert G.* Studying interorganizational trust in public administration: a conceptual and analytical framework for ‘administrational trust’ // *Public Performance & Management Review*. — 2014. — Vol. 37 (4). — P. 577–604.
3. *Wilson W.* The Study of Administration / *W. Wilson* // *Discipline and History. Political Science in the United States* / *J. Farr and R. Seidelman* (eds.). — Ann Arbor : APSA, 1993. — 315 p.
4. *Pollitt C.* Public Management Reform: A Comparative Analysis / *C. Pollitt*,

- G. Bouckaert. — Oxford : University Press, 2004. — 240 p.
5. *Баштанник В. В.* Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Баштанник; Нац. акад. держ. управління при Президенті України. — К., 2011. — 36 с.
 6. *Борисенко О. П.* Формування державної зовнішньоекономічної політики України та механізми її реалізації: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. П. Борисенко; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2013. — 39 с.
 7. *Брагінський В. В.* Державне управління транзитним потенціалом України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Брагінський. — К., 2014. — 23 с.
 8. *Гнидюк Н. А.* Механізм координації політики європейської інтеграції в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Н. А. Гнидюк. — К., 2011. — 26 с.
 9. *Калина М. С.* Особливості та напрями оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. С. Калина. — К., 2014. — 23 с.
 10. *Карапетян А. О.* Вдосконалення механізмів управління системою вищої освіти України в умовах Болонського процесу: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. О. Карапетян. — Х., 2015. — 25 с.
 11. *Красівський Д. О.* Механізми впровадження європейських стандартів політичного управління в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Д. О. Красівський. — К., 2015. — 20 с.
 12. *Коліжук О. О.* Державне управління зовнішньоекономічною діяльністю України в умовах європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. О. Коліжук. — К., 2012. — 23 с.
 13. *Мамедов С. А.* Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів держави в умовах глобалізації економіки: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. А. Мамедов. — К., 2016. — 23 с.
 14. *Назаренко М. О.* Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. О. Назаренко. — Одеса, 2014. — 22 с.
 15. *Роман В. Ф.* Механізми державного управління процесами децентралізації влади: досвід країн ЄС для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. Ф. Роман. — Л., 2017. — 22 с.
 16. *Сорока Р. Ю.* Застосування механізмів державного управління у формуванні промислової політики в процесі європейської інтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Р. Ю. Сорока. — К., 2011. — 26 с.
 17. *Тихонович В. В.* Механізми державного управління в сфері економічного співробітництва з країнами Європи: автореф. дис. ... канд. наук

- з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Тихонович. — К., 2015. — 20 с.
18. *Попович В. В.* Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Попович ; Мін-во освіти і науки України, Івано-Франківський нац. технічний ун-т нафти і газу. — Івано-Франківськ, 2014. — 20 с.
19. *Герасимюк К. Х.* Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / К. Х. Герасимюк; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. — Одеса, 2016. — 20 с.
20. *Допомагати* Україні з децентралізацією буде посланник уряду Німеччини // Українська правда. — 2017. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/08/7/7151590/>
21. *Паламарчук Т. П.* Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. П. Паламарчук ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. — К., 2016. — 20 с.
22. *Червякова О. В.* Підходи до науково обґрунтованого розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін / О. В. Червякова // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. — Вип. 1 (17). — Харків : ДокНаукДержУпр, 2014. — С. 26–32.
23. *Чулаєвська М. Є.* Державне управління трудовою міграцією України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. Є. Чулаєвська. — К., 2013. — 23 с.
24. *Юрковський Д. Ю.* Механізми державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Д. Ю. Юрковський. — К., 2016. — 23 с.

REFERENCES

1. *Bleyen P., Lombaert S., Bouckaert G.* (2015), “Measurement, incorporation and use of performance information in the budget” // *Society and Economy*. — Vol. 37 (3). — P. 331–355.
2. *Oomsels P. and Bouckaert G.* (2014), “Studying interorganizational trust in public administration: a conceptual and analytical framework for administrative trust” // *Public Performance & Management Review*. — Vol. 37 (4). — P. 577–604.
3. *Wilson W., Farr J. and Seidelman R.* (1993), *The Study of Administration, Discipline and History*. Political Science in the United States, Ann Arbor APSA, London, UK.
4. *Pollitt C. and Bouckaert G.* (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, University Press, London, UK.
5. *Bashtannyk V. V.* (2011), “Reforming of state administration in the context of European integration processes”, Ph.D Thesis Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Theory and history of public administration, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

6. *Borysenko O. P.* (2013), "Formation of the state foreign economic policy of Ukraine and mechanisms for its implementation", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Theory and history of public administration, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
7. *Brahinskyi V. V.* (2014), "Public administration of transit potential of Ukraine", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
8. *Hnydiuk N. A.* (2011), "The mechanism of coordination of the policy of European integration in Ukraine", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
9. *Kalyna M. S.* (2014), "Features and directions of optimization of the state eurointegration policy of Ukraine in the conditions of globalization", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Theory and history of public administration, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
10. *Karapetyan A. O.* (2015), "Improvement of State Governance Mechanisms in the Sphere of Higher Education of Ukraine in Conditions of Bologna Process", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv, Ukraine.
11. *Krasivskyi D. O.* (2015), "Mechanisms for the implementation of European standards of political governance in Ukraine", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
12. *Kolizhuk O. O.* (2012), "State administration of foreign economic activity of Ukraine in conditions of European integration" Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Theory and history of public administration, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
13. *Mamedov S. A.* (2016), "Mechanisms of state regulation of socio-economic development of the regions of the state in the conditions of globalization of the economy" Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
14. *Nazarenko M. O.* (2014), "The comprehensive mechanism of implementation of the European integration policy of Ukraine", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in Public Administration, Mechanisms of Public Administration, Odesa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine.
15. *Roman V. F.* (2017), "Mechanisms of public administration processes of decentralization of power: experience of EU countries for Ukraine", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, European Integration and Law Department of LRI NAPA, Lviv, Ukraine.
16. *Soroka R. Y.* (2011), "Application of the mechanisms of Public administration in the formation of industrial policy in the

- Ukraine's european integration process", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of public administration, National academy of public administration, the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
17. *Tykhonovych V. V.* (2015), "Mechanisms of public administration in the field of economic cooperation with European countries", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, Municipal management academy, Kyiv, Ukraine.
 18. *Popovych V. V.* (2014), "Conceptual foundations of public municipal policy in Ukraine in the process of European integration", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Theory and history of public administration, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
 19. *Gerasymiuk K. Kh.* (2016), "Optimization of territorial and administration system in Ukraine in the context of European experience", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine.
 20. *Ukrainian truth* (2014), "The envoy to the German government will help Ukraine with decentralization", available at: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/08/7/7151590/> (Accessed august 2017).
 21. *Palamarchuk T. P.* (2016), "Mechanisms of development governance agricultural sector of Ukraine in the implementation of European standards", Ph.D Thesis for a Candidate Degree in State Governance, Mechanisms of state governance, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
 22. *Cherviakova O. V.* (2014), "Approaches to scientifically grounded development of mechanisms of transformation of public administration in conditions of social changes" // Public management: theory and practice. — Vol. 1 (17). — P. 26–32.
 23. *Chulaievskia M. Y.* (2013), "Public administration of labour migration of Ukraine in the context of European integration", Ph.D for obtaining the degree of the Candidate of Science in Public Administration, Theory and history of public administration, The National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
 24. *Yurkovskyy D. Yu.* (2016), "Public administration mechanisms in sphere of foreign policy of Ukraine in terms of foreign aggression", Ph.D. thesis in Public administration, Mechanisms of Public administration, Academy of municipal administration, Kyiv, Ukraine.

УДК: 351

Аль-Атти Амер,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00 48, email: Olga_2006@bigmir.net

ORCID: 0000-0002-6094-8368

Аль-Атти Амер,

аспирант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00 48, email: Olga_2006@bigmir.net

0000-0002-6094-8368

Amer Al-Atti,

post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (093) 871 00 48, email: Olga_2006@bigmir.net

ORCID: 0000-0002-6094-8368



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.13>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИПЕРЕДЖАЮЧИМ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Анотація. Визначено концептуальні засади та теоретичні підходи до публічного управління випереджаючим розвитком економіки України. Запропоновано власне авторське визначення публічного управління випереджаючим розвитком економіки країни. Аналізуючи наслідки світової кризи, у державних, бізнесових і наукових колах України вчені все більше усвідомлюють, що ефективний розвиток національної економіки у подальшому неможливий без розв'язання назрілих структурних проблем, особливо тих, які мають загальнонаціональне значення. Це проблеми національної конкурентоспроможності, низький рівень ефективності використання сировинних та енергоресурсів, наявність депресивних галузей, підгалузей та регіонів, розміщення капітальних вкладень переважно у сферу обігу, а не виробництво товарів тощо. Зроблено важливі висновки про нерівномірний та асиметричний вплив глобалізації на економічний розвиток в Україні, де поряд із позитивними наслідками є й очевидні негативні ефекти, здатні пригнічувати національний економічний розвиток. Відзначено, що тенденція зростання відкритості більшості економік світу у різних гру-

пах країн світу є неоднаковою за своєю інтенсивністю та підпорядковується різноманітним чинникам. Тому Україні доцільно відмовитися від заданої апології експортноорієнтованого розвитку й актуалізувати внутрішній попит, насамперед у сферах високих технологій та диверсифікації самої експортної структури для значного збільшення частки високотехнологічних товарів і послуг та розширення участі у міжнародній кооперації виробництва. Доведено, що експортно-сировинний тип економічного зростання і надцентралізація фінансових ресурсів у столичному мегаполісі підсилюють територіальні диспропорції. Перед країною постало надзвичайно серйозне завдання перегляду регіональної економічної політики.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, випереджаючий розвиток економіки.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОПЕРЕЖАЮЩИМ РАЗВИТИЕМ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Аннотация. Определены концептуальные основы и теоретические подходы к публичному управлению опережающим развитием экономики Украины. Предложено собственное авторское определение публичного управления опережающим развитием экономики страны. Анализируя последствия мирового кризиса, в государственных, деловых и научных кругах Украины ученые все больше осознают, что эффективное развитие национальной экономики в дальнейшем невозможен без решения назревших структурных проблем, особенно тех, которые имеют общенациональное значение. Это проблемы национальной конкурентоспособности, низкий уровень эффективности использования сырьевых и энергоресурсов, наличие депрессивных отраслей, подотраслей и регионов, размещение капитальных вложений преимущественно в сферу обращения, а не производство товаров и тому подобное. Сделаны важные выводы о неравномерном и асимметричном влиянии глобализации на экономическое развитие в Украине, где наряду с положительными последствиями есть и очевидные негативные эффекты, способные подавлять национальное экономическое развитие. Отмечено, что тенденция роста открытости большинства экономик мира в разных группах стран мира неодинакова по своей интенсивности и подчиняется разнообразным факторам. Поэтому Украине целесообразно отказаться от заданной апологии экспортноориентированного развития и актуализировать внутренний спрос прежде всего в сферах высоких технологий и диверсификации самой экспортной структуры для значительного увеличения доли высокотехнологичных товаров и услуг и расширения участия в международной кооперации производства. Доказано, что экспортно-сырьевой тип экономического роста и сверхцентрализация финансовых ресурсов в столичном мегаполисе усиливают территориальные диспропорции. Перед страной встала чрезвычайно серьезная задача просмотра региональной экономической политики.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, опережающее развитие экономики.

CONCEPTUAL BASES AND THEORETICAL APPROACHES TO THE DETERMINATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OUTSTRIPS ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

Abstract. The article defines conceptual foundations and theoretical approaches to public administration of outstripping development in the Ukrainian economy. Proposed own author's definition of public administration of the outstripping development of the country's economy. By analyzing the consequences of the global crisis, scientists in the public, business and academic circles of Ukraine are increasingly aware that effective development of the national economy in the future is impossible without the resolution of overdue structural problems, especially those of national significance. These are the problems of national competitiveness, the low level of efficiency of use of raw materials and energy resources, the presence of depressed industries, sub-sectors and regions, the placement of capital investments mainly in the sphere of circulation, and not production of goods, etc. Important conclusions are drawn about the uneven and asymmetric effects of globalization on economic development in Ukraine, where, along with positive effects, there are obvious negative effects that can suppress national economic development. It is noted that the tendency of openness of the majority of world economies in different groups of countries of the world is uneven in intensity and subject to various factors. Therefore, Ukraine deserves to abandon the given apology of export-oriented development and actualize domestic demand, especially in the areas of high technology and diversification of the export structure itself, in order to significantly increase the share of high-tech goods and services and expand participation in international cooperation of production. It is proved that the export-raw material type of economic growth and the overcentralization of financial resources in the metropolitan metropolis intensify territorial disproportions. The country faced an extremely serious task of reviewing the regional economic policy.

Keywords: public administration, outstripping the development of the economy.

Постановка проблеми. Перехід від державного до публічного управління формує нові виклики та підходи до прийняття управлінських рішень, функціонування самої системи управління державою. Головним елементом у розвитку країни є економіка. Випереджаючий розвиток

економіки країни є необхідною умовою і гарантією забезпечення конкурентних переваг у міжнародних відносинах, забезпечення інноваційно-інвестиційного зростання, а також високого рівня життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерелом інформації для

написання статті є публікації та праці вчених з обраної тематики дослідження [1–12].

Метою статті є визначення концептуальних засад та теоретичних підходів до публічного управління випереджаючим розвитком економіки України та власне визначення публічного управління випереджаючим розвитком економіки країни.

Виклад основного матеріалу. Становленню “Публічного управління” в Україні як галузі науки передувало “Державне управління”, що було започатковано у 1997 р., як новоутворена галузь і включена наказом Вищої кваліфікаційної комісії України № 86 від 13.03.1997 р. до Переліку наукових спеціальностей. Подальший розвиток науки характеризувався визначенням спеціальностей та їх паспортів, відкриттям магістратури, аспірантури і докторантури з підготовки за відповідними спеціальностями з державного управління, створенням спеціалізованих вчених рад, фахових видань, здійсненням організації науково-дослідної роботи, що сформувало теоретико-методологічні основи та інфраструктуру для науки “Державне управління” [11]. Науковими напрямками є вивчення теорії та історії державного управління, механізми державного управління, державна служба і місцеве самоврядування.

Згідно з енциклопедією державного управління категорія “державне управління” — це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інте-

ресів у суспільстві, між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [5, с. 157].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління — це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1, с. 33].

В. Бакуменко визначає державне управління як систему, як соціальне утворення, що складається з функціонально об’єднаних елементів (підсистем), зі специфічними властивостями, які визначають їх місце в структурі цієї системи [2].

В. Мартиненко визначає, що державне управління — це процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [8, с. 21].

Багато дослідників (науковців) та практиків з державного управління розглядали різні аспекти саме механізмів державного управління, численні роботи, присвячені концептуальним аспектам: сутність поняття, принципи побудови, інструменти, важелі, їхні види, типи, особливості тощо.

Стосовно публічного управління, то це нове поняття, яке тільки починає входити в науково-понятійний апарат, і насамперед це пов’язано з появою нової галузі в освіті — “публічне управління і адмініструван-

ня”, що реформувало галузь знань “Державне управління”.

Щодо сфери діяльності, то публічне управління сьогодні в Україні зайняло позицію державного управління і враховує таку складову, як громадянське суспільство. А саме участь громадянського суспільства в ухваленні державно-управлінських рішень, що в ідеалі є прийняттям цих рішень самим суспільством. При цьому, на думку українського вченої О. В. Червякової, “інституції державного та інституції громадянського управління мають суб’єкт-суб’єктну взаємодію через регулятор [11]. Регулятор у цьому випадку — це інструмент, який налагоджує, коригує та регламентує суб’єкт-суб’єктні відносини в механізмі зворотного зв’язку. Наприклад, регулятором може бути: нормативно-правова база (міжнародні акти, закони України, укази Президента України, постанови КМУ та інші підзаконні акти); стандарти (міжнародні, державні, галузеві, підприємств, норми, правила, вимоги та ін.); ресурси (природні, матеріальні, фінансові, трудові), а також окремі інструменти державних, громадських і наддержавних організацій (договори, програми і навіть міжособистісні стосунки)” [11].

В межах нашого дослідження розглянемо докладніше теоретичні підходи до визначення публічного управління випереджаючим розвитком економіки.

Так, на думку О. М. Москаленко, у праці “Випереджаючий економічний розвиток: теоретико-інституціональні засади і проблеми реалізації в Україні” випереджаючий економічний розвиток визначається як

гарантія забезпечення країни у міжнародних відносинах переваг окремих суб’єктів економічного, соціального та політичного життя, а також є засобом збереження і створення “запасу домінування”, конкурентних переваг у новітніх технологіях і техніці, методах державного управління, соціальних інститутах [9]. Таким чином, випереджаючий економічний розвиток можна розглядати як механізм створення умов для розвитку на основі технологічного стрибка і соціального “ліфта”. Важливим елементом для випереджаючого економічного розвитку країни є детермінуючі соціальні процеси “єдності” та “ідентичності”, що можуть формувати відчуття спільного, суспільного інтересу. Таке відчуття сприяє формуванню моделі “інклюзивності”, а це, у свою чергу, сприяє стійкості для економічної системи країни. Складовими моделі випереджаючого економічного розвитку є закони і принципи функціонування (зокрема, закон випереджаючого розвитку людського потенціалу, закон випереджаючого розвитку науки і освіти), де достатньо високою є роль уряду у забезпеченні інноваційно-інтенсивного типу економічного зростання та високої якості життя людини [9].

Ю. Зайцев у статті “Випереджаючий економічний розвиток як субстанціональна основа сучасної конкурентної економіки” розглядає випереджаючий економічний розвиток як інноваційну конкуренцію, інноваційне підприємництво, інноваційну економічну політику, інноваційну (творчу, складну, інтелектуальну) працю, інноваційну мотивацію такої праці, підприємництва, полі-

тики [6]. У публікації також зазначено, що поза забезпеченням гранично можливих, за певних конкретних умов функціонування економічної та соціальної систем, інноваційно ціннісних мотивів діяльності підприємців та інших суб'єктів господарського життя досягти конкурентних переваг на засадах випереджаючого економічного розвитку у глобалізованій економіці неможливо. А поза забезпеченням засад випереджаючого розвитку це тим більше неможливо. На думку Ю. Зайцева, нагальною потребою для існування будь-якої країни у глобалізованому світі як потужного суб'єкта усього спектра міжнародних відносин і гаранта сталого розвитку добробуту власних громадян є дослідження, осмислення та використання сутності, функцій і ролі випереджаючого економічного розвитку у забезпеченні стійких переваг національної господарської системи, окремих її суб'єктів, у конкурентній боротьбі за умови розвитку суспільства і держави, використання інституційних можливостей держави для створення реального мотиваційного механізму такого типу розвитку.

У публікації К. Ягельської “Чинники випереджаючого економічного розвитку” зазначено наявність власної стратегії економічного розвитку на основі інноваційно-інвестиційного підходу з урахуванням соціально-економічних особливостей країни та своєчасно виявлених перспективних напрямів [7]. Такий механізм можливий за наявності певних чинників: політична стабільність, мінімізація проциклічності політики; активне державне регулювання економічних процесів з орієнтацією ре-

форм на заощадження та накопичення капіталу, створення привабливого інвестиційного клімату; прозорість і доступність банківської системи; державна підтримка національного економічного розвитку (спрощення бюрократичних процедур та податкового тиску, стимулювання підприємницької діяльності, венчурного бізнесу); стимулювання науково-технічного розвитку (фінансування науково-дослідної діяльності, фіскальне стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності підприємств, розвиток нових високих технологічних устроїв, модернізація традиційних галузей); виробництво і експорт високотехнологічної продукції; активно задіяний компонент культурних традицій, система духовно-моральних цінностей (перехід суспільства споживання до постіндустріального, інформаційного суспільства); мотивація до праці; гнучка система освіти, що відповідає стратегічним завданням країни, інвестиції в людський капітал, технологічний розвиток суспільства [7, с. 276–282].

Вчені О. М. Алимов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук та ін. у праці “Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення” вважають, що створення сприятливих інституціональних умов та належне ресурсне забезпечення, тобто формування відповідного інституціонально-ресурсного потенціалу, є необхідною умовою для стабільного економічного розвитку України [4, с. 501]. Щодо публічного управління випереджаючим розвитком економіки автори визначають систему взаємопов'язаних дій з боку органів державної влади, а саме: удоскона-

лення інституціональної системи України, нарощування фінансового капіталу та ресурсів, розвиток галузевих ринків та інфраструктури [4, с. 501–507]. Серед інституціональних чинників, які перешкоджають економічному розвитку України, основними є низька захищеність прав та інтересів інвесторів, майже повна відсутність незалежного суду і недотримання принципу “верховенства права”; високі політичні ризики інвестування (ризик свавільного вилучення доходу і капіталу державою); значні трансакційні витрати, пов’язані з захистом прав власності та веденням бізнесу. Тож найважливішими завданнями інституціонального забезпечення для стабільного економічного розвитку України повинно бути усунення прихованого й іноді узаконеного надмірного та необґрунтованого державного “патронату” над окремими бізнесовими структурами, наближеними до влади, прибутки яких досить часто є джерелом фінансування різних політичних сил, відповідно вимагаючи від останніх лобіювання своїх інтересів в органах державної влади; запровадження контролю з боку інституцій громадянського суспільства за органами влади (безперешкодного доступу до інформації про фінансовий стан і діяльність органів влади); дотримання, а не лише декларування політики відокремлення влади від бізнесу, як найважливішої передумови подолання корупції.

Для розвитку економіки України необхідною умовою, на думку вчених, має стати досягнення сталого розвитку шляхом активізації внутрішніх чинників економічного

розвитку, а в інтеграційних устремліннях обов’язково слід усебічно враховувати національні економічні інтереси. З внутрішніх чинників розвитку одним із найвагоміших є інвестиційне та інноваційне забезпечення [4, с. 503].

Для випереджаючого розвитку економіки України одним із першочергових завдань державної економічної політики має стати перехід саме на таку модель розвитку, де пріоритет належатиме інвестуванню суспільно значущих проектів у таких сферах, як розвиток людського капіталу, ресурсозбереження, інноваційна діяльність, відродження і модернізація фондоутворюючих галузей економіки [4, с. 504].

У доробку В. М. Геєця, Л. В. Шинкарук, Т. І. Артёмової та інших відомих українських вчених [10] обґрунтовано основні напрями і методи здійснення прогресивних структурних перетворень в економіці України. Аналізуючи наслідки світової кризи у державних, бізнесових і наукових колах України, вчені все більше усвідомлюють, що ефективний розвиток національної економіки надалі неможливий без розв’язання назрілих структурних проблем, особливо тих, які мають загальнонаціональне значення. Це проблеми національної конкурентоспроможності, низький рівень ефективності використання сировинних та енергоресурсів, наявність депресивних галузей, підгалузей та регіонів, розміщення капітальних вкладень переважно у сферу обігу, а не виробництво товарів тощо. Зроблено важливі висновки про нерівномірний та асиметричний вплив глобалізації на економічний розви-

ток в Україні, де поряд із позитивними наслідками є й очевидні негативні ефекти, здатні пригнічувати національний економічний розвиток. Визначаючи тенденцію зростання відкритості більшості економік світу, цей процес у різних групах країн світу є неоднаковим за своєю інтенсивністю та підпорядковується різноманітним чинникам. Тому Україні доцільно відмовитися від заданої апології експортноорієнтованого розвитку й актуалізувати внутрішній попит насамперед у сфері високих технологій та диверсифікації самої експортної структури для значного збільшення частки високотехнологічних товарів і послуг та розширення участі у міжнародній кооперації виробництва. Доведено, що експортно-сировинний тип економічного зростання і надцентралізація фінансових ресурсів у столичному мегаполісі підсилюють територіальні диспропорції. Перед країною постало надзвичайно серйозне завдання перегляду регіональної економічної політики [10, с. 12].

Т. Г. Бурма, Є. В. Маказан, К. Г. Маринова у публікації “Економічна інтеграція України в світову економіку на основі доктрини випереджаючого розвитку” [3] визначають, що на сьогодні в Україні відсутня державна інфраструктура, яка необхідна для застосування концепції випереджаючого розвитку, оскільки є потреба в кардинальному вдосконаленні (реінжиніринг) інституціональних структур держави, але завдяки концепції можливо вже найближчим часом почати реформування інфраструктури держави, що дасть змогу Україні стати повноцінним учасником світових інтеграційних процесів.

Висновки. Таким чином, випереджаючий розвиток економіки України розглядається вченими як інноваційна економічна політика держави на засадах розвитку високотехнологічних галузей для участі у міжнародній кооперації виробництва шляхом активізації внутрішніх чинників економічного розвитку та створення привабливого інвестиційного клімату і державної підтримки (мотивації) розвитку людського потенціалу, науки, освіти.

Тому публічне управління випереджаючим розвитком економіки країни можна визначити як механізм інноваційної економічної політики держави, який створює конкурентні переваги у високотехнологічній сфері та соціальних інститутах, побудованого на принципах мотивації розвитку людського потенціалу, науки і освіти з урахуванням соціально-економічних особливостей країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., доп. / Г. В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2006. — 584 с.
2. *Бакуменко В. Д., Надолішній П. І.* Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. — К.: Міленіум, 2003. — С. 113–122, 128–130.
3. *Бурма Т. Г.* Економічна інтеграція України в світову економіку на основі доктрини випереджаючого розвитку / Т. Г. Бурма, Є. В. Маказан, К. Г. Маринова // Вісн. Нац. техн. ун-ту “ХПІ”: зб. наук. пр. темат. вип. : Актуальні проблеми упр. та фінансово-господарської діяльності під-

- приємства. — Харків : НТУ “ХПІ”. — 2014. — № 46 (1089). — С. 20–25.
4. *Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: монографія* / О. М. Алимов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук та ін. — К.: Об’єднаний ін-т екон. НАН України, 2005. — 540 с.
5. *Енциклопедія державного управління* [Текст] у 8 т. — Т. 1. Теорія держ. управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.) [та ін.]. — К.: НАДУ, 2011. — 747 с.
6. *Зайцев Ю.* Випереджаючий економічний розвиток як субстанціональна основа сучасної конкурентної економіки / Ю. Зайцев // Теоретичні дослідження України: аспекти праці. — 2014. — № 1. — С. 16–21.
7. *Кендюхов О., Ягельська К.* Чинники випереджаючого економічного розвитку / О. Кендюхов, К. Ягельська // Вісн. екон. науки України. — 2013. — № 2 (24). — С. 47–51.
8. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) / В. М. Мартиненко. — Харків : Магістр, 2003. — 220 с.
9. *Москаленко О. М.* Випереджаючий економічний розвиток: теоретико-інституціональні засади і проблеми реалізації в Україні / О. М. Москаленко [Електронний ресурс] // Економіка України. — 2014. — № 8. — С. 4–18. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2014_8_2
10. *Структурні зміни та економічний розвиток України: монографія* / В. М. Геець, Л. В. Шинкарук, Т. І. Артьомова та ін.; за ред. Л. В. Шинкарук; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. — К., 2011. — 696 с.
11. *Червякова О. В.* Нова парадигма орієнтирів публічного управління / О. В. Червякова // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. — № 1/2017. — МП “Леся”, 2017. — С. 171–175.
12. *Ягельська К. Ю.* Випереджаючий національний економічний розвиток: теоретико-методологічний та прикладний аспекти : монографія / К. Ю. Ягельська ; ДВНЗ “Донец. нац. техн. ун-т”. — Київ : Центр учбової л-ри, 2015. — 349 с.

REFERENCES

1. *Atamanchuk G.* (2006), *Teoryya hosudarstvennoho upravlenyya: kurs lekt-syy* [Theory of Public Administration: course of lectures]. — 4th ed., Supplement, Omega-L, Moscow.
2. *Bakumenko V., Nadolishniy P.* (2003), *Teoretychni ta orhanizatsiyni zasady derzhavnoho upravlinnya: Navch. Posibnyk* [Theoretical and organizational principles of public administration: Teaching. Manual], Millennium, Kyiv. — P. 113–122, 128–130.
3. *Burma T., Makazan Y., Marynova K.* (2014), “*Ekonomichna intehtratsiya Ukrayiny v svitovu ekonomiku na osnovi doktryny vyperedzhayuchoho rozvytku*” [“Economic integration of Ukraine into the world economy on the basis of a doctrine of advanced development”], *Aktual’ni problemy upravlinnya ta finansovo-hospodars’koyi diyal’nosti pidpryyemstva.* — № 46 (1089). — P. 20–25.
4. *Alymov O., Danylenko A., Trehobchuk A.* and others. (2005), *Ekonomichnyy rozvytok Ukrayiny: instytutsional’ne ta resursne zabezpechennya* [Economic development of Ukraine: institutional and resource support], *Ob’yednanyy in-tek. NAN Ukrayiny*, Kyiv, Ukraine.
5. *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya* (2011), [Encyclopedia of Public Administration], T. 1. *Teoriya derzhavnoho upravlinnya*, NADU, Kyiv, Ukraine.

6. *Zaytsev Y.* (2014), "Vyperedzhayuchy ekonomichnyy rozvytok yak substantsional'na osnova suchasnoyi konkurentnoyi ekonomiky" ["Advancing economic development as a substantial basis of a modern competitive economy"]. *Teoretychni doslidzhennya Ukrainy: aspekty pratsi.* — № 1. — P. 16–21.
7. *Kendyukhov O., Yagelska K.* (2013), "Chynnyky vyperedzhayuchoho ekonomichnoho rozvytku" [Factors of the Outlying Economic Development], *Visnyk ekonomichnoyi nauky Ukrainy.* — № 2 (24). — P. 47–51.
8. *Martynenko V.* (2003), *Derzhavne upravlinnya: shlyakh do novoyi paradyhmy (teoriya ta metodolohiya)* [Public Administration: The Way to a New Paradigm (Theory and Methodology)], Mahistr, Kharkiv, Ukraine.
9. *Moskalenko O.* (2014), "Vyperedzhayuchy ekonomichnyy rozvytok: teoretyko-instytutsional'ni zasady i problemy realizatsiyi v Ukraini" [Advancing economic development: theoretical-institutional principles and problems of realization in Ukraine], *Ekonomika Ukrainy.* — № 8. — P. 4–18.
10. *Geets V., Shynkaruk L., Artyomova T.* and others. (2011), *Strukturni zminy ta ekonomichnyy rozvytok Ukrainy* [Structural changes and economic development of Ukraine], *Ob'yednany in-tek. NAN Ukrainy*, Kyiv, Ukraine.
11. *Chervyakova O.* (2017), "Nova paradyhma oriyentyriv publichnoho upravlinnya" [The New Paradigm of the Guidelines for Public Administration], *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, № 1/2017. — P. 171–175.
12. *Yagelska K.* (2015), *Vyperedzhayuchy natsional'nyy ekonomichnyy rozvytok: teoretyko-metodolohichnyy ta prykladnyy aspekty* [Advancing national economic development: theoretical-methodological and applied aspects], Donetsk National Technical University, Kyiv: Tsentru uchbovoyi literatury, Kyiv, Ukraine.

УДК 35.08 (082+083)

Андреев Василь Миколайович,
аспірант кафедри публічного адміні-
стрування, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 290 56
12, e-mail: vasyl_andreyev@ukr.net
ORCID: 0000-0002-6206-7740

Андреев Василий Николаевич,
аспирант кафедры публичного админис-
трирования, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 03039, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 290 56 12,
e-mail: vasyl_andreyev@ukr.net
ORCID: 0000-0002-6206-7740

Andreev Vasyly Nikolayevich,
postgraduate student of the Department of
Public Administration, Interregional Aca-
demy of Personnel Management, 03039, Ki-
ev, Str. Frometivska, 2, tel.: (093) 290 56 12,
e-mail: vasyl_andreyev@ukr.net



ORCID: 0000-0002-6206-7740
DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.15>

ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ПРОФЕСІЙНИХ ВИМОГ ДО ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСНОВА СЕЛЕКЦІЇ КАДРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД

Анотація. Проаналізовано нормативно-правові документи України, які врегульовують питання визначення професійно-кваліфікаційних вимог до службовців, та з'ясовано, що зазначені документи встановлюють вимоги, які є несистемними та можуть бути застосовані до будь-якої управлінської посади. Автором запропоновано, враховуючи тенденції розвитку системи публічної служби, визначати сім видів компетентностей публічних службовців: політична, правова, економічна, соціальна, психологічна, управлінська, морально-етична. Політична компетентність та моральна легітимність передбачають розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів та форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, ролі політичних партій в житті суспільства. Правова

(юридична) компетентність державних службовців формується в процесі базової професійної підготовки, що стосується основних галузей права та ґрунтується на навичках її професійного застосування в різних сферах діяльності. Економічна компетентність диференціюється в залежності від спеціалізації державних службовців і в межах загального для всіх рівня має включати оцінку здатності застосовувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій. Соціологічна компетентність пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси. Психологічна компетентність є підставою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, знаходити до них індивідуальний підхід. Управлінська компетентність включає знання методів управління, ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, професійно-кваліфікаційні вимоги, посада, селекція, лідерство, особистісні якості, політична, економічна, правова, соціальна, психологічна, етична, управлінська компетентності.

ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ КВАЛИФИКАЦИОННО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ПУБЛИЧНЫМ СЛУЖАЩИМ КАК ОСНОВА СЕЛЕКЦИИ КАДРОВ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Аннотация. Проанализированы нормативно-правовые документы Украины, регулирующие вопросы определения профессионально-квалификационных требований к служащим и выяснено, что указанные документы устанавливают требования, что есть несистемными и могут быть применены к любой управленческой должности. Автором предложено, учитывая тенденции развития системы публичной службы, определять семь видов компетенций публичных служащих: политическая, правовая, экономическая, социальная, психологическая, управленческая, морально-этическая. Политическая компетентность и моральная легитимность предполагает понимание природы основных общественных функций и организационной структуры современного государства, принципов и форм демократии, характера взаимодействия между различными ветвями власти, роли политических партий в жизни общества. Правовая (юридическая) компетентность государственных служащих формируется в процессе базовой профессиональной подготовки, касающейся основных отраслей права и основывающейся на навыках ее профессионального применения в различных сферах деятельности. Экономическая компетентность дифференцируется в зависимости от специализации государственных служащих и в пределах общего для всех уровня должна включать оценку способности применять сравнительный анализ основных экономических концепций. Социологическая компетентность связана с осознанием государственными служащими концепции

социальной структуры современного общества, ее динамики и влияния на политические и социально-экономические процессы. Психологическая компетентность является основанием для эффективных коммуникационных контактов, когда необходимо понимать людей, их интересы, мотивы и намерения, находить к ним индивидуальный подход. Управленческая компетентность включает знание методов управления, ценностно-ориентационное регулирование, комплексное управление трудовой мотивацией, развитие творческого потенциала и др.

Ключевые слова: публичная служба, публичный служащий, профессионально-квалификационные требования, должность, селекция, лидерство, личностные качества, политическая, экономическая, правовая, социальная, психологическая, нравственная, управленческая компетентности.

PROBLEM OF FORMATION OF QUALIFICATION-PROFESSIONAL REQUIREMENTS FOR PUBLIC OFFICIALS AS THE BASIS OF SELECTION OF PUBLIC SERVICE PERSONS IN UKRAINE: METHODOLOGICAL APPROACH

Abstract. The article analyzed regulatory documents of Ukraine, which regulate the issues of determining the professional qualification requirements for employees, and find out that these documents establish requirements that are non-systemic and can be applied to any managerial position. The author proposes, taking into account the tendencies of the development of the public service system, to identify seven types of competencies of public servants: political, legal, economic, social, psychological, managerial, moral and ethical. Political competence and moral legitimacy implies an understanding of the nature of the basic social functions and organizational structure of the modern state, the principles and forms of democracy, the nature of the interaction between different branches of government, the role of political parties in the life of society. Legal (legal) competence of civil servants is formed in the course of basic vocational training, which relates to the main branches of law and is based on the skills of its professional application in various spheres of activity. Economic competence is differentiated depending on the specialization of civil servants and within the framework of a general for all level should include an assessment of the ability to apply a comparative analysis of key economic concepts. Sociological competence is related to the awareness of civil servants of the concept of the social structure of modern society, its dynamics and its impact on political and socio-economic processes. Psychological competence is the basis for effective communication contacts, when it is necessary to understand people, their interests, motives and intentions, to find an individual approach to them. Management competence includes knowledge of management methods, value-orientation regulation, integrated management of labor motivation, development of creative potential, etc.

Keywords: public service, public servant, professional qualification requirements, position, selection, leadership, personal qualities, political, economic, legal, social, psychological, ethical, managerial competence.

Постановка проблеми. Формування вимог до майбутніх фахівців системи публічної служби є важливим питанням для селекції професійного складу публічних службовців. На сьогодні вже сформовані нормативно-правові документи України, які врегульовують питання професійно-кваліфікаційних вимог до кадрів майбутніх публічних службовців, водночас зазначені вимоги мають загальний та всеохоплюючий характер.

Тому актуалізується проблема дослідження формування професійно-кваліфікаційних вимог до посад публічної служби залежно від функціональних обов'язків з урахуванням особливостей виконання та реалізації своїх посадових обов'язків.

Для селекції кадрів публічних службовців формування професійно-кваліфікаційних вимог має ключове значення, адже від того, наскільки якісно визначені вимоги до конкретних фахівців, настільки ефективно та раціонально реалізуватимуться механізми селекції публічних службовців. Врешті-решт, це дасть можливість швидко та продуктивно сформувати професійний кадровий корпус публічних службовців, постійно його вдосконалювати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми професіоналізації, професіоналізму кадрів державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, визначення професійно-кваліфікаційних вимог до посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування аналізуються багатьма українськими та зарубіжними вченими, політиками.

Зокрема, проблеми професіоналізму, визначення професійно-кваліфікаційних вимог до державних службовців аналізують у своїх працях: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, С. Дубенко, Н. Гончарук, А. Мельник, Р. Науменко, О. Оболенський, Ю. Одегов, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Розенбаум, І. Сурай, А. Турчинов, В. Чугуєвський, С. Шекшня та ін. Зазначені автори аналізують поняття “професійність”, “професіоналізм”, “професійні кадри системи державного управління”, визначають важливі для державного службовця професійно-кваліфікаційні характеристики.

Так, Г. Атаманчук аналізує складові системи професіоналізації державних службовців. Професіоналізм, на думку автора, багатогранне явище, зокрема, це сукупність освіти, саморозвитку фахівця, особистісних якостей, власного досвіду, сили волі тощо. Крім того, професіоналізм можна визначити як внутрішнє ставлення спеціаліста до праці. Основні вимоги, що характеризують професіоналізацію посадової особи (особистий професіоналізм), полягають у виконанні обов'язків, покладених державою, через наявність умінь, навичок, певного досвіду, знання, а також особистісних здібностей [1].

А. Турчинов аналізує вимоги до професіонала та професіоналізації особистості публічного службовця [2].

Разом з тим проблема визначення професійно-кваліфікаційних вимог до публічних службовців у системі реалізації селекційних механізмів не аналізується.

Метою дослідження є методологічний аналіз проблеми формування кваліфікаційно-професійних вимог до публічних службовців як основи селекції кадрів публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нові вимоги до професійних знань, культури поведінки публічних службовців постають у зв'язку з бурхливим розвитком науки і техніки, впровадженням комп'ютерних технологій, інформаційних процесів в усі сфери державної та суспільної діяльності, промисловість, сільське господарство. Застосування нових науково-технічних досягнень призводить до зміни характеру управління і вимог до кваліфікації кадрів, їхніх знань та умінь, вимагає розуміння цілей і нових методів керівництва, оволодіння наукою управління, підвищення службової та загальної культури.

Відповідно до Закону України “Про державну службу” [3] право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

1) магістра — для посад категорій “А” і “Б”;

2) бакалавра, молодшого бакалавра — для посад категорії “В”.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, має відповідати таким загальним вимогам:

1) для посад категорії “А” — загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій “А” чи “Б” або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах

місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

2) для посад категорії “Б” у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті — досвід роботи на посадах державної служби категорій “Б” чи “В” або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії “Б” у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті — досвід роботи на посадах державної служби категорій “Б” чи “В” або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії “В” — наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою [3].

Таким чином, Закон встановлює загальні вимоги до державних службовців, однак не визначає вимоги з урахуванням державно-управлінської діяльності та специфіки роботи службовців.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 “Про затвердження Ти-

пових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” [4] до спеціальних вимог осіб, які претендують на посади категорії “А”, віднесені: по-перше, знання законодавства України; по-друге, наявність лідерських навичок (встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування; вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань; ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів); по-третє, вміння приймати ефективні рішення (аналіз державної політики; наявність необхідних знань для ефективного розподілу та використання ресурсів (у тому числі людських, фінансових, матеріальних); по-четверте, комунікації та взаємодія (вміння здійснювати ефективну комунікацію та проводити публічні виступи; співпраця та налагодження партнерської взаємодії; відкритість); по-п’яте, управління змінами; по-шосте, управління організацією та персоналом; по-сьоме, особистісні компетенції (принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізація та саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях); по-восьме, управління публічними фінансами; по-дев’яте, робота з інформацією [4].

Зазначені професійні вимоги сформовані несистемно та можуть підійти до будь-якого фахівця, який здійснює управління в межах підприємства, організації, установи. Однією з головних вимог до службовця

є чесність, неупередженість, системність у діяльності та вміння планувати діяльність організації, установи, підприємства.

Тепер проаналізуємо вимоги до посад державної служби категорії “Б”.

Відповідно до наказу Національного агентства України з питань державної служби від 06.04.2016 р. № 72 “Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В” [5] до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “Б”, віднесені:

1. Лідерство (ведення ділових переговорів; вміння обґрунтовувати власну позицію; досягнення кінцевих результатів).

2. Прийняття ефективних рішень (вміння вирішувати комплексні завдання; забезпечення співвідношення ціни і якості; ефективне використання ресурсів (у тому числі фінансових і матеріальних); аналіз державної політики та планування заходів з її реалізації; вміння працювати з великими масивами інформації; вміння працювати при багатозадачності; встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів).

3. Комунікації та взаємодія (вміння ефективної комунікації та публічних виступів; співпраця та налагодження партнерської взаємодії; відкритість).

4. Впровадження змін (реалізація плану змін; здатність підтримувати зміни та працювати з реакцією на них; оцінка ефективності здійснених змін).

5. Управління організацією роботи та персоналом (організація і контроль роботи; управління проектами; управління якісним обслуговуванням; вміння працювати в команді та керувати командою; мотивування; оцінка і розвиток підлеглих; вміння розв'язання конфліктів).

6. Особистісні компетенції (аналітичні здібності; дисципліна і системність; інноваційність та креативність; самоорганізація та орієнтація на розвиток; дипломатичність та гнучкість; незалежність та ініціативність; орієнтація на обслуговування; вміння працювати в стресових ситуаціях) [5].

Водночас зазначені якості також мають несистемний та загальний характер. Поняття “лідерство” розглядається з точки зору комунікаційної компетентності, а не як лідерство. Крім того, відсутня компетентність щодо управління персоналом, адже до категорії “Б” віднесені особи, які управляють мікроколективами і навички управління персоналом є важливими.

Далі у дослідженні проаналізуємо вимоги до посад державної служби категорії “В”.

Згідно з вказаним наказом до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “В”, віднесені [5]:

1. Якісне виконання поставлених завдань (працювати з інформацією; здатність працювати в декількох проєктах одночасно; орієнтація на досягнення кінцевих результатів; вміння вирішувати комплексні завдання; вміння ефективно використовувати ресурси (у тому числі фінансові і матеріальні); вміння надавати про-

позиції, їх аргументувати та презентувати).

2. Командна робота та взаємодія (вміння працювати в команді; вміння ефективної координації з іншими; вміння надавати зворотний зв'язок).

3. Сприйняття змін (виконання плану змін та покращень; здатність приймати зміни та змінюватись).

4. Технічні вміння (вміння використовувати комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення, використовувати офісну техніку).

5. Особистісні компетенції (відповідальність; системність і самостійність в роботі; уважність до деталей; наполегливість; креативність та ініціативність; орієнтація на саморозвиток; орієнтація на обслуговування; вміння працювати в стресових ситуаціях) [5].

Слід зазначити, що вимоги до посад категорії “В” досить загальні. Крім того, вміння користуватися технікою є важливою характеристикою для всіх державних службовців і не повинно бути відображено у вимогах до посади. На сьогодні державний службовець здійснює свою діяльність в умовах глобального та інформаційного суспільства, і якщо він технічно неграмотний, то не зможе навіть, наприклад, заповнити електронну декларацію (яка є обов'язковим документом при поданні документів на конкурс). Разом з тим відсутні етичні вимоги, що є важливим для формування професійного складу публічних службовців.

На думку Н. Володіної, до основних компетентностей в системі управління слід віднести такі [6]:

- корпоративні (або ключові), які застосовуються до будь-якої посади

в організації і впливають з цінностей організації, зафіксованих у відповідних документах: стратегії, кодексі корпоративної етики;

- управлінські (або менеджерські), які необхідні керівнику для досягнення бізнес-цілей і розробляються для співробітників, зайнятих управлінською діяльністю, та мають підлеглих у лінійному або функціональному підпорядкуванні;

- професійні (або технічні) компетенції, які застосовуються тільки щодо певної групи посад.

Аналіз літератури з проблем [1; 2; 7–11] формування професійно-кваліфікаційних вимог до публічних службовців дає підстави визначити 7 основних компетентностей, які повинні бути тестовані під час селекції публічних службовців. Це такі компетентності: політична, правова, економічна, соціальна, психологічна, управлінська, морально-етична.

Політична компетентність та моральна легітимність передбачають розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів та форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, ролі політичних партій у житті суспільства.

Правова (юридична) компетентність державних службовців формується у процесі базової професійної підготовки, що стосується основних галузей права та ґрунтується на навичках її професійного застосування в різних сферах діяльності.

Економічна компетентність диференціюється залежно від спеціалізації державних службовців і в межах загального для всіх рівня має вклю-

чати оцінку здатності застосування порівняльного аналізу основних економічних концепцій [11; 2].

Соціологічна компетентність пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси.

Психологічна компетентність є підставою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, знаходити до них індивідуальний підхід.

Управлінська компетентність включає знання методів управління, ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо.

На думку Ю. Битяка, морально-етичний бік представництва посадовою особою держави чи державного органу є важливим, оскільки за будь-яких обставин публічний службовець є представником державної влади. Кожний державний орган чи установа наділені певним обсягом компетенції, повноважень, які йому (їй) передані державою. Держава в цьому випадку розглядається як абстракція, тому що її не може скласти лише один який-небудь орган, це механізм, а тому представництво цього механізму має складний і розгалужений характер. Якщо ми говоримо про виконання публічним службовцем державних завдань і функцій, то цим підкреслюються значення, роль публічної служби у державі, єдність державної влади, не дивлячись на її поділ на окремі гілки влади, відображається морально-етична сторона

публічної служби. Відповідальність за виконання обов'язків та належну реалізацію прав у публічного службовця значно підвищується, коли він почуває себе представником держави, тим більше, що обов'язки юридичні здебільшого збігаються з обов'язками моральними. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі і обов'язкові для виконання, але правові ще й пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання [8, с. 31].

Висновки. У дослідженні проаналізовано нормативно-правові документи України, які врегульовують питання визначення професійно-кваліфікаційних вимог до службовців, та з'ясовано, що зазначені документи встановлюють вимоги, які є несистемними та можуть бути застосовані до будь-якої управлінської посади. Автором запропоновано, враховуючи тенденції розвитку системи публічної служби, визначати сім видів компетентностей публічних службовців: політична, правова, економічна, соціальна, психологічна, управлінська, морально-етична. На думку автора, у чинних нормативно-правових документах при визначенні спеціальних професійно-кваліфікаційних вимог до публічних службовців слід врахувати вимоги до етичної поведінки службовців, а також визначити основними якостями публічних службовців – чесність, неупередженість, системність у діяльності.

У перспективі подальших розвідок — проаналізувати етапи оцінювання компетентностей публічних службовців, виокремити ефективні

механізми селекції публічних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы / Г. В. Атаманчук. — М. : РАГС, 2002. — 272 с.
2. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика : проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. — М. : Флинта, 1998. — 271 с.
3. Закон про державну службу від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А": постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>
5. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В": наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06.04.2016 р. № 72 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>
6. Володина Н. Модель компетенций — это не сложно [Електронний ресурс] / Н. Володина. — Режим доступу: hrliga.com/index.php?toei1e=news&op=view&id=4316
7. Аппарат государственного управления : интересы и деятельность / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, Н. Р. Нижник и др. — К. : Наук. думка, 1993. — 168 с.
8. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців / Ю. П. Битяк // Державне

будівництво та місцеве самоврядування. — 2004. — Вип. 8. — С. 26–37.

9. *Державний службовець в Україні (пошук моделі)* / кол. авт.: Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. — К. : Ін-Юре, 1998. — 272 с.
10. *Лесечко М. Д.* Методичні засади оцінки професійної компетентності керівника / М. Д. Лесечко, Р. М. Рудницька, А. О. Чемерис. — Львов.: Ахилл, 2003. — 424 с.
11. *Психология менеджмента* / под ред. Г. С. Никифорова. — 2-е изд., доп. и перераб. — СПб.: Питер, 2004. — 639 с.

REFERENCES

1. *Atamanchuk G. V.* (2002), *Sushchnost' gosudarstvennoy sluzhby* [The essence of public service], RAHS, Moscow, Russia.
2. *Turchinov A. I.* (1998), *Professyonalizatsiya y kadrovaya polityka: problemi razvytyya teoryya y praktyky* [Professionalization and personnel policy: problems of development theory and practice], Flynta, Moscow, Russia.
3. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “About civil service”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 29 August 2017).
4. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2016), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine” On Approval of Typical Requirements for Persons Applying to Public A Category”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (Accessed 22 August 2017).
5. *National Agency of Ukraine on Civil Service* (2016), “Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service” On Approval of the Procedure for Determining Special Requirements for Persons Applying to Positions of the Civil Service of Categories “B” and “V”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16> (Accessed 22 August 2017).
6. The official site of community of personnel and specialists for management of personnel (2011), “The model of competences is not difficult”, available at: hrliga.com/index.php?toei1e=news&op=view&id=4316 (Accessed 4 January 2018).
7. *Aver'yanov V. B., Tsvetkov V. V. and Nizhnik N. R.* (1993), *Apparat gosudarstvennogo upravleniya : ynteresi y deyatel'nost'* [Public Administration Office: Interests and Activities], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
8. *Bityak Y. P.* (2011), “Moral and legal requirements for the behavior of civil servants” // *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*. — Vol. 8. — P. 26–37.
9. *Nizhnik N. R., Tsvetkov V. V. and Lelikov G. I.* (1998), *Derzhavnyy sluzhbovets' v Ukrayini (poshuk modeli)* [Civil servant in Ukraine (model search)], In-Yure, Kyiv, Ukraine.
10. *Leschchko M. D., Rudnitskaya R. M. and Chemerys A. O.* (2003) *Metodychni zasady otsinky profesiynoyi kompetentnosti kerivnyka* [Methodical principles of assessment of professional competence of the head] Akhyll, Lvov, Ukraine.
11. *Nikiforova G. S.* (2004), *Psykholohyya menedzhmenta* [Psychology of Management], SPb, Peter, Moscow.

УДК: 339.138

Власенко Ігор Миколайович,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: igor_vlasenco@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4165-381X

Власенко Игорь Николаевич,
аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: igor_vlasenco@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4165-381X

Vlasenko Ihor Nikolayevich,
postgraduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: igor_vlasenco@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4165-381X



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.16>

ГЕНЕЗА НАУКОВИХ УЯВЛЕНЬ ПРО ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У БУДІВНИЦТВІ

Анотація. Схарактеризована наукова генеза державного управління ризиками у будівництві в Україні, у глобальному та локальному вимірах. Розкрито сутність робочої організації управління ризиками у будівництві та експлуатації споруд, із урахуванням трансформаційних процесів у суспільстві. На основі аналізу ризиків у будівництві та з урахуванням сучасних реалій, науково обґрунтовано підходи щодо формування системи ризиків у будівництві та експлуатації споруд у системі державного управління. Відзначено, що ризики та кризові явища у будівельному комплексі дали могутній поштовх до осмислення причин виникнення проблем децентралізації та пошуку механізмів їх усунення в цілому. Триєдиною місією держави в умовах децентралізації є регулювання макроекономічної ролі будівельного комплексу, механізму економічних відносин його учасників і забезпечення ефективності проектних рішень у будівельній сфері шляхом розширення органами місцевого самоврядування своїх компетенцій з питань попередження і зниження ризику в будівництві. Формувати державну децентралізаційну

політику щодо будівництва потрібно на основі пізнання об'єктивних регіональних макро- і мікроекономічних інвестиційно-будівельних процесів у містах, економічного механізму і показників розвитку інвестиційно-будівельного комплексу та динаміки соціального і економічного розвитку регіонів. Механізм будівельного комплексу необхідно вдосконалювати, задіявши нові джерела та форми фінансування, досягнувши балансу цілей децентралізації та її фінансового забезпечення. Крім того, зважаючи на євроінтеграційний курс проголошених реформ, особливого значення набуває європейське розуміння сутності управління ризиками у будівництві під час децентралізації. Тому подальші дослідження потребують вивчення досвіду європейських країн щодо здійснення процесів управління ризиками у будівництві під час децентралізації влади та аналізу зарубіжних систем механізмів управління у контексті впровадження їх у вітчизняну практику державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: ризики у будівництві, державне управління, модель управління ризиками у будівництві та експлуатації споруд.

ГЕНЕЗИС НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РИСКАМИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Охарактеризирован научный генезис государственного управления рисками в строительстве в Украине, в глобальном и локальном измерениях. Раскрыта сущность рабочей организации управления рисками в строительстве и эксплуатации сооружений с учетом трансформационных процессов в обществе. На основе анализа рисков в строительстве и с учетом современных реалий научно обоснованы подходы к формированию системы рисков в строительстве и эксплуатации сооружений в системе государственного управления. Отмечено, что риски и кризисные явления в строительном комплексе дали мощный толчок к осмыслению причин возникновения проблем децентрализации и поиска механизмов их устранения в целом. Триединой миссией государства в условиях децентрализации является регулирование макроэкономической роли строительного комплекса, механизма экономических отношений его участников и обеспечение эффективности проектных решений в строительной сфере путем расширения органами местного самоуправления своих компетенций по вопросам предупреждения и снижения риска в строительстве. Формировать государственную децентрализационную политику в отношении строительства нужно на основе познания объективных региональных макро- и микроэкономических инвестиционно-строительных процессов в городах, экономического механизма и показателей развития инвестиционно-строительного комплекса и динамики социального и экономического развития региона. Механизм строительного комплекса необходимо совершенствовать, задействовав новые источники и формы финансирования, достигнув баланса целей децентрализации и ее финансового обеспечения. Кроме того, учитывая евроинтеграционный курс

провозглашенных реформ, особое значение приобретает европейское понимание сущности управления рисками в строительстве при децентрализации. Поэтому дальнейшие исследования требуют изучения опыта европейских стран по осуществлению процессов управления рисками в строительстве при децентрализации власти и анализа зарубежных систем механизмов управления в контексте внедрения их в отечественную практику государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: личность, социализация, факторы социализации, студенческое самоуправление, студенческая молодежь.

GENESIS OF SCIENTIFIC CONCEPTS ABOUT PUBLIC ADMINISTRATION OF RISKS IN CONSTRUCTION

Abstract. The article presents the characteristic of the scientific genesis of public risk management in construction in Ukraine, in global and local dimensions. The essence of the working organization of risk management in the construction and operation of buildings, taking into account the transformational processes in society, is disclosed. On the basis of the analysis of risks in construction and taking into account the current realities, scientifically grounded approaches to the formation of the risk system in the construction and operation of facilities in the system of public administration. It is noted that the risks and crisis phenomena in the construction complex gave a powerful impetus to understanding the causes of the problems of decentralization and finding mechanisms for their elimination, in general. The trilateral mission of the state in the conditions of decentralization is the regulation of the macroeconomic role of the construction complex, the mechanism of economic relations of its participants, and ensuring the effectiveness of design decisions in the construction sector, by extending their competences on prevention and risk reduction in the construction industry by the local self-government bodies. To form a state decentralization policy for construction is required on the basis of knowledge of objective regional macro- and microeconomic investment-construction processes in cities, economic mechanism and indicators of development of investment-building complex and dynamics of social and economic development of regions. The mechanism of the construction complex needs to be improved, using new sources and forms of financing, achieving the balance of the goals of decentralization and its financial support. In addition, taking into account the European integration course of the announced reforms, the European understanding of the essence of risk management in construction during decentralization becomes of paramount importance. Therefore, further research requires the study of the experience of European countries in the implementation of risk management processes in construction during the decentralization of power and the analysis of foreign systems of management mechanisms, in the context of their implementation in the national practice of public administration.

Keywords: construction risks, public administration, risk management model in construction and operation of buildings.

Постановка проблеми. Будівництво — галузь, що може мати значну кількість ризиків. Крім того, важлива роль відводиться фінансовим ризикам будівельної галузі, що виникають в результаті несподіваних змін у законодавстві та економіці. З огляду на тривалість інвестицій та сили капіталу будівництва, ризик може негативно впливати на результат. Ризики все частіше використовуються для оцінки впливу негативних факторів на виробництво будівельних матеріалів та виробів [1]. Це пов'язано з тим, що ризик, як кількісний опис реалізації кризи, може використовуватись для оцінки стану умов праці, економічних втрат, кількості аварій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Деяким питанням аналізу державного управління ризиками у будівництві, що сприяють розвитку галузі, присвячені праці: В. Б. Авер'янова, О. Ю. Амосова, А. Г. Ахламова, В. Д. Бакуменка, В. М. Вакуленка, Н. В. Грицяк, А. О. Дегтяра, В. В. Дорофієнка, О. М. Іваницької, В. С. Куйбіди, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінова, Т. В. Мотренка, О. М. Непомнящого, Н. Р. Нижник, В. М. Огаренка, О. С. Поважного, В. М. Олуйка, В. М. Рижих, І. В. Розпутенка, С. М. Серьогіна, О. І. Черниш та ін.

Мета статті — дослідити наукову генезу процесів державного управління ризиками у будівництві та на основі проведеного дослідження розробити модель державного управління ризиками у будівництві та експлуатації споруд.

Виклад основного матеріалу дослідження. Політика держави відіграє вирішальну роль у розвитку

будівництва в усьому світі, оскільки саме держава має контролювати основний ресурс, без якого неможливе будівництво, — землю. Аналізуючи досвід розвинених країн, ми бачимо, що ефективне виконання державою своїх функцій дає могутній поштовх у будівництві. Водночас органи державної влади нерідко зазнають критики за створення різних бар'єрів на шляху його розвитку. Серед них: адміністративні бар'єри, бюрократична тяганина, корупція й непрозорість у здійсненні основних функцій держави, що безпосередньо впливає на обсяги ринку будівництва та ціну об'єктів, оскільки забудовники перекладають витрати на подолання бар'єрів на кінцевого покупця. Останнім часом за кордоном приділяється найбільша увага питанням управління будівельною галуззю, як однією із найважливіших галузей економіки.

У науковій літературі за ступенем розвитку державного регулювання економіки зазвичай виділяють дві групи країн: з розвиненим механізмом державного регулювання економіки — держави Західної Європи (Німеччина, Франція, Нідерланди, Скандинавські країни, Австрія), а також країни Азії (Японія, Південна Корея, Китай), що швидко розвиваються, використовуючи механізм макроекономічного розвитку на середньострокову перспективу [2].

Розглядаючи управління процесом оцінки ймовірності і результату несприятливих подій та явищ у будівництві, можна вести мову про те, що моніторинг ризику включає управління ризиками протягом всього життєвого циклу будівельно-

го проекту. При цьому контроль за ризиками якості будівництва забезпечує управління інформацією для

прийняття ефективних рішень до виникнення ризикованих подій. На рис. 1 представлена авторська мо-

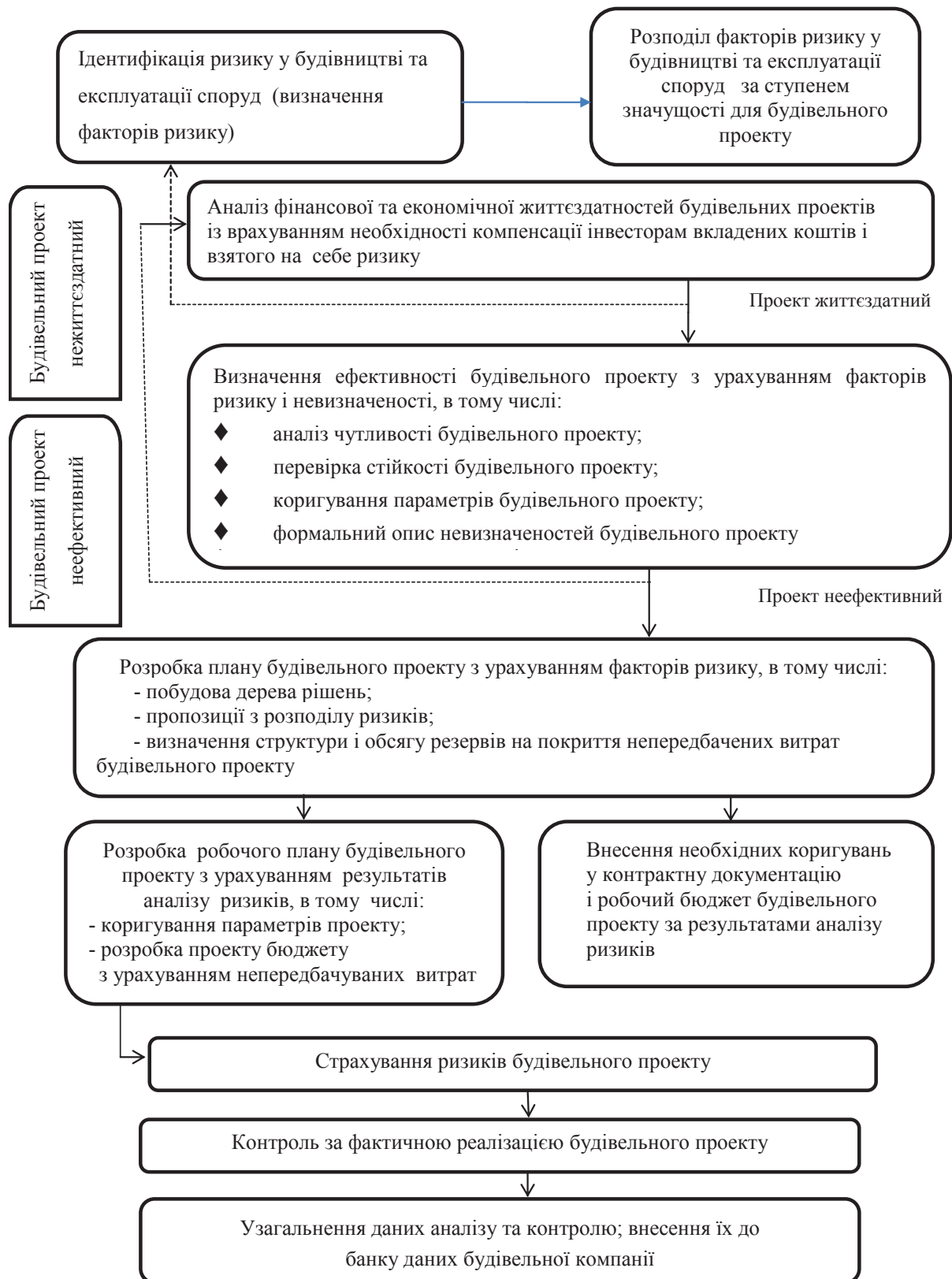


Рис. 1. Модель державного управління ризиками у будівництві та експлуатації споруд

Джерело: власна розробка автора

дель робочої організації управління ризиками у будівництві та експлуатації споруд.

Кумулятивним виразом системи ризиків у будівництві та експлуатації споруд у системі державного управління є її структура (див. рис. 2).

З наведеної структури випливає, що, залежно від причин виникнення,

будівельні ризики класифікують на зовнішні, внутрішні та інші ризики.

В загальнотеоретичному плані зовнішні будівельні ризики класифікують таким чином:

1. Непередбачувані зовнішні ризики:

- заходи впливу держави на такі сфери, як: податки, ціноутво-

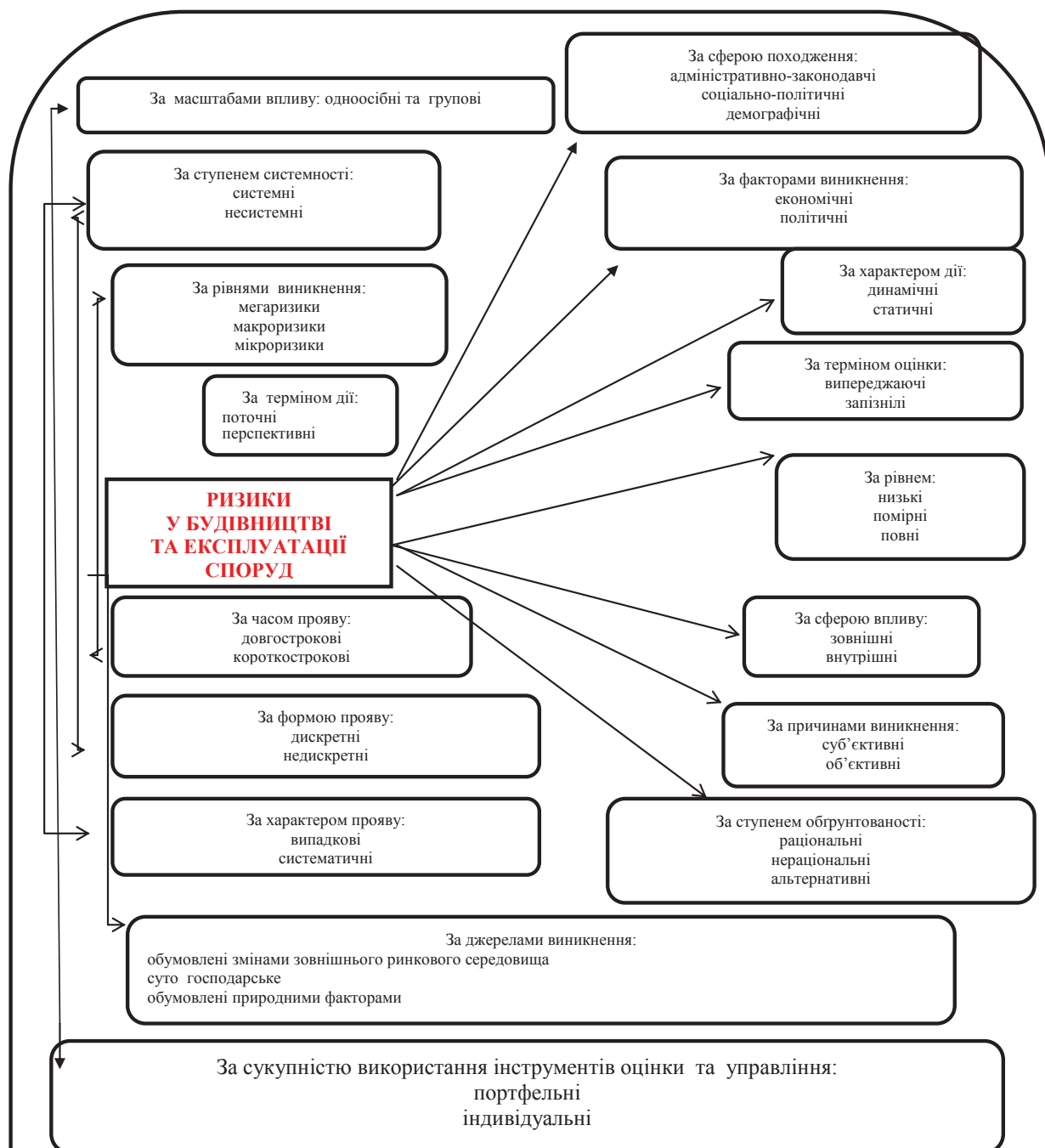


Рис. 2. Узагальнена структура ризиків у будівництві

Джерело: власна розробка автора

рення, землекористування, фінанси та кредити, охорона навколишнього середовища;

- стихійні лиха (землетруси, повені, інші природні катаклізми);
- кримінальні та економічні злочини (тероризм, саботаж, рекет та ін.);
- зовнішні ефекти: політика (заборона діяльності), економіка (переривання пропозиції, банкрутство партнерів, клієнтів), навколишнє середовище (аварії), соціальні (страйки) тощо.

2. Передбачувані зовнішні будівельні ризики:

- ринковий ризик (зміни цін, курсів обміну, споживчого попиту, ринкових умов, конкуренції, інфляції тощо) [3];
- операційний ризик (відмова від цілей проекту, правил експлуатації та порушень безпеки, неможливості підтримувати умови експлуатації об'єктів, будівель тощо).

Внутрішні будівельні ризики поділяються на:

1. Ризик внутрішніх організацій, а саме:

- недоліки в роботі, відсутність будівельних матеріалів, затримки при доставці будівельних матеріалів, помилки в плануванні та проектуванні будівельних проектів, неправильне функціонування та управління, зміни раніше узгоджених вимог, виникнення додаткових вимог від клієнтів та партнерів;
- переривання робочого плану будівельного проекту, низька

кваліфікація його розробників, бюджетні та кошторисні помилки, неефективна стратегія поставок та продажу, визначення скарг та претензій від партнерів, постачальників та споживачів.

2. Внутрішні технічні будівельні ризики:

- зміна технології виконання будівельних робіт, помилкові технологічні рішення, помилки в проектній документації, невідповідність стандартам проекту, розбивка обладнання тощо [4, с. 26].

Отже, попереднє визначення виду ризиків та кризових явищ у будівельному комплексі дають могутній поштовх до осмислення причин виникнення даних проблем та пошуку механізмів державного управління для їх усунення. Триєдиною місією держави у нових ринкових умовах є регулювання макроекономічної ролі будівельного комплексу, механізму економічних відносин його учасників і забезпечення ефективності проектних рішень для мінімізації ризиків у будівельній сфері.

Формувати державну політику щодо управління ризиками будівництва потрібно на основі пізнання об'єктивних макро- і мікроекономічних інвестиційно-будівельних процесів, моделювання впливу структури, економічного механізму і показників розвитку інвестиційно-будівельного комплексу та динаміки соціального і економічного розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У контексті цієї статті ризики у будівництві характеризуються несподіваним і рап-

товим настанням небезпечних ситуацій. Це необхідно для швидких та рішучих дій, усунення чи зменшення наслідків будівельних небезпек. Ризик будівництва — подія, прояв якої є випадковим та викликає небажані наслідки для учасників будівельних відносин. Незалежно від характеру ризику він може виникнути на кількох етапах управління процесом будівництва: контроль за ризиком, включаючи управління фінансами для його страхування, та фінансування ризиків тощо. Варто підкреслити, що, аналізуючи ризики, необхідно провести різні розрахунки та передбачити можливість втрати інвестиційних ресурсів через їх виникнення. Перспективами подальших досліджень є уточнення зазначеної методики в частині даних щодо розподілу витрат від настання ризику у будівництві і може розглядатись лише як проміжний варіант для побудови цілісної системи державного управління ризиками протягом всього життєвого циклу будівельного проекту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ризики у будівельній галузі* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dbn.at.ua/news/riziki_v_budivelnij_galuzi/2014-03-03-238
2. *Бібік Н. В.* Міжнародна практика державного регулювання в сфері бу-

дівництва / Н. В. Бібік [Електронний ресурс] // Менеджер. — 2014. — № 1. — С. 115–121. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2014_1_24

3. *Казанский Ю. Н.* Управление строительством: опыт США, Японии, Великобритании, ФРГ, Канады [Электронный ресурс] / Ю. Н. Казанский. — М. : Стройиздат, 1994. — 407 с. — Режим доступа: <http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf>
4. *Мамедов О. Ю.* Сучасна економіка: навч. посіб. / за наук. ред. О. Ю. Мамедова. — К.: Феникс, 2014. — 608 с.

REFERENCES

1. *State building norms of Ukraine* (2014), “Risks in the construction industry“, available at: http://dbn.at.ua/news/riziki_v_budivelnij_galuzi/2014-03-03-238 (Accessed 4 December 2017).
2. *Bibik N. V.* (2014), “International practice of state regulation in the field of construction” // *Menedzher*. — Vol. 1. — P. 115–121, Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2014_1_24
3. *Kazansky Yu. N.* (1994), *Upravlenye stroytel'stvom: opyt SShA, Yaponyy, Velykobrytanyy, FRH, Kanady* [Construction management: the experience of the USA, Japan, Great Britain, Germany, Canada], *Stroyyzdat, Moscow*, available at: <http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf>
4. *Mamedov O. Yu.* (2014), *Suchasna ekonomika* [Modern economy], *Fenyks, Kyiv, Ukraine*.

УДК 35:351.746.1 (077)

Галанюк Яків Сергійович,

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20, тел.: (067) 410 20 25, e-mail: yhalaniuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2819-5992

Галанюк Яков Сергеевич,

аспирант кафедры глобалистики, евроинтеграции и управления национальной безопасностью, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (067) 410 20 25, e-mail: yhalaniuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2819-5992

Halaniuk Iakiv Serhiiovich,

Post-graduate student of the department of global studies, European integration and national security administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, 20, Str. Ezhen Pottier, tel.: (067) 410 20 25, e-mail: yhalaniuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2819-5992

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.17>



УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ТА НАСЕЛЕННЯМ

Анотація. Висвітлено авторський підхід до удосконалення механізмів взаємодії Державної прикордонної служби України з громадськими організаціями та населенням. Проаналізовано громадський контроль як один з механізмів їх взаємодії та пріоритетні напрями удосконалення взаємодії, зокрема, вдосконалення форм і методів організації зворотного зв'язку з громадянами, запровадження процедури оцінки ефективності взаємодії ДПСУ з населенням та громадськими організаціями. Викладено розроблені автором концептуальні засади розвитку громадського контролю у ДПСУ, у тому числі форми громадського контролю та його ресурсне забезпечення. Розглянуто алгоритм механізму участі громадськості в розвитку прикордонного відомства через подання петиції або пропозиції до проекту нормативно-правового акту (чи до

діючого нормативно-правового акту). Наведено розроблену автором модель механізму обговорення проектів нормативно-правових актів та громадських петицій. Відзначено, що одним з механізмів взаємодії ДПСУ з громадськістю є дієвий громадський контроль, що стає невід'ємною частиною забезпечення національної безпеки і політичної стабільності. Умови перманентності загроз України в прикордонному просторі, а на окремих напрямках і їх загострення, разом з подальшим реформуванням інститутів української державності обумовлюють проблему встановлення і здійснення громадського контролю в прикордонній сфері як важливу і невідкладну.

Доведено думку про те, що громадський контроль покликаний визначити правильність військово-силової політики в прикордонній сфері, обґрунтованість масштабів і оптимальність форм діяльності прикордонників. У відповідності з усім цим в предметній царині контролю громадськості мають перебувати: політичні рішення з питань прикордонної безпеки, включаючи міжнародні домовленості; доцільність і обґрунтованість урядових програм щодо забезпечення і реформування прикордонних органів України, оцінка результативності цих програм і порядок внесення до них змін.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, громадськість, громадські організації, взаємодія, співпраця, громадський контроль.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И НАСЕЛЕНИЕМ

Аннотация. Отражен авторский подход к усовершенствованию механизмов взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с общественными организациями и населением. Проанализирован общественный контроль как один из механизмов их взаимодействия и приоритетные направления усовершенствования взаимодействия, в частности, совершенствование форм и методов организации обратной связи с гражданами, внедрение процедуры оценки эффективности взаимодействия ГПСУ с населением и общественными организациями. Изложены разработанные автором концептуальные принципы развития общественного контроля в ГПСУ, в том числе формы общественного контроля и его ресурсное обеспечение. Рассмотрен алгоритм механизма участия общественности в развитии пограничного ведомства через представление петиции или предложения к проекту нормативно-правового акта (или к действующему нормативно-правовому акту). Приведена разработанная автором модель механизма обсуждения проектов нормативно-правовых актов и общественных петиций.

Отмечено, что одним из механизмов взаимодействия ГПСУ с общественностью действенный общественный контроль становится неотъемлемой частью обеспечения национальной безопасности и политической стабильности. Условия перманентности угроз Украины в пограничном пространстве, а на отдельных направлениях и их обострения, вместе с последующим реформированием институтов украинской государственности обуславливают

проблему установления и осуществления общественного контроля в пограничной сфере как важную и неотложную.

Доказано мнение о том, что общественный контроль призван определить правильность военно-силовой политики в пограничной сфере, обоснованность масштабов и оптимальность форм деятельности пограничников. В соответствии со всем этим в предметной области контроля общественности должны находиться: политические решения по вопросам пограничной безопасности, включая международные договоренности; целесообразность и обоснованность правительственных программ по обеспечению и реформированию пограничных органов Украины, оценка результативности этих программ и порядок внесения в них изменений.

Ключевые слова: Государственная пограничная служба Украины, общественность, общественные организации, взаимодействие, сотрудничество, общественный контроль.

IMPROVING MECHANISMS OF COOPERATION BETWEEN THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE, PUBLIC ORGANISATIONS AND POPULATION

Abstract. The article highlights the author's approach to improving cooperation mechanisms of the State Border Service of Ukraine with public organizations and population. There has been analyzed public control as a means their cooperation and priorities of improving the cooperation, particularly, forms and methods of organizing citizens' feedback, introduction of the assessment procedure of the efficiency of the SBSU and population and public organization. There have been stated conceptual pillars of the public control development in the SBSU, developed by the author, including public control forms and resource provision. There has been considered a mechanism algorithm of the public participation in the development of the border administration through submitting petitions or proposals concerning a legally enforceable enactment draft (or the legally enforceable enactment currently in force). There has been represented a mechanism model of discussing legally enforceable enactments and public petitions, developed by the author. It is noted that one of the mechanisms of interaction of the SBSU with the public is effective public control, which becomes an integral part of ensuring national security and political stability. The conditions of permanence of Ukraine's threats in the border area, and in certain areas and their exacerbation, along with further reforms of the institutes of Ukrainian statehood, cause the problem of establishing and implementing public control in the border area as an important and urgent one.

It is proved that public control is intended to determine the correctness of the military-force policy in the border area, the validity of the scale and optimality of the forms of activity of the border guards. In accordance with all this, in the subject area of public control should be: political decisions on issues of border security, including international agreements; the expediency and validity of government programs for the provision and reform of the border authorities of Ukraine, assess-

ment of the effectiveness of these programs and the procedure for making changes to them.

Keywords: State border service of Ukraine, the public, public organizations, cooperation, co-working, public control.

Постановка проблеми. У результаті демократичних перетворень в Україні, становлення громадянського суспільства та правової держави актуалізується проблема взаємодії органів державної влади, зокрема Державної прикордонної служби України (далі — ДПСУ) з громадськістю. Насамперед це співпраця ДПСУ з недержавними громадськими організаціями з метою підвищення ефективності виконання завдань, покладених на ДПСУ. Результативність співпраці з владою залежить від представників громадськості, їх мети та засобів впливу на органи державної влади, умов підготовки конкретних пропозицій до влади, які можуть бути напрацьовані тільки спеціалістами у відповідній галузі. Удосконалення механізму співпраці має сприяти реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, одночасно забезпечуючи врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень ДПСУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні в Україні проведено значну кількість досліджень, які стосуються теорії і практики діяльності прикордонного відомства, які викладені у працях М. М. Литвина, В. М. Серватюка, О. А. Бінковського, А. В. Махнюка, П. А. Шишоліна, Б. Д. Трегубова,

А. Б. Качинського, О. В. Ананьїна, О. І. Кириченка та ін. Окремі аспекти взаємодії ДПСУ з населенням, переважно прикордонних районів, розглядалися у працях І. В. Кукіна, О. В. Боровика, Р. М. Ляшука, О. Т. Березенського, Д. А. Купрієнка, В. А. Малюткіна та ін. Результати попередніх досліджень були враховані під час опрацювання нормативно-правових актів, що пов'язані з організацією діяльності прикордонної служби.

Проте у працях зазначених науковців увага акцентується на проблемі забезпечення прикордонної безпеки як складової національної безпеки, питання взаємодії ДПСУ з населенням розглядалися в межах прикордонних районів, а взаємодія з громадськими організаціями та населенням в цілому — майже не розглядалися.

Метою статті є викладення авторського бачення та обґрунтування заходів щодо вдосконалення механізмів взаємодії ДПСУ з громадськими організаціями та населенням.

Виклад основних результатів дослідження. Основу ефективної системи взаємодії органів влади і населення, яка дає змогу приймати відповідальні управлінські рішення, утворюють різні форми залучення громадян в управлінські процеси, у тому числі у системи підрозділів ДПСУ. Це передусім їх постійне ін-

формування про наміри і дії підрозділів, конструктивний обмін думками між відповідними структурами, населенням, громадськими організаціями, добре налагоджений зворотний зв'язок, що дає можливість вести безперервне відстеження громадянами ефективності прийнятих рішень і дій. Вкрай важливо, щоб система взаємодії ДПСУ з громадськістю ґрунтувалася на принципах соціального партнерства і діалогу. До числа найважливіших напрямів взаємодії ДПСУ і населення входять такі: відкрите обговорення актуальних проблем; з'ясування громадської думки про плани, проекти і рішення в період до їх остаточного прийняття; залучення громадськості до вироблення та експертизи рішень; систематичне оперативне інформування населення про прийняті рішення і передбачувані дії; забезпечення прозорості процедури прийняття рішень; з'ясування соціальних наслідків реалізації прийнятих рішень з особливим акцентом на вивчення громадської думки та ін.

Одним із механізмів взаємодії ДПСУ з громадськістю є дієвий громадський контроль, що стає невід'ємною частиною забезпечення національної безпеки і політичної стабільності. Умови перманентності загроз України в прикордонному просторі, а на окремих напрямках і їх загострення, разом з подальшим реформуванням інститутів української державності обумовлюють проблему встановлення і здійснення громадського контролю в прикордонній сфері як важливу і невідкладну.

Громадський контроль покликаний визначити правильність військо-

во-силової політики в прикордонній сфері, обґрунтованість масштабів і оптимальність форм діяльності прикордонників. Відповідно до цього в предметній галузі контролю громадськості повинні знаходитися: політичні рішення з питань прикордонної безпеки, включаючи міжнародні домовленості; доцільність і обґрунтованість урядових програм щодо забезпечення і реформування прикордонних органів України, оцінка результативності цих програм і порядок внесення до них змін.

В рамках реалізації "Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" [1] в системі ДПСУ були запроваджені інститути громадського контролю (громадські об'єднання) — Громадська Рада при Адміністрації ДПСУ, Об'єднана профспілкова організація ДПСУ, Всеукраїнська організація ветеранів-прикордонників. Прийнята 26 лютого 2016 р. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. актуалізує проблему "...налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства" [2].

Однак теоретична необґрунтованість основоположних засад формування громадського контролю у сфері прикордонної служби, технологій його здійснення, відсутність відповідної інформаційної бази обумовлюють необхідність формування концептуальних основ розвитку цього інструменту, враховуючи специфіку досліджуваної сфери (див. рис. 1).



Рис. 1. Концептуальні засади розвитку громадянського контролю у Державній прикордонній службі України

Недооцінка ролі громадського контролю в забезпеченні прикордонної безпеки державними і політичними діячами, більшістю населення країни, а також самими співробітниками прикордонних органів нівелює ідею демократизації влади, розподілу повноважень та відповідальності між сторонами. Зазначене обумовлює необхідність вирішення питань налагодження конструктивного діалогу між владою та громадськістю, враховуючи всі стандарти демократичного суспільства, що актуалізує

розвиток таких пріоритетних напрямів:

1. Надання громадським радам повноважень відбору претендентів на заміщення вакантних посад (чи окремих груп) за результатами оцінювання (чи/або співбесіди). Конкурси часто проходять формально, практично немає змагальності та вибору, оскільки нерідко буває лише один претендент на посаду [3, с. 183–184]. Зрозумілою є “подвійність” особистого статусу службовця ДПСУ. Вона втілюється у тому, що така особа,

практично завжди, одночасно виступає і як службовець публічно-правової сфери, і як військовослужбовець.

Отже, така правова “подвійність” впливає на характер суспільних відносин, які є предметом фундаментальних досліджень у галузі державного управління, юридичної деонтології, адміністративного права. Найактуальнішим сьогодні є їх зв’язок з явищами корупції, бюрократизму або зловживання своїми повноваженнями. У зв’язку з цим важливим напрямом співпраці громадськості та органів ДПСУ є участь у формуванні особового складу ДПСУ через процедури конкурсного добору.

Також можна запропонувати такі повноваження представників громадськості, як право: визначення порядку проведення атестаційного конкурсу, тестових завдань, прохідних балів, нормативів з фізичної підготовки та стрільби; участі у формуванні складу атестаційних комісій територіальних органів ДПСУ; на забезпечення прозорості проведення атестаційного конкурсу, в тому числі шляхом організації рівних умов для конкурсантів та залучення представників громадськості до процесу атестації; на проведення співбесіди з кандидатами на керівні посади ДПСУ; на участь у розгляді спірних питань.

2. Посилення ролі громадських рад у здійсненні заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема через надання функцій проведення поліграфічних досліджень на професійній основі (у випадку службового розслідування, здійснення заходів з очищення влади, а також, за необхідності, при відборі претендентів на

заміщення вакантних посад) з метою забезпечення їх неупередженості та об’єктивності результатів.

Найбільш гострим викликом сьогодення як для держави, так і для громадянського суспільства, є проблема масштабної корупції. Поєднання інтересів держави та громадянського суспільства означає необхідність делегування окремих державних функцій представникам громадськості. Корупція породжує недовіру громадян до влади, загрожує економічному та соціальному прогресу України, руйнує традиційні культурні та моральні засади розвитку суспільства, згубно впливає на духовний вектор генезису соціуму, підсилює ідеологічну кризу, в умовах якої розвивається наша держава, вражає життєво важливі інститути суспільства, одним із яких, безперечно, є державна служба. Такий стан речей створює передумови виникнення соціальної напруги, провокує загрози для національної безпеки держави, деформує моральність суспільства, створює негативні стереотипи щодо державної служби тощо.

Через наявність міжнародних зобов’язань процес боротьби з корупцією в Україні є незворотнім, проте його ефективність та масштаби будуть залежати виключно від політичної волі представників вищої державної влади.

Відповідно до норм законодавства України представники громадськості можуть брати участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону шляхом членства у Громадській раді при ДПСУ, а також участі у консультаціях, які проводить ДПСУ з

метою обговорення проектів нормативно-правових актів. Громадськість залучається й до інших публічних заходів, які проводяться з метою вивчення громадської думки щодо окремих напрямів діяльності ДПСУ. Так, у складі Громадської ради створені постійно діючі комітети, одним з яких є Комітет з питань запобігання та протидії корупції.

Саме цей постійно діючий комітет має можливість ефективно сприяти заходам, спрямованим насамперед на профілактику проявів корупції, запобігання втягуванню посадових осіб ДПСУ у протиправну діяльність. Ефективною формою запобігання корупції є робота з особовим складом, впровадження норм професійної етики службовців ДПСУ. Наразі з метою запобігання вчиненню корупційних та інших службових правопорушень можуть проводитися індивідуальні профілактичні заходи з особовим складом (у тому числі і при прийомі на службу або при проведенні службових перевірок). Вбачається, що основними завданнями комітету є сприяння реалізації державних та відомчих в системі ДПСУ програм, спрямованих на боротьбу з корупцією. Комітет також сприятиме врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики, яка направлена на протидію корупції.

Проте традиційний підхід до діяльності такого комітету при ДПСУ можна доповнити певним “інноваційним” елементом, пов’язаним з використанням широких можливостей сучасних засобів інструментальної діагностики емоційної напруги (поліграфів). Пов’язано це з можли-

вістю надання громадським радам функцій залучення спеціалістів (що прямо передбачено підпунктом б п. 3.2 Положенням про громадську раду при Адміністрації ДПСУ) [4] для проведення на професійній основі поліграфічних досліджень. У положенні прямо наголошено на праві громадської ради залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців. Серед таких фахівців можуть бути і спеціалісти з поліграфічних досліджень, проведення яких є доцільним як у випадку прийняття на роботу, так і при здійсненні службового розслідування.

Мета залучення громадськістю таких спеціалістів обумовлена бажанням забезпечити неупереджений та об’єктивний результат опитування. В Україні використання поліграфа законом прямо не заборонено. Однак перепорою у провадженні такого механізму участі громадськості стоїть практично повна відсутність нормативно-правового регулювання застосування поліграфів. Водночас поєднання інститутів громадянського суспільства та сучасних технологічних “інновацій” виступає запорукою ефективності провадження громадського контролю за діяльністю ДПСУ.

3. Вдосконалення форм і методів організації зворотного зв’язку з громадянами, в т. ч. впровадження процедур і технологій краудсорсингу через офіційний сайт.

Вивчаючи передовий зарубіжний досвід взаємодії з громадськістю не лише державних інституцій, а й бізнес-структур, можемо пропонувати використання технологій краудсорсингу. Краудсорсинг означає передачу окремих виробничих функцій невизначеному колу осіб на підставі публічної оферти, що не має на увазі укладення трудового договору. При цьому використовується колективний інтелект і синергія взаємодії великої кількості людей. Краудсорсинг дає змогу агрегувати інформацію, досвід, думки, прогнози, переваги та оцінки. Окремі технології краудсорсингу вже стали традиційними для публічного управління, у тому числі ДПСУ: зворотний зв'язок (зокрема, електронне звернення), розміщення інформації на сторінці служби в соціальних мережах (наприклад, фейсбук), он-лайн-конференції з можливістю розміщувати питання та коментарі. Однак ми пропонуємо розширити коло можливостей шляхом створення нових окремих рубрик або доповнення існуючої рубрики "Робота з громадськістю" такими складовими:

- он-лайн-обговорення проектів нормативно-правових актів в електронному режимі з можливістю голосування або методом експертної оцінки;

- електронна петиція. Якщо колективне звернення до ДПСУ підтримує велика кількість підписантів (мінімально необхідна кількість голосів визначається наперед), вона розглядається адресатом (громадською радою та/або відповідним структурним підрозділом ДПСУ) петиції першочергово з подальшим публічним звітом;

- створення файлообмінника з доступом через офіційний сайт ДПСУ з можливістю завантаження представниками громадськості та окремими громадянами (лише зареєстрованими користувачами з метою уникнення розповсюдження спаму та виконання вимог законодавства про звернення громадян) відеофайлів та фотозображень про інформацію в прикордонній смузі щодо руху транспортних засобів і вантажів поза прикордонним контролем; вчинення окремими особами діянь, які містять ознаки правопорушень або іншу інформацію суміжних прикордонних територій, які становлять інтерес задля забезпечення національної безпеки України;

- створення візуалізованої бази, яка містить перелік громадян України, іноземців, осіб без громадянства, діяльність яких мала або має суспільно небезпечний характер, які були офіційно оголошені в розшук компетентними органами різних держав з метою їх ідентифікації та затримання. Широке розповсюдження серед населення подібної інформації сприятиме підвищенню ефективності заходів з виявлення цих осіб;

- створення візуалізованої бази, яка містить інформацію про об'єкти, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення (і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства та заборонені щодо вивезення за межі України), що були/або можуть незаконно переміщені через державний кордон.

Модель механізму обговорення проектів нормативно-правових актів та громадських петицій дано на рис. 2.



Рис. 2. Схематична модель механізму обговорення проектів нормативно-правових актів та громадських петицій

Технології краудсорсингу у напрямі вдосконалення механізму участі громадськості в розвитку прикордонної безпеки матимуть соціальний ефект — активізують дії громадськості у сфері розвитку прозорого результативного діалогу громадськості та прикордонної служби, зроблять цей процес взаємовідповідальним та взаємовигідним.

4. Запровадження процедури оцінки ефективності взаємодії ДПСУ з громадськими організаціями та населенням. Система взаємодії влади і населення включає не тільки розглянуті та інші інституційні форми. Її невід'ємною частиною має стати оцінка ефективності взаємодії ДПСУ з громадськістю. Предметом такої оцінки можуть стати такі питання: ставлення населення в цілому і різних соціальних груп окремо до

прийнятих рішень; ступінь і форми участі людей у підготовці і прийнятті рішень; ступінь інформованості різних соціальних груп про прийняті рішення, оперативність інформування; готовність людей до участі в реалізації рішень, проектів, можливі форми такої участі; оцінка населенням ходу виконання рішень, ефективності вжитих заходів; оцінка стилю роботи органів ДПСУ з позиції наявності елементів бюрократизму і процедур дебюрократизації; оцінка ступеня довіри людей до ДПСУ і їхніх окремих представників як узагальнюючого показника ставлення до їхньої діяльності та ін.

Така оцінка може здійснюватись із використанням інформаційних технологій, зокрема через відповідну рубрику на офіційному сайті ДПСУ.

Висновок. Таким чином, проведене дослідження дає можливість вивчити досвід участі громадськості, відтворити на його базі існуючі механізми, моделі цього процесу, напрацювати пропозиції, які сприятимуть формуванню дієвої моделі взаємодії ДПСУ та інституцій громадянського суспільства. Так, застосування публічних програмних сервісів дасть можливість забезпечити оперативне реагування органів в ДПСУ на запити і потреби населення; зробити прозорою і більш чітко скоординованою систему і механізм здійснення владних повноважень.

Перспективою подальших досліджень цієї проблематики є розроблення методичних підходів до оцінки ефективності взаємодії ДПСУ з органами публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р [Електронний ресурс] // База даних “Законодавство України”. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>
2. *Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні* : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс] // Президент України: Офіційне інтернет-представництво. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
3. *Павленчик П. Т.* Добір, конкурс, присяга... резерв — технології. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади:

навч. посіб. / П. Т. Павленчик ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів: ЛРІДУ, 2002. — С. 181–192.

4. *Положення про громадську раду при Адміністрації Державної прикордонної служби України* [Електронний ресурс] / Державна прикордонна служба України. — Режим доступу: <http://dpsu.gov.ua/ua/Polozhennya-pro-Gromadsku-radu-pri-Administracii-Derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-Ukraini/> — назва з екрану.

REFERENCES

1. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2007), “Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “About approval of Conception of assistance of executive power of development of civil society organs”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80> (Accessed 16 January 2018).
2. *President of Ukraine* (2016), “Decree of President of Ukraine “About an assistance to development of civil society in Ukraine”, available at: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (Accessed 16 January 2018).
3. *Pavlenchuk P. T.* (2002), Dobir, konkurs, prysiaha... rezerv — tekhnologii. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsijni zasady [Selection, competition, oath... reserve is technologies. State administration in Ukraine: scientific, legal, to the shot and organizational principles], LRIDU, Lviv, Ukraine.
4. *State border guard service of Ukraine* (2015), “Position is about public advice at Administration of Government frontier service of Ukraine”, available at: <http://dpsu.gov.ua/ua/Polozhennya-pro-Gromadsku-radu-pri-Administracii-Derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-Ukraini/> (Accessed 16 January 2018).



УДК : 336.225

Грона Андрій Вадимович,

аспірант кафедри підприємництва та бізнесу, Київський національний університет технологій та дизайну, 01011, Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, тел.: (050) 957 94 96, e-mail: ondruleg@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6050-6500

Грона Андрей Вадимович,

аспирант кафедры предпринимательства и бизнеса, Киевский национальный университет технологий и дизайна, 01011, Киев, ул. Немировича-Данченка, 2, тел.: (050) 957 94 96, e-mail: ondruleg@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6050-6500

Grona Andrew Vadimovich,

entrepreneurship and business department's post-graduate student, Kyiv National Univer-

sity of Technologies and Design, 01011, Kyiv, Str. Nemyrovycha-Dunchenko, 2, tel.: (050) 957 94 96, 2, e-mail: ondruleg@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6050-6500

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.18>

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АВТОМАТИЧНИХ ЗАХОДІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ УХИЛЕНЬ ВІД СПЛАТИ ПДВ

Анотація. Викладені можливі заходи, на встановлення яких уповноважений Кабінет Міністрів та Міністерство Фінансів України. Ці заходи стосуються впровадження нових критеріїв оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування залежно від виду походження товарів, вказаних в них. Критерії та їх запровадження засновані на інформації, отримуваний із автоматизованої системи обліку товарних запасів платників ПДВ, яку необхідно створити як складову системи електронного адміністрування ПДВ. У статті викладені заходи, спрямовані на автоматизацію процедури розгляду письмових пояснень платників податку комісією ДФС, створеною згідно з наказом МФУ від 13.06.2017 р. за № 566. Крім того, в статті запропоновано автоматичні заходи попередження здійснення операцій “скрутки”. Відзначено, що процедура зупинки реєстрації ризикованих податкових накладних була запроваджена як засіб автоматичного попередження такої розповсюдженої схеми ухилення від сплати ПДВ, як “скрутка”, для всіх товарів, а не тільки для пального. В

цій статті під ризикованими податковими накладними/розрахунками коригування запропоновано розуміти такі податкові накладні/розрахунки коригування, які задовольняють затвердженням Мініфіном критеріям оцінки ступеня ризиків достатніх для зупинення їх реєстрації. Зауважено, що принцип беззаперечності вже встановлений в Україні. Він встановлений передчасно, оскільки ще не підкріплений ефективними автоматичними заходами попередження ухилень від сплати ПДВ. Реальне запровадження цього принципу є одним із ключових моментів покращення інвестиційного клімату та здійснення економічних реформ в Україні. Воно різко підвищить рівень свободи ведення бізнесу в Україні, відкриє шлях до встановлення автоматичної процедури повернення ПДВ та позбавить підприємства від необґрунтованих перевірок, які здійснюються у зв'язку з виявленням податкових порушень їх контрагентів (а частіше, контрагентів їх контрагентів).

Ключові слова: зупинка реєстрації податкових накладних, електронне врядування.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АВТОМАТИЧЕСКИХ МЕТОДОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ УКЛОНЕНИЙ ОТ УПЛАТЫ НДС

Аннотация. Изложены возможные меры, на установление которых уполномочены Кабинет Министров и Министерство финансов Украины. Эти меры касаются внедрения новых критериев оценки степени рисков, достаточных для остановки регистрации налоговых накладных/расчетов корректировки в зависимости от вида происхождения товаров, указанных в них. Критерии и их внедрение основаны на информации, получаемой из автоматизированной системы учета товарных запасов плательщиков НДС, которую необходимо создать как составную часть системы электронного администрирования НДС. В статье изложены меры, направленные на автоматизацию процедуры рассмотрения письменных объяснений налогоплательщиков комиссией ДФС, созданной согласно приказу МФУ от 13.06.2017 № 566. Кроме того, в статье предложены автоматические меры предупреждения осуществления операций “скрутки”. Отмечено, что процедура остановки регистрации рискованных налоговых накладных была введена как средство автоматического предупреждения такой распространенной схемы уклонения от уплаты НДС, как “скрутка”, для всех товаров, а не только для горючего. В этой статье под рискованными налоговыми накладными/расчетами корректировки предложено понимать такие налоговые накладные/расчеты корректировки, которые удовлетворяют утвержденным Минфином критериям оценки степени рисков достаточных для остановки их регистрации. Акцентируется, что принцип бесприкословности уже установлен в Украине. Он установлен преждевременно, поскольку еще не подкреплён эффективными автоматическими мерами предупреждения уклонений от уплаты НДС. Реальное внедрение этого принципа является одним из ключевых моментов улучшения инвестиционного климата и осуществления экономических реформ в Украине, что резко повысит уровень свободы ведения бизнеса в Украине, откроет путь к

установлению автоматической процедуры возврата НДС и избавит предприятия от необоснованных проверок, осуществляемых в связи с выявлением налоговых нарушений их контрагентов (а чаще, контрагентов их контрагентов).

Ключевые слова: остановка регистрации налоговых накладных, электронное государственное управление.

WAYS TOWARDS ADVANCED AUTOMATIC MEASURES TO PREVENT VAT EVASION

Abstract. This paper intends to bring a view on possible measures, which the Cabinet of Ministers and Finance Department of Ukraine are authorized to implement. These measures concern introducing new criteria for evaluating the level of risks, sufficient for stopping a registration of tax invoices/adjustment calculations, depending on a kind of the stated goods' issue. Both the criteria and implementation of those are based on the information, received from an automated VAT payers' inventory accounting system, necessary for creation as a component of VAT electronic administration system. The paper brings a view on measures, intended to automate a process of reviewing tax payers' written explanations by the SFS committee, established in accord to FDU's order # 566 on 13.06.2017. In addition, some automatic measures to prevent realizing the "twisting" operations have been proposed in the paper. It was noted that the procedure for stopping the registration of risky tax invoices was introduced as a means of automatically preventing such a widespread VAT avoidance scheme as a "twist" for all goods, and not just for fuel. In this article, under the risky tax billing/adjustment calculations, it is proposed to understand such tax invoices/adjustments calculations that satisfy the approved criteria of the Ministry of Finance to assess the degree of risk sufficient to stop their registration. It is noted that the principle of indiscretion has already been established in Ukraine. It is established prematurely, since it is not yet backed up by effective automatic measures to prevent VAT deviations. The real implementation of this principle is one of the key points in improving the investment climate and implementing economic reforms in Ukraine. It will sharply increase the level of freedom of doing business in Ukraine, will open the way for an automatic VAT refund procedure and deprive enterprises of unreasonable checks that are carried out in connection with the detection of tax breaches by their counterparties (and, more often, counteragents of their counterparties).

Keywords: stoppage of tax invoice registration, electronic governance.

Постановка проблеми. Одним із ключових механізмів викривлення народногосподарських пропорцій в Україні є порушення національного законодавства в частині сплати ПДВ.

З 01.07.2017 року, як один із способів боротьби з податковими правопорушеннями, була запроваджена процедура автоматичного моніторингу податкових накладних та зупинки їх

реєстрації. Перші місяці роботи такого моніторингу показали його недосконалість. Наразі йде спроба удосконалення механізму моніторингу різними органами влади: Верховна Рада України готує зміни до законів, які регулюють моніторинг податкових накладних, Кабмін та Мінфін готують зміни до порядку здійснення моніторингу. Всі ці спроби стосуються юридичних аспектів цієї справи. Тому виникає необхідність наукового аналізу процедури моніторингу податкових накладних з точки зору інформаційних та економічних аспектів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми автоматизації податкового контролю досліджувалися багатьма авторами. Насамперед відмітимо монографію М. І. Мельник та І. В. Лещух [1], де найповніше розглянуто всі сучасні проблеми автоматизації податкового контролю в Україні і надано численну бібліографію на цю тему. Всі ці публікації присвячені проблемам автоматичного виявлення суб'єктів підприємницької діяльності, які порушують податкове законодавство.

Метою статті є дослідження, визначення та обґрунтування напрямів удосконалення такого механізму моніторингу податкових накладних, за допомогою якого податкові правопорушення стануть або економічно не вигідними, або неможливими. Кінцевим результатом таких досліджень має стати розробка автоматичних механізмів попередження податкових правопорушень, які замінять механізми їх автоматичного виявлення.

Виклад основного матеріалу. З 2015 року Україна у вирішенні пи-

тання запобігання ухиленню від сплати ПДВ обрала шлях встановлення автоматичного попередження ухиленню від сплати ПДВ. Кінцевим результатом таких реформувань має бути відмова від принципу солідарної відповідальності покупця та продавця за ухилення від сплати ПДВ та реальне запровадження принципу беззаперечності податкового кредиту. Зауважимо, що принцип беззаперечності вже встановлений в Україні [2, ч. 3 п. 201.10 ст. 201]. На думку автора, він встановлений передчасно, оскільки ще не підкріплений ефективними автоматичними заходами попередження ухиленню від сплати ПДВ.

Реальне запровадження цього принципу є одним із ключових моментів покращення інвестиційного клімату та здійснення економічних реформ в Україні. Воно різко підвищить рівень свободи ведення бізнесу в Україні, відкриє шлях до встановлення автоматичної процедури повернення ПДВ та позбавить підприємства від необґрунтованих перевірок, які здійснюються у зв'язку з виявленням податкових порушень їх контрагентів (а частіше контрагентів їх контрагентів).

Історія встановлення автоматичних заходів попередження ухиленню від сплати ПДВ ще не завершена та поки що складається з 3-х важливих кроків, які задали напрям розвитку в цьому питанні.

Перший крок був здійснений 01.07.2015 р. [3, п. 48]. Була запроваджена електронна система адміністрування ПДВ, яка унеможливила реєстрацію фіктивних податкових накладних (під фіктивними накладними розуміються такі накладні, за

якими не сплачуються до бюджету відповідні податкові зобов'язання). Відзначимо, що у ЄС до сих пір несплата нарахованих платниками ПДВ податкових зобов'язань (output tax) є розповсюдженою. Зокрема, така несплата є основою схеми “карусель” [4, с. 13].

Після цього першого кроку залишився вичерпний перелік можливих правопорушень. Всі вони засновані на придбанні документів на товар, якого фактично немає (був проданий за готівкові кошти, з порушенням правил використання реєстраторів розрахункових операцій, без відображення в бухгалтерському обліку продавця), та використанні нарахованого при цьому податкового кредиту для тих чи інших цілей. Наведемо перелік таких цілей.

1. Для одночасного продажу документів на фактично відсутній інший товар (цей вид правопорушень отримав назву “скрутка” (товарів) [5]).

2. Для здійснення фіктивної (нереальної) поставки послуг.

3. Для зменшення власних податкових зобов'язань.

4. Для отримання бюджетного відшкодування (аналог розповсюдженої в країнах ЄС схеми “карусель”).

Другий важливий крок був здійснений 01.03.2016 р. [6, п. 58, розділ І]. Була запроваджена електронна система адміністрування реалізації пального, яка, крім адміністрування акцизного податку, унеможливила операції “скрутки” з паливом. Ця система заснована на обліку товарних запасів пального, яке зареєстрований платник акцизного податку з пального отримав від іншого зареєстрованого платника (або ввіз на митну

територію України) та ще не списав з балансу. Ця система призвела до того, що операція скрутки з паливом зумовлюватиме автоматичне виникнення податкових зобов'язань з акцизу (неможливість реалізації будь-якої кількості пального невідомого походження без виникнення додаткових зобов'язань з акцизного податку).

Третій важливий крок був здійснений 01.07.2017 р. [7–9]. Була встановлена процедура зупинки реєстрації ризикованих податкових накладних (далі — процедура зупинки). Ця процедура була запроваджена як засіб автоматичного попередження такої розповсюдженої схеми ухилення від сплати ПДВ, як “скрутка”, для всіх товарів, а не тільки для пального. На відміну від двох перших успішних кроків, цей крок виявився невдалим, оскільки має низку суттєвих недоліків, перелічених далі:

1. Процедура зупинки не попереджує здійснення фіктивних поставок послуг та інших основних операцій з ухилення від сплати ПДВ, які здійснюються шляхом придбання фіктивного податкового кредиту (придбання документів на товар з нарахуванням ПДВ без реального придбання товарів).

2. Система електронного адміністрування ПДВ налаштована таким чином, що вона, крім операцій “скрутки”, вважає сумнівним ще досить великий обсяг операцій законслухняних платників ПДВ (наприклад, вона вважає “скруткою” реалізацію виробником готової продукції, оскільки виробник реалізує не той товар, який придбав (сировину); те саме стосується операцій з от-

римання попередньої оплати за один товар з одночасним здійсненням попередньої оплати за інший товар, яку система також вважає “скруткою”).

3. Система електронного адміністрування ПДВ налаштована таким чином, що вона фіксує всі операції скрутки, але зупиняє тільки порушення у великих обсягах.

Недолік 1 призводить до того, що принципом беззаперечності отриманого податкового кредиту почали активно користуватися порушники податкового законодавства, здійснюючи фіктивні поставки послуг, оскільки згідно з цим принципом неможливо притягнути до відповідальності контрагента порушника.

Недолік 2 призводить до того, що, крім автоматичної зупинки реєстрації сумнівних податкових накладних, необхідно встановлювати окрему процедуру реєстрації зупинених податкових накладних (або відмови у їх реєстрації), яка повинна проводитися не автоматично (за участю великої кількості співробітників ДФС). На сьогодні саме недостатність кількості співробітників ДФС, які повинні здійснювати процедуру реєстрації зупинених податкових накладних, призвела до появи Проекту Закону № 7115 від 15.09.17 р. Проект Закону скасовує автоматичність процедури зупинки та принцип беззаперечності отриманого податкового кредиту (п. 57^{1.7} Проекту Закону).

Недолік 3 призвів до того, що порушники швидко навчилися уникати зупинки реєстрації податкових накладних (фірми порушників просто зменшили місячні обсяги і в той же час порушники збільшили кількість фірм).

Наявність названих недоліків призвела до того, що 06.12.2017 р. Верховна Рада України внесла зміни до Податкового кодексу, якими було викладено статтю 201.16 в новій редакції, згідно з якою зупинка реєстрації податкових накладних повинна здійснюватися у порядку та на підставах, визначених КМУ [10]. Таким чином, тема створення автоматичних заходів попередження набула найактуальнішого змісту.

У роботі [11] автор запропонував запровадити нову електронну систему адміністрування ПДВ, за допомогою якої в автоматичному режимі попереджатимуться майже всі викладені схеми ухилення від ПДВ. Запропонована система заснована на тому самому принципі, що і система електронного адміністрування реалізації пального, — на автоматичному обліку запасів товарів, отриманих платником ПДВ від іншого платника ПДВ, або ввезених ним на митну територію України та ще не списаних з балансу (надалі — автоматичний облік запасів).

Головною перевагою запропонованої нової системи заходів попередження ухилень від сплати ПДВ є те, що вона може бути заснована на тому самому програмному забезпеченні, що і нині діюча система моніторингу податкових накладних, яка використовується в процедурі зупинки їх реєстрації. Впровадження нової системи заходів потребує змін у законодавстві, які стосуються обов’язків та правил складання податкових накладних платниками ПДВ (в роботі [11] детально описано, що ці зміни складаються із 20-ти заходів та впроваджуються у три етапи).

У цій статті розглядаються заходи на першому етапі впровадження такої системи, які дещо відрізняються від аналогічних заходів, викладених у роботі [11]. Головною відмінністю викладених у статті заходів є те, що їх запровадження можливе в межах компетенції Кабінету Міністрів та Міністерства фінансів України і не потребує змін до Податкового кодексу України.

1. Пропозиції щодо зміни форми податкових накладних/розрахунків коригування та порядку їх заповнення на першому етапі формування автоматизованої системи обліку товарних запасів платників ПДВ.

У цій частині розглядатимуться шляхи створення автоматичної системи обліку товарних запасів платників ПДВ. Розв'язок такої задачі є можливим. Це було показано в роботі [11]. Зауважимо, що на **такому обліку** заснована система електронного адміністрування **реалізації палива** (СЕА РП).

Як зазначалося у вступній частині, процедура зупинки реєстрації ризикованих податкових накладних (далі — процедура зупинки) була запроваджена, як засіб автоматичного попередження такої розповсюдженої схеми ухилення від сплати ПДВ, як “скрутка”, для всіх товарів, а не тільки для пального. У цій статті під ризикованими податковими накладними/розрахунками коригування (далі — ПН/РК) розуміються такі ПН/РК, що задовольняють затвердженням Мінфіном *критеріям оцінки ступеня ризиків достатніх для зупинення їх реєстрації (далі — Критерії)*. Операція “скрутки” товарів схематично викладена у праці [11].

На думку автора, підґрунтям недоліків процедури зупинки не є програмне забезпечення, за допомогою якого здійснюється моніторинг ПН/РК. Ним є інформація, яка аналізується при здійсненні моніторингу, — системою має аналізуватися дещо інший масив даних, наведених у ПН/РК платників ПДВ. Головна причина в тому, що СЕА ПДВ не відрізняє, чи отримав платник ПДВ товар, чи він тільки здійснив попередню оплату товарів/послуг.

Запропонуємо, щоб процедура зупинки була заснована на автоматичному обліку товарних запасів платників ПДВ. Під таким обліком мається на увазі облік кількості (об'єму, обсягу) товарів певної номенклатури (згідно з першими 4-ма цифрами коду УКТ ЗЕД) та певної одиниці виміру.

Для ведення такого обліку органи ДФС, на думку автора, потребують від платників додаткової інформації, головне — інформацію:

1. Чи отримав платник ПДВ товар, чи він тільки здійснив попередню оплату товарів/послуг.

2. Чи використовуються товарні запаси в ролі сировини для виконання робіт, надання послуг або вироблення інших товарів (у т. ч. на дачальницьких умовах).

На думку автора, такий облік має стати основою для вироблення нових критеріїв. Можливість ведення такого обліку була доведена в роботі [11]. Також була доведена можливість поетапного формування такого обліку. Варто наголосити, що створити умови для отримання інформації 1-го виду достатньо лише за рахунок нормативних актів Кабінету Міністрів

та Міністерства фінансів України. Тобто впровадження такого обліку на I-му етапі можливе за рахунок дій тільки Кабміну та Мінфіну. Проте, щоб створити умови для отримання інформації 2-го виду, необхідними стануть зміни до Податкового кодексу України, що виводить створення таких умов на наступні етапи формування необхідної системи обліку.

Сформулюємо заходи, яких, на наш погляд, необхідно вжити КМУ та МФУ (в рамках наданих йому повноважень, згідно з п. 201.2 ст. 201 ПКУ) щодо зміни форми та порядку заповнення ПН/РК на першому етапі формування автоматизованої системи обліку товарних запасів платників ПДВ.

1. Доповнити розділ Б форми ПН, затвердженої наказом Мінфіну від 31.12.2015 р. № 1307, графою 3.4 з умовною назвою “вид товару в залежності від підстав його набуття”. У випадку, якщо податкові зобов’язання виникають у зв’язку з отриманням попередньої оплати за товар, ця графа не заповнюється. Надалі в цій статті буде показано, що всі товари, які знаходяться на митній території України на балансі платників ПДВ, за ознакою їх походження можна класифікувати на 13 видів. Таким чином, при відвантаженні товару в цій графі ставиться відповідний код від 1-го до 13-ти залежно від виду відвантаженого товару. Рядок, у якому в графі 3.4 не заповнюється, надалі називатимемо “авансовий рядок”. Рядок, у якому стоїть код виду відвантаженого товару, називатимемо “відвантажувальний рядок”.

2. Аналогічно доповнити розділ Б форми РК (додаток 2 до форми ПН)

графою 4.4 з такою самою умовною назвою.

3. Для випадку, коли продавець відвантажує товар після отримання попередньої оплати, запровадити обов’язковість складання РК до ПН, яка була складена у зв’язку з отриманням попередньої оплати. В рядку, що коригується, зменшуються обсяги постачання товару, який мав бути поставлений у майбутньому (графа 13 розділу Б РК)¹. Одночасно з цим в РК створюється один або кілька відвантажувальних рядків, у яких збільшуються обсяги постачання товару/ів, який/і вже відвантажено (графа 13 розділу Б РК). Зауважимо, що при коригуванні одного авансового рядка ПН у відповідному РК може міститися від двох до 14-ти рядків під одним номером (один рядок авансовий, а інші — відвантажувальні). В РК здебільшого міститимуться один авансовий та один відвантажувальний рядки.

Заходи 1–3 є ключовою пропозицією нашої роботи.

Мета цих змін — зробити так, щоб в електронну базу системи електронного адміністрування ПДВ надходила інформація про відвантаження товарів платниками ПДВ. Інформація про вид відвантаженого товару необхідна для впровадження нових критеріїв моніторингу ПН/РК, складених у зв’язку з відвантаженням товарів, які будуть запропоновані в наступних частинах статті. На думку автора, моніторинг ПН/РК, складених у зв’язку отриманням попередньої оплати, не є необхідним.

¹ Це може бути здійснене або шляхом зміни кількості товару, або його ціни.

Крім того, пропонується платникам ПДВ в електронному вигляді інформувати систему про зміну кількісних показників товарів, що знаходяться у них на балансі, у зв'язку із зміною одиниці їх виміру.

Результатом цих заходів буде змога СЕА ПДВ вести серед платників ПДВ автоматичний облік запасів товарів, які або були отримані ними від інших платників ПДВ, або були ввезені ними на митну територію України, та ще не відвантажених іншій особі (далі — автоматичний облік запасів).

Зауважимо, що у КМУ та МФУ немає повноважень на запровадження окремих спеціальних санкцій за невиконання платниками ПДВ запропонованих заходів. Більше того, при запровадженні цих заходів суттєво збільшиться робоче навантаження на ведення бухгалтерського обліку платниками ПДВ. Але незважаючи на можливість невиконання наведених заходів, платники ПДВ будуть зацікавлені у їх виконанні, оскільки надалі буде показано, що запропоновані в роботі нові критерії виявлення ризикованих ПН/РК будуть такими, що отримувач товару буде вимушений сам інформувати СЕА ПДВ про те, що товари, наявні в його запасах, дійсно були ним отримані від інших платників ПДВ. Продавець товару, в свою чергу, буде зацікавлений у правильному зазначенні коду виду відвантаженого товару для зменшення ризику зупинення його ПН/РК.

2. Заходи із ранжування товарів, що відвантажуються, залежно від підстав їх походження.

Одночасно із змінами до форми ПН/РК пропонується ввести реє-

страцію виробників товару в органах ДФС. В межах цих пропозицій передбачається добровільна реєстрація виробників товарів за спеціальною заявою (по кожному виду товару згідно з кодом УКТ ЗЕД, в тому числі номенклатури відходів, які виникають на постійній основі в результаті їхньої діяльності), в якій вказуються передусім таблиця даних платника ПДВ, згідно з додатком до наказу Мінфіну від 13.06.2017 р. № 567, а також інші дані, повний перелік яких вказаний у роботі [11, с. 29]. Крім того, пропонується, щоб такі виробники мали можливість надавати органам ДФС в електронному вигляді інформацію про відвантажені ними товари, виготовлені з давальницької сировини замовника. В цьому документі будуть вказані номенклатура, одиниця виміру та кількість (об'єм, обсяг) відвантаженого товару за правилами вказування аналогічної інформації в податкових накладних. Після запровадження таких заходів усі товари, які знаходяться на митній території України на балансі платників ПДВ, за ознакою їх походження можна класифікувати так:

1) вироблені безпосередньо платником податку, який зареєстрований виробником цієї номенклатури товарів;

2) виготовлені зареєстрованим виробником цієї номенклатури товарів з давальницької сировини платника ПДВ (який є першим власником товару) за умови, що виробник проінформував про це СЕА ПДВ;

3) відходи господарської діяльності платника податку, який зареєстрований виробником товару (послуг);

4) вироблені безпосередньо платником податку, який не зареєстрований виробником цього товару;

5) виготовлені з давальницької сировини платника ПДВ (який є першим власником товару) особою, яка або не зареєстрована виробником цієї номенклатури товарів, або не проінформувала СЕА ПДВ про відвантаження таких товарів;

6) відходи господарської діяльності платника податку, який не зареєстрований виробником товару (послуг);

7) отримані від інших платників ПДВ після ____ 20__ р.² (за умови реєстрації такими платниками ПН/РК, в яких вказаний факт відвантаження товару або наявності інших документів, які, згідно з п. 201.11 с. 201, є підставою для нарахування сум податку, що відносяться до податкового кредиту без отримання податкової накладної);

8) отримані від інших платників ПДВ після ____ 20__ р.² без реєстрації ними ПН/РК, в яких вказаний факт відвантаження товару (за наявності документів, що підтверджують набуття цих товарів)³;

9) набуті особою до моменту її реєстрації платником ПДВ (за наявності документів, що підтверджують набуття цих товарів);

10) набуті платником податку до ____ 20__ р.² (за наявності документів, що підтверджують набуття цих товарів);

² Повинна стояти дата, з якої набувають чинності зміни до законодавства, запропоновані в цій статті.

³ У тому числі у випадку отримання товарів без згоди його власника при зверненні стягнення на них.

11) отримані від неплатників ПДВ після ____ 20__ р.² (за наявності документів, що підтверджують набуття цих товарів);

12) ввезені платником податку на митну територію України після ____ 20__ р.²;

13) всі інші товари, щодо яких відсутні документи, що підтверджують їх набуття від інших осіб⁴.

Такий перелік видів товарів залежно від їх походження є вичерпним. *На першому етапі формування автоматичної системи обліку товарних запасів СЕА ПДВ обліковуватиме лише товари видів 2, 7 та 12.*

3. Нові критерії віднесення ПН/РК до категорії ризикованих та автоматизація їх перевірки залежно від виду походження відвантаженого товару.

У цій статті під процедурою перевірки ризикованих ПН/РК розуміється процедура реєстрації або відмови в реєстрації зупинених ПН/РК, яка здійснюється комісією ДФС, створеною згідно з наказом Мінфіну від 13.06.2017 р. № 566. Головною пропозицією цієї частини статті є встановлення нових критеріїв для ПН/РК залежно від виду відвантаженого товару. Крім того, викладено пропозиції щодо автоматизації перевірки зупинених ПН/РК, а також ознаки, за якими ПН/РК не підлягають моніторингу залежно від видів відвантажених товарів.

Розглянемо спочатку встановлення критеріїв для ПН/РК, складених в результаті відвантаження товарів виду 12. Пропонується, щоб

⁴ У тому числі знахідки, скарби, товари, набуті за набувальною давністю.

моніторингу підлягали всі ПН/РК цього виду, в тому числі ті ПН/РК, які згідно з чинною редакцією наказу Мінфіну від 13.06.17 р. № 567 (п. 5) звільнено від моніторингу. Пропонується вважати ризикованими ПН/РК ті, в яких кількість відвантажених товарів не відповідає кількості товарів, які обліковуються в СЕА ПДВ (відвантажуються товару більше, ніж було ввезено на митну територію України). Для добросовісного платника ПДВ є дві можливі причини віднесення такої ПН/РК до ризикованої:

1. Помилка в заповненні ПН/РК, особливо графі 3.4 Розділу Б ПН (графи 4.4 розділу Б РК).

2. Інформація про ввезення товару з певних технічних причин відсутня у СЕА ПДВ.

Пропонується налаштувати програмне забезпечення, за допомогою якого складаються ПН/РК, таким чином, щоб вона мала можливість отримувати інформацію про наявність товару видів 12 (та видів 2, 7), які обліковуються в СЕА ПДВ. В межах пропозиції передбачається вказувати платнику ПДВ, що, можливо, він зробив помилку при віднесенні відвантаженого товару до виду 12 та повідомляти його перед реєстрацією ПН/РК про можливі загрози зупинки реєстрації цієї ПН/РК.

Процедуру зупинки та перевірки зупинених ПН/РК пропонується налаштувати таким чином, щоб платник ПДВ при отриманні такої інформації був зацікавлений не реєструвати проблемну ПН/РК, а усунути власну помилку або причину того, що інформація про ввезення товару відсутня у СЕА ПДВ. *Цей*

принцип стосуватиметься процедури зупинки та перевірки зупинених ПН/РК, складених у зв'язку з відвантаженням товарів усіх інших видів.

У разі якщо платник ПДВ реєструє проблемну ПН/РК (яка автоматично підпадає під критерії ризикованості), СЕА ПДВ зупиняє реєстрацію цієї ПН/РК та в електронному вигляді надсилає платнику податку кількість товару цієї номенклатури, яка обліковується в СЕА ПДВ, як товар виду 12, із наведенням реквізитів митних декларацій, згідно з якими цей товар був ввезений. Також система надсилатиме реквізити ПН/РК, згідно з якими товар цієї номенклатури був відвантажений. Система надає платнику податку пропозицію перевірити правильність заповнення ПН/РК й інформує його про те, що в нього є право не подавати заяву на перевірку, а зареєструвати нову ПН/РК вже без помилок. У разі отримання від платника заяви на перевірку система просить платника надати:

- 1) всі документи щодо походження товару, який вказаний в зупиненій ПН/РК;

- 2) документи, достатні для перевірки реальної наявності товарних запасів, які обліковуються в СЕА ПДВ. Вимога таких документів є універсальним заходом для виявлення операцій “скрутки” із товарами всіх інших видів. Це пояснюється тим, що у суб'єктів, які проводять операцію “скрутки”, наявність товарних запасів не реальна, а фіктивна. Тобто у них в наявності лише документи на вказані товари.

Зауважимо, що процедура зупинки, що встановлена законодавством на сьогодні, не наголошує на пере-

вірці реальної наявності товарних запасів.

У випадку, якщо платник податку надасть усі документи правильно, але єдиною його помилкою буде неправильне заповнення виду відвантаженого товару в графі 3.4 Розділу Б ПН (графі 4.4 розділу Б РК), сама комісія або приймає рішення про реєстрацію ПН/РК, або має право відмовити у реєстрації такої ПН/РК у зв'язку з тим, що надані документи не є достатніми для віднесення товару до виду 12 і таким чином не є достатніми для прийняття комісією рішення про реєстрацію такої ПН/РК згідно з Постановою КМУ від 29.03.2017 р. № 190. Зауважимо, що надана платником податку інформація здебільшого є підставою для здійснення позапланових перевірок його діяльності.

Встановлення критеріїв для ПН/РК, складених у результаті відвантаження товарів виду 2 та 7 і процедури їх перевірки, пропонується встановити аналогічно товарам виду 12, оскільки перевищення обсягів відвантажених товарів цих видів обсягам, які обліковуються в СЕА ПДВ, як і в попередньому випадку, можливе тільки в результаті або неправильного заповнення графі 3.4 (4.4) ПН(РК) або технічної помилки в СЕА ПДВ. Пропонується, щоб моніторингу також підлягали усі ПН/РК із товарами цього виду.

Розглянемо тепер встановлення критеріїв для товарів видів 1 та 3. Для виробників товарів підставами для зупинки реєстрації ПН/РК є:

1. Товар не належить до номенклатури, виробництво якої він зареєстрував.

2. Товар не відповідає спеціальним критеріям, встановленим для виробників цієї номенклатури. Розгляд таких спеціальних критеріїв виходить за межі досліджень цієї статті.

Якщо причиною зупинки реєстрації є перша, пропонується налаштування програмного забезпечення процедури зупинки та перевірки зупинених ПН/РК, також пропонується встановити аналогічно товарам виду 12.

Коло ПН/РК складених у зв'язку з відвантаженням товарів виду 1, які підлягають моніторингу, пропонується звузити таким чином: виключити з моніторингу ПН/РК, складені тими підприємствами, обсяги поставок яких дорівнюють або менші за 2,5 млн грн на місяць.

Для товарів виду 11 (найрозповсюдженіший вид товарів, які використовуються в операціях “скрутки”) пропонується суттєво звузити коло ПН/РК, які не підлягають моніторингу. Особливість товарів виду 11 у тому, що всі ПН/РК (з такими товарами) вважаються ризикованими. У праці А. В. Грона (2016) доведено, що операція з придбання платником ПДВ товарів у неплатника ПДВ з метою їх подальшого перепродажу можлива з юридичної, але сумнівна з економічної точки зору. Насамперед пропонується застосовувати процедуру зупинки для всіх операцій з відвантаження товарів цього виду, обсяги яких перевищують суму 85 тис. грн на місяць. Окрім цього, пропонується, щоб платник до кожної такої ПН/РК мав заповнювати додаток з умовною назвою: “Інформація про набуття відвантаженого товару”

(в подальшому Додаток 3). Такий додаток потрібен для автоматизації процедури перевірки зупинених ПН/РК. У ньому повинні бути вказані коди ЄДРПОУ постачальників товарів та реквізити документів, які *підтверджують фактичне набуття цих товарів*. Також для автоматизації пропонується, щоб при зупинці такі документи подавалися в електронному вигляді скан-копій, а єдиною підставою для відмови в реєстрації були несвоєчасне подання скан-копій документів або подання таких, які не підтверджуватимуть фактичне отримання товарів. Невідповідність поданих документів законодавству має бути лише підставою для призначення позапланової перевірки або порушення кримінальної справи. Зауважимо, що, як і для всіх зупинених ПН/РК, у випадку товарів виду 11 перевірці підлягає реальна наявність товарних запасів.

Для товарів виду 9, 10 коло ПН/РК, які підлягають моніторингу, пропонується не розширювати (залишити обсяг постачань до 500 тис. грн на місяць). Додаток 3 пропонується зобов'язати платників заповнювати також до кожної ПН/РК, яка реєструється. При зупинці реєстрації платники ПДВ повинні надати скан-копії документів, реквізити яких були вказані в Додатках 3. Процедура відмови в реєстрації або дозволу на реєстрацію — така сама, як і для товарів виду 11.

Для товарів видів 4, 5, 8, 13 (високий ризик здійснення операції “скрутки”) також пропонується розширити коло ПН/РК, які підлягають моніторингу, аналогічно до заходів для товарів виду 11. Але оскільки

при операціях із товарами видів 4, 5, 13 платники не в змозі заповнити Додаток 3, вони подають всі документи, які підтверджують підстави набуття саме цих товарів та реальність наявних товарних запасів.

Пропозиції щодо визначення критеріїв для операцій із товарами виду 6 аналогічні пропозиціям для товарів виду 11 з урахуванням того, що ризикованість таких ПН/РК залежить від підстав набуття товарів, що ліквідуються (таких підстав можливо 13 видів). Тому подробиці таких критеріїв виходять за межі цієї статті.

4. Пропозиції щодо реєстрації ризикованих ПН/РК без зупинки.

Із описаного в попередніх частинах статті робимо висновок, що в категорію ризикованих підпадає досить широке коло ПН/РК. Цією частиною статті пропонуються заходи, які дозволятимуть не здійснювати зупинку ризикованих ПН/РК, у випадку якщо платник податку має на своєму електронному рахунку в СЕА ПДВ (або сплатив до бюджету) достатню грошову суму.

В межах цієї частини статті пропонується, щоб платник ПДВ, окрім інформації про суму $\Sigma_{\text{накл}}$, на яку він має право зареєструвати ПН/РК, мав ще можливість отримати інформацію про його право зареєструвати ризиковану ПН/РК та вже зареєстровані ним ризиковані ПН/РК. В основу цих пропозицій покладена модель адміністрування ПДВ, яка полягає в тому, що платник ПДВ має право зареєструвати ризиковану ПН/РК, якщо виконується нерівність:

$$\Sigma_{\text{рах}} + \Sigma_{\text{спл}} - \Sigma_{\text{відшкод}} \geq \sum_i k_i S_i, \quad (1)$$

де $\Sigma_{\text{рах}}$ — сума, яка знаходиться на електронному рахунку платника податку в СЕА ПДВ; $\Sigma_{\text{спл}}$ — сума податку, сплаченого до бюджету з моменту набуття чинності запропонованих у цій статті змін до законодавства; $\Sigma_{\text{відшкод}}$ — загальна сума податку, заявлена платником до бюджетного відшкодування (у тому числі отримане бюджетне відшкодування) з урахуванням коригувань та результатів перевірок, що проводяться відповідно до ПКУ; S_i — загальна сума податку за зареєстрованими ризикованими ПН/РК, складеними у зв'язку з відвантаженням товарів i -го виду; k_i — коефіцієнт ризику можливості проведення операції “скрутки” з товаром i -го виду ($0 \leq k_i \leq 1$).

Коефіцієнти ризику встановлюються Кабміном відповідно до економічної ситуації. Спочатку пропонується, щоб усі k_i дорівнювали одиниці.

Запропоновані в цій частині заходи є повністю автоматичними, не вимагатимуть втручання співробітників ДФС у хід роботи та зроблять використання податкового кредиту, нарахованого при отриманні документів на товар для здійснення операцій “скрутки”, економічно невигідним. Така система заходів не зможе попереджати тільки окремий випадок операції “скрутки”, а саме:

– підприємство, яке робить операцію “скрутки”, отримує від клієнта попередню оплату, зареєструвавши відповідну ПН/РК, та не реєструє ПН/РК, складену у зв'язку із відвантаженням цього товару;

– придбаний у порушника товар клієнт використовує як сировину

для виробництва інших товарів (послуг).

Неможливість попередження пояснюється тим, що передача товару невідомого походження не підпадає під облік системою, а Кабмін не має повноважень встановлювати окремі санкції за те, що не відбулася реєстрація ПН/РК із відвантажувальними рядками.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, у статті висвітлено, що при отриманні додаткової інформації від платників податку систему електронного моніторингу ПН/РК можна перетворити з автоматичної системи пошуку правопорушників, які здійснюють операцію “скрутки”, в систему автоматичного попередження здійснення такої операції. Подальші дослідження мають стосуватися розробки автоматичних систем попередження всіх інших податкових правопорушень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мельник М. І., Лещук І. В. (2015), Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності, ДУ “Ін-т регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf> (Дата звернення — 4 листоп. 2017).
2. Верховна Рада України (2010), Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page> (Дата звернення — 4 листоп. 2017).
3. Верховна Рада України (2014), Закон України “Про внесення змін до По-

- даткового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (Дата звернення — 5 листоп. 2017).
4. *Keen M., Smith S.* (2006) VAT fraud and evasion: what do we know and what can be done?; *National Tax Journal* Vol LIX, No 4 December 2006; available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0731.pdf> (Дата звернення — 6 листоп. 2017).
 5. Інформаційне агентство “Главком” (2016), Ніна Южаніна: Мені здається, що до президента не доходить вся інформація про Насірова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://glavcom.ua/interviews/nina-yuzhanina-meni-zdajetsya-shcho-do-prezidenta-ne-dohodit-vsya-informaciya-vidnosno-nasirova-353361.html> (Дата звернення — 7 листоп. 2017).
 6. Верховна Рада України (2016), Закон України “Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-19> (Дата звернення — 8 листоп. 2017).
 7. Верховна Рада України (2016), Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні)” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-19> (Дата звернення — 8 листоп. 2017).
 8. Кабінет Міністрів України (2017), Постанова “Про встановлення підстав для прийняття рішення комісією Державної фіскальної служби про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних або про відмову в такій реєстрації” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/190-2017-%D0%BF> (Дата звернення — 9 листоп. 2017).
 9. Міністерство Фінансів України (2017), Наказ “Про затвердження Критеріїв оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та Вичерпного переліку документів, достатніх для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE30621.html (Дата звернення — 10 листоп. 2017).
 10. Верховна Рада України (2016), Проект Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62878 (Дата звернення — 12 груд. 2017).
 11. Грона А. В. Закономірності формування прозорої системи адміністрування ПДВ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B50J0x32KvJ8Nm9IVzdCeUJrSDg/view?usp=sharing> (Дата звернення — 14 листоп. 2017).

REFERENCES

1. *Mel'nyk M. I., Leschukh I. V.* (2015) “Podatkovyj kontrol’ v Ukraini: problemy ta priorytety pidvyschennia efektyvnosti, DU “Instytut rehional’nykh doslidzhen’ im. M. I. Dolishn’oho NAN Ukrainy”, [Online] available at:

- <http://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf>. (Accessed 4 November 2017).
2. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2011), Tax Code of Ukraine, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page>. (Accessed 4 November 2017).
 3. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The law of Ukraine “On amending the Tax Code of Ukraine and certain legal acts of Ukraine regarding the tax reform”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (Accessed 5 November 2017).
 4. *Keen M., Smith S.* VAT fraud and evasion: what do we know and what can be done?; National Tax Journal Vol LIX, № 4 December 2006; available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0731.pdf> (Accessed 5 November 2017).
 5. *Information agency “Hlavkom”* (2016), “Nina Yuzhanina: Meni zdaiet’sia, scho do prezidenta ne dokhodyt’ vsia informatsiia pro Nasirova” available at: <http://glavcom.ua/interviews/nina-yuzhanina-meni-zdajetsya-shcho-do-prezidenta-ne-dohodit-vsya-informaciya-vidnosno-nasirova-353361.html> (Accessed 7 November 2017).
 6. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The law of Ukraine “On amending the Tax Code of Ukraine and certain legal acts of Ukraine regarding provisions of balanced budget revenues in 2016”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-19> (Accessed 8 November 2017).
 7. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The law of Ukraine “On amending the Tax Code of Ukraine (regarding the improvement of the investment climate of Ukraine)”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-19> (Accessed 8 November 2017).
 8. *The Kabinet of Ministers of Ukraine* (2017), “On specifying grounds for State Fiscal Service commission on which to make decision on whether to register the tax invoice/adjustment calculation in the Unified register of tax invoices or to deny the such one”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/190-2017-%D0%BF> (Accessed 9 November 2017).
 9. *The Ministry of Finance of Ukraine* (2017) The Order “On specifying the Criteria of evaluation of risks, sufficient for stopping the registration of tax invoice/adjustment calculation in the Unified register of tax invoices and the Exhaustive set of documents, sufficient for making the decision of registration of tax invoice/adjustment calculation in the Unified register of tax invoices”, available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE30621.html (Accessed 10 November 2017).
 10. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2016), The draft law “On amending the Tax Code of Ukraine regarding provisions of balanced budget revenues in 2016”, available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62878 (Accessed 12 December 2017).
 11. *Hrona A. V.* (2017), “Zakonomirnosti formuvannia prozoroj systemy administruvannia PDV”, [Online] available at: <https://drive.google.com/file/d/0B50J0x32KvJ8Nm9IVzdCeUJrSDg/view?usp=sharing>. (Accessed 14 November 2017)



УДК 351:378:796.011.3(477)

Дегтяр Олег Андрійович,

доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Дегтярь Олег Андреевич,

доктор наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua

ORCID: 0000-0002-2051-3298



Diegtiar Oleg Andriyovych,

Doctor of Science in Public Administration, associate professor, associate professor of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshal Bazhanov, 17, (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Вавренюк Сергій Анатолійович,

кандидат наук з державного управління, викладач кафедри піротехнічної та спеціальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України, 61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94, тел.: (057) 700 31 71, e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Вавренюк Сергей Анатольевич,

кандидат наук по государственному управлению, преподаватель кафедры пиротехнической и специальной подготовки, Национальный университет гражданской защиты Украины, 61023, г. Харьков, ул. Чернышевская, 94, тел.: (057) 700 31 71, e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Vavrenyuk Sergey Anatolievich,

PhD in Public Administration, lecturer of the Department of pyrotechnic and special training, National University of Civil Defense of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevska, 94, tel.: (057) 700 31 71, e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.19>

РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ГОТОВНОСТІ ДО РОЗВИТКУ СТУДЕНТІВ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ

Анотація. Досліджено, проаналізовано та узагальнено системи формування готовності до розвитку фізичної культури студентів у ВНЗ України з урахуванням регіональних особливостей, можливості конструктивної рефлексії, комплексного саморозвитку і формування особи, готової до самовизначення, самоудосконалення і саморозвитку в системі фізичної культури. Виявлено, що одним з найбільш важливих компонентів проектування системи формування фізичної культури молоді є рівень здоров'я, який сформувався в процесі їх життєдіяльності. Незважаючи на багатовікові спроби вивчення здоров'я людини, воно досі не має чітких критеріїв оцінки. Незважаючи на велику кількість визначень, точок зору про суть здоров'я, до теперішнього часу немає єдності підходів його визначення. Не викликає, проте, сумніви та обставина, що здоров'я має відбивати здатність людини зберігати свій гомеостаз через адаптацію до умов середовища, що міняються, тобто активно чинити опір таким змінам з метою збереження і продовження життя. Тому при проектуванні системи формування фізичної культури студентської молоді необхідно знати особливості територій, на яких проживали студенти вищих навчальних закладів, для розробки практичних рекомендацій профілактики захворювань і внесення змін в робочі навчальні програми. Відмічено, що готовність до розвитку фізичної культури у студентів — це сформована в процесі фізкультурної освіти у вищих навчальних закладах нова якісна характеристика особи, що має високий рівень компетентності, здатність до самовизначення, самоудосконалення, саморозвитку у сфері фізичної культури, що уміє виокремлювати з неї релевантні формуючі компоненти в процесі саморозвитку і професійного становлення. Доведено, що структура готовності до розвитку фізичної культури у студентів вищих навчальних закладів є багатокомпонентною моделлю, що складається з мотиваційно-цільового, змістовного, операційно-функціонального і рефлексії модулів.

Ключові слова: фізична культура, фізична підготовленість, спортивно орієнтовані технології, стан здоров'я, оздоровчі технології навчання, підхід за багатьма критеріями.

РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОТОВНОСТИ К РАЗВИТИЮ СТУДЕНТОВ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ

Аннотация. Исследована, проанализирована и обобщена система формирования готовности к развитию физической культуры студентов в ВУЗах Украины с учетом региональных особенностей, возможностей конструктивной рефлексии, комплексного саморазвития и формирования личности, готовой к самоопределению, самосовершенствованию и саморазвитию в системе физической культуры. Выявлено, что одним из наиболее важных компонентов

проектирования системы формирования физической культуры молодежи является уровень здоровья, который сформировался в процессе их жизнедеятельности. Несмотря на многовековые попытки изучения здоровья человека, оно до сих пор не имеет четких критериев оценки. Несмотря на большое количество определений, точек зрения о сути здоровья, до настоящего времени нет единства подходов его определения. Не вызывает, однако, сомнения то обстоятельство, что здоровье должно отражать способность человека сохранять свой гомеостаз через адаптацию к условиям среды, меняются, то есть активно сопротивляться таким изменениям с целью сохранения и продления жизни. Поэтому при проектировании системы формирования физической культуры студенческой молодежи необходимо знать особенности территорий, на которых проживали студенты высших учебных заведений, для разработки практических рекомендаций по предотвращению заболеваний и внесению изменений в рабочие учебные программы. Отмечено, что готовность к развитию физической культуры у студентов — это сложившаяся в процессе физкультурного образования в высших учебных заведениях новая качественная характеристика лица, имеющего высокий уровень компетентности, способность к самоопределению, самосовершенствованию, саморазвитию в области физической культуры, умеет выделять из нее релевантные формирующие компоненты в процессе саморазвития и профессионального становления. Доказано, что структура готовности к развитию физической культуры у студентов высших учебных заведений является многокомпонентной моделью, состоящей из мотивационно-целевого, содержательного, операционно-функционального и рефлексии модулей.

Ключевые слова: физическая культура, физическая подготовленность, спортивно-ориентированные технологии, состояние здоровья, оздоровительные технологии обучения, многокритериальный подход.

REGULATION OF THE MECHANISM OF PREPAREDNESS FOR DEVELOPMENT OF STUDENTS BY PHYSICAL CULTURE AND SPORTS

Abstract. The study analyzes and summarizes the system of forming readiness for the development of physical culture of students in higher education institutions of Ukraine, taking into account regional features, the possibilities of constructive reflection, integrated self-development and personality formation, ready for self-determination, self-improvement and self-development in the physical culture system. It was revealed that one of the most important components of the design of the system for the formation of young people's physical culture is the level of health that was formed in the process of their life. Despite centuries of attempts to study human health, it still has no clear criteria for evaluation. Despite the large number of definitions, points of view on the nature of health, so far there is no unity of approaches to its definition. It does not, however, cause doubts and the fact that health must reflect the ability of a person to maintain his homeostasis through adaptation to changing environment conditions, that is, to actively resist

such changes in order to preserve and prolong life. Therefore, when designing a system for the formation of students' physical culture, it is necessary to know the features of the territories inhabited by students of higher educational establishments for the development of practical recommendations for the prevention of diseases and the introduction of changes in working curricula. It is noted that readiness for the development of physical culture in students is a new qualitative characteristic of a person with a high level of competence, self-development ability, self-perfection, self-development in the field of physical culture that is able to distinguish from it in the process of physical education in higher educational establishments. forming components in the process of self-development and professional formation. It is proved that the structure of readiness for the development of physical culture among students of higher educational institutions is a multi-component model consisting of motivation-purposeful, informative, operational-functional and reflection modules.

Keywords: physical culture, physical readiness, sports-oriented technologies, state of health, improving technologies of teaching, multi-criteria approach.

Постановка проблеми. Аналіз науково-методичної літератури і узагальнення передового досвіду роботи кафедр фізичного виховання ВНЗ України свідчать про кризу навчальної дисципліни “Фізична культура”, що настигла в 90-х роках. Одним із напрямів у вирішенні цих завдань є спортизація фізкультурної діяльності в освітніх установах. Сучасна система спортивного тренування є виключно складним соціальним явищем. Одним із найважливіших аспектів, який надає системності і цілеспрямованості процесу управління, є планування. Для реалізації системи формування готовності до розвитку фізичної культури студентів у ВНЗ України з урахуванням регіональних особливостей була розроблена технологія навчання. Структура готовності до розвитку фізичної культури у студентів ВНЗ України є багатокомпонентною моделлю. Одним із наріжних принципів інноваційної

освіти, у тому числі і у сфері фізичної культури, є багатокритеріальний підхід. Саме такий підхід є одним із перспективних у вирішенні проблем формування готовності до розвитку фізичної культури у студентів ВНЗ України.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Удосконаленню і розвитку системи фізичного виховання студентської молоді присвятили свої дослідження С. М. Домбровська, В. Г. Ареф'єв, М. Д. Зубалій, Т. Ю. Круцевич, А. С. Куц, Р. Т. Раєвський, С. М. Сінгаєвський, Б. М. Шиян, А. Д. Дубогай та ін.

Однак наявність зазначених досліджень, отримані результати та розроблені науково-методичні рекомендації за окресленими напрямками можуть бути використані для вирішення нагальних сучасних проблем управління галуззю, а саме сприяти підвищенню ефективності діяльності органів державної влади в розвитку

фізичної культури і спорту. Разом із тим системний аналіз наявних джерел свідчить про їх надто загальний або вузькопрофесійний характер. Крім того, теоретичні основи державного управління фізичною культурою і спортом у вищих навчальних закладах для студентської молоді розглядаються епізодично, без застосування комплексного підходу, що призводить до відсутності науково обґрунтованих висновків, рекомендацій та пропозицій, які мали б сприяти якісному вирішенню завдань щодо розвитку галузі.

Мета статті — проаналізувати та спрогнозувати модель багаторічної підготовки фахівця з фізичної культури і спорту у вищому навчальному закладі.

Виклад основного матеріалу. Головна мета фізичного виховання насамперед полягатиме у задоволенні потреб студентів, а також суспільства в цілому, разом з тим у формуванні духовного і фізичного розвитку особистості, які сприятимуть зростанню рівня життєдіяльності та формуванню високої фізкультурно-оздоровчої компетентності тих, хто навчається.

У галузі фізичного виховання студентів під багатокритеріальним підходом ми пропонуємо розуміти складне системне особистісне становлення, яке містить мотиваційно-ціннісні орієнтації, спрямовані на здоровий спосіб життя, разом з емоційними та вольовими складовими, які допомагають забезпечити готовність фахівця до фізичного самовдосконалення завдяки засобам фізичної культури та спорту. Багатокритеріальний підхід також налічує системні фізкультурно-оздоровчі знання, суб'єктний

досвід, вміння та навички, необхідні для вирішення фізкультурно-оздоровчих питань соціальної інфраструктури.

Слід зазначити, що з метою формування соціального замовлення на проектування систем готовності студентів до розвитку фізичної культури доцільно проаналізувати стан компонентів соціокультурної готовності в регіонах України, як об'єктивний чинник, що забезпечує ефективне її функціонування.

Вивчаючи критерії оцінки регіональних особливостей розвитку фізичної культури, ми виділили групу чинників, які можна об'єднати таким поняттям, як соціокультурна готовність до розвитку ФК, — це інтегральна якісна характеристика середовища життєдіяльності населення, що ґрунтується на громадському здоров'ї, як результаті впливу економічного розвитку регіону, екологічного стану, клімато-географічних особливостей і розвитку фізичної культури (фінансування, достатня кількість кваліфікованих кадрів, розвиток сучасної матеріально-технічної бази спорту, кількість тих, що займаються різними видами фізичної культури).

Критерії компонента соціокультурної готовності — розвиток фізичної культури — включають оцінку стану розвитку матеріально-технічної бази (кількість споруд, пропускна здатність), фінансування (кількість виділених засобів на одну особу, що займається спортом), чисельність тих, що займаються в спортивних секціях, в освітніх установах [1].

Одним із найважливіших компонентів проектування системи фор-

мування фізичної культури молоді є рівень здоров'я, який сформувався в процесі їхньої життєдіяльності. Незважаючи на багатомісячні спроби вивчення здоров'я людини, воно досі не має чітких критеріїв оцінки. Незважаючи на велику кількість визначень, точок зору про сутність здоров'я, нині немає єдності підходів його визначення.

Не викликає, проте, сумніву та обставина, що здоров'я має відбивати здатність людини зберігати свій гомеостаз через адаптацію до умов середовища, що змінюються, тобто активно чинити опір таким змінам з метою збереження і продовження життя.

Тому при проектуванні системи формування фізичної культури студентської молоді необхідно знати особливості територій, на яких проживали студенти ВНЗ для розроблення практичних рекомендацій профілактики захворювань і внесення змін у робочі навчальні програми. Здоров'я на популяційному рівні характеризується комплексом кількісних параметрів, серед яких особливе місце займають показники захворюваності і маркери санітарно-демографічної ситуації, — насамперед народжуваність, смертність, дитяча смертність [2, с. 89].

Оновлення і поглиблення змісту освіти у сфері фізичної культури передусім пов'язане з якнайповнішою реалізацією його культурутворюючих функцій. Його соціокультурна суть — у формуванні нового образу світу і нової, вписаної в цей образ, системи культурної діяльності особи. З одного боку, освітній процес співвідноситься зі своїм соціально

значущим змістом, а з другого — обумовлений досвідом студента як суб'єкта освітнього процесу і носія власної культури. У цій ситуації студент реалізує свободу вибору, індивідуальність свого освітнього шляху, в результаті якого придбаває свою культурну ідентичність. Лише в цьому випадку особа сприймає освіту у сфері фізичної культури як складову власного стилю життя, може створити себе сама, підпорядковувати освіту цілям особового зростання [3, с. 12].

Одночасно освіта стає фактором психічної активності особи, формою її культурного буття. Водночас освіта значною мірою детермінована логікою процесу розвитку особистості, усвідомлення своїх потреб, цілей. А для цього мають бути створені умови, в яких відбуваються процеси розвитку і саморозвитку, виховання і самовиховання, навчання і самоосвіти.

Таким чином, підвищення мотиваційно-цінного відношення студентів до занять фізичною культурою і спортом буде ефективним, якщо запропоновані навчальні програми з фізичного виховання врахуватимуть запити і потреби студентів у сфері фізичної культури і спорту з урахуванням віково-статевих і соціально-демографічних особливостей. Пріоритет спортивно орієнтованого підходу в організації навчального процесу у ВНЗ дасть змогу здійснити спадкоємність спортивного руху і зняти протиріччя між запитом і реалізацією його у студентів у видах фізкультурно-спортивної діяльності.

Орієнтування на оздоровчий ефект навчальних програм ВНЗ об'єктивно може бути вирішене в

системі вищої освіти лише частково, однак не може бути пріоритетним. Чинники життєдіяльності людини (спадковість, екологія, спосіб життя) настільки великі, що на частку “рухової діяльності із забезпечення здоров’я” доводиться в “доброму” випадку 50 %; у “гіршому” — менше 10 %, і тому отримання реально швидкого результату від цієї програми скрутно. Професійно-прикладна спрямованість робочої програми для студентів ВНЗ знижує свою значущість у зв’язку з тим, що фізичні якості, які входять в зону професійного ризику, мають віддалений ефект отримання результату і, у свою чергу, стримують усебічний, гармонійний розвиток особистості [4, с. 7].

Спортивно орієнтована програма для студентів, спрямована на поглиблене вивчення окремих видів спорту і сучасних рухових систем, дає змогу отримувати результати від виду діяльності в умовах змагань, контрольних випробувань, оцінювати здібності і формувати стійку потребу до регулярних занять. Вона виправдана для студентів, які практично здорові, але недостатньо підготовлені для занять у відділенні спортивного удосконалення, де здійснюється підготовка збірних команд до участі у студентських змаганнях різного рівня.

Орієнтація на тренуючий ефект є оптимізуючим чинником для розвитку основних фізичних якостей, що необхідно для юнацького віку, коли відбуваються активні процеси фізичного розвитку. Отже, вибір навчальної програми спортивного напряму є потребою студентів, що необхідно враховувати при організації навчального процесу і корекції змісту

робочої програми (див. таблицю) [5, с. 17].

Вивчення мотиваційно-ціннісного відношення студентів до фізичної культури і спорту уможливило виокремлення дев’яти основних мотивів, що відбивають це відношення: фізичного вдосконалення, дружньої солідарності, суперництва, наслідування.

Слід зазначити деякі відмінності у відношенні студентів та студенток до фізичної культури та спорту, які потребують ретельної уваги від викладачів до організації занять. Відмінності між мотивацією у дівчат та юнаків, на наш погляд, можливо пояснити їх відношенням до занять, а також тією цінністю, яку займає фізична культура та спорт у їхньому житті. Згідно з даними з [5] для дівчат найбільш цінними стали такі показники, як корекція фігури (майже 45 %), зміцнення здоров’я (38 %), збагачення рухового досвіду (35 %), тоді як юнаки віддають перевагу при відвідуванні занять задоволенню потреб у русі (58 %), цікавляться оригінальними видами рухової діяльності (44 %), а також можливості підвищувати свій рівень фізичної підготовленості (32 %).

Примітно, що, вивчаючи негативну мотивацію різностатевих груп, не було виявлено особливих відмінностей. Серед них можна виділити такі показники, як: не відповідає інтересам і можливостям конкретна спортивна спеціалізація (55 %); неможливість виконати контрольні нормативи (51 %); низький рівень фізичної підготовленості (42 %).

Такий стан вказує на те, що отримані результати в ході дослідження

Динаміка вибору видів спорту і сучасних рухових систем студентів залежно від віку, %

№ пор.	Вид спорту	Вік, років					
		16	17	18	19	20	21 і старше
дівчата							
Кількість учасників		102	300	129	50	45	42
1	Бадмінтон	1,9	4,6	3,1	4,0	20,0	–
2	Баскетбол	17,9	6,2	3,9	8,0	–	16,6
3	Волейбол	12,7	27,2	27,9	10,0	15,5	21,4
4	Гандбол	3,9		–	–	–	–
5	Ритмічна гімнастика	25,8	24,2	2,3	4,0	–	–
6	Аеробіка	8,8	10,3	21,7	10,0	28,8	30,9
7	Шейпінг	0,9	4,3	3,9	28,0	24,4	19,3
8	Легка атлетика (оздоровчий біг)	1,9	2,6	3,1	–	–	–
9	Настільний теніс	10,7	9,3	13,2	24,0	–	9,5
10	Міні-футбол	0,9	5,3	12,4	–	6,6	–
11	Курс самооборони	15,4	6,0	8,5	12,0	4,7	2,3
12	Шахи	1,9		–	–	–	–
юнаки							
Кількість учасників		104	384	120	47	53	35
1	Армспорт	–	–	15,8	10,6	26,4	8,5
2	Атлетична гімнастика	2,8	9,6	5,8	17,0	9,4	17,1
3	Бадмінтон	1,9	–	–	–	–	–
4	Баскетбол	22,1	14,0	9,1	23,4	5,6	–
5	Бокс	–	–		–	1,8	8,5
6	Боротьба	6,7	7,3	7,5	19,1	16,9	20,0
7	Волейбол	20,1	19,2	–	–	24,7	11,4
8	Гандбол	4,8	2,8	–	–	–	–
9	Гирьовий спорт	3,8	5,9	–		1,8	–
10	Карате-до	3,9	4,9	3,6	–	–	–
11	Легка атлетика (оздоровчий біг)	1,9	2,6	–	–	–	5,7
12	Настільний теніс	6,7	4,7	10,8	8,5	–	–
13	Тхеквондо	3,9	–	–	–	–	–
14	Пауерліфтинг	2,9	2,8	17,5	4,5	–	–
15	Футбол	3,9	9,1	19,1	12,7	–	17,4
16	Міні-футбол	5,9	–	–	–	13,4	–
17	Курс самооборони	8,7	17Д	10,8	4,2	–	11,4

необхідно використовувати при побудові навчального процесу разом з упровадженням у роботу диференційованого підходу до роботи зі студентами різної статі, у тому числі визначаючи види рухової активності та при плануванні змісту занять фізичною культурою.

З метою збільшення такого компонента багатокритеріального підходу, як індивідуальність, на нашу думку, необхідно передбачати так само й індивідуальні заняття для студентів обох статей. При цьому важливо враховувати не тільки різні нормативи, а й припускати при побудові навчально-виховної роботи різну спрямованість занять. Так, вибір тематики не слід обмежувати певним обраним видом спорту, на перший план можна поставити підбір видів спорту за інтересами, варіювати форми, засоби та методи організації занять.

Зауважимо, що побудова навчального процесу, обмеженого нормативним підходом, що передбачає лише зовнішні показники і не звертає увагу на тих, хто навчається, призводить до негативного ставлення до спорту і небажання займатися фізичною культурою. Це спричиняє до того, що багато студентів не сприймають фізичну культуру як навчальну дисципліну, що має власний науково-практичний зміст, поняття і принципи, закономірності та методи діяльності. Визначено також, що багато студентів асоціюють фізичну культуру з діяльністю, яка має чисто механічний характер. Тому формування позитивної мотивації до занять фізичною культурою і спортом студентів ВНЗ має бути одним із фундаментів

ефективної професійної підготовки для здійснення подальшої практичної діяльності. А процес її активізації буде більш успішним, якщо виділяти об'єктивні і суб'єктивні чинники, які зумовлюють динаміку формування мотивів до занять спортом.

Разом з цим спортивні мотиви стають для студента актуальними і особистісними тоді, коли діють у взаємозв'язку з навчально-професійними мотивами. Таким чином, можна сказати, що, спираючись на мотиви занять фізичною культурою, застосовуючи індивідуальний підхід з огляду на різні типи особистості студентів, можна виховувати необхідне відношення до фізичної культури і спорту на основі розроблених оптимальних форм і методів організації занять, які будуть максимально відповідати інтересам студентів.

Безперечно, задоволення інтересів студентів є найважливішим шляхом у зміцненні їхнього здоров'я, сприяє самостійному заняттю фізкультурою і спортом, що загалом позитивно позначиться на здоровому способі життя.

Так, для ефективного формування ціннісного ставлення студентів до фізичної культури, яке ґрунтується на застосуванні багатокритеріального підходу, ми припускаємо, що необхідно враховувати такі педагогічні умови:

1. Удосконалювати ціннісне ставлення до фізичного виховання і спорту можна, спираючись на диференційований підхід побудови навчальних занять, який ґрунтується на вивченні мотивації студентів і їхніх особистісних переваг, що дає змогу визначити схильність ін-

дивіда до оволодіння певним видом спорту.

2. Ґрунтуючись на діяльнісний підхід, що проявляється у включенні всіх студентів у різні види фізичної діяльності, кожен студент повинен мати можливість вибирати ту сферу діяльності, яка найбільш повно відповідатиме його фізичним можливостям, інтересам та вподобанням.

3. Необхідно досягати максимального співвідношення між структурою фізкультурно-спортивної діяльності у ВНЗ, напрямом та змістом процесу професіоналізації, який передбачає підготовку студента до майбутньої професійної діяльності. При цьому важливо забезпечити взаємодію фізичного виховання з професійною орієнтацією особистості майбутнього фахівця, яка повинна спрямовуватися на ціннісне розуміння занять спортом як одного зі способів ефективного виконання соціальних і професійних функцій.

4. З метою збільшення інтенсивності процесу фізичного виховання у ВНЗ слід збільшити кількість занять фізичною культурою за допомогою залучення студентів у фізкультурно-спортивну діяльність спортивних секцій університету. Такі систематичні заняття сприятимуть більш активному формуванню фізичної культури особистості.

5. За допомогою розширення діапазону знань фізкультурно-спортивної діяльності, її ціннісного призначення для особистості і суспільства можливе зміщення акцентів у студентів з традиційної адміністративної спрямованості фізкультурно-оздоровчої діяльності на її оздоров-

чий, виховний, освітній та професійно-розвиваючий потенціал.

Для вирішення всіх перерахованих завдань необхідно дотримуватися певних принципів, що складаються з:

- усебічного розвитку особистості;
- оздоровчої спрямованості фізичного виховання;
- зв'язку фізичного виховання з трудовою і військовою практикою.

Фізичний і духовний розвиток студентської молоді органічно доповнює один одного і сприяє підвищенню соціальної активності особи. Студентський вік має особливо важливе значення. Це виражається в активному оволодінні повним комплексом соціальних функцій дорослої людини, включаючи цивільні, суспільно-політичні, професійно-трудоі.

Фізична культура — засіб не лише фізичного вдосконалення та оздоровлення, а й виховання соціальної, трудової і творчої активності молоді, що істотно впливає на розвиток соціальної структури суспільства. Від фізичної підготовленості, стану здоров'я, рівня працездатності майбутніх фахівців народного господарства багато в чому залежить виконання ними соціально-професійних функцій.

Багатофункціональний характер фізичної культури визначає її до суспільно-корисної діяльності, в яких формуються і виявляються соціальна активність і творчість молоді. Ці дослідження дають змогу стверджувати, що навички громадської й професійної діяльності, придбані завдяки заняттям фізичною культурою, успішно переносяться на інші види

діяльності. Фізична культура дає змогу представити в специфічних формах і напрямках деякі аспекти суті людини (прояв характеру, волі, рішучості), створює умови громадської діяльності.

Комплексне вирішення завдань фізичного виховання у вищих навчальних закладах забезпечує готовність випускників до активнішої виробничої діяльності, здатність швидше опановувати навички, освоювати нові трудові професії. Фізична культура сприяє прояву кращих властивостей особи студента. При цьому на високому емоційному рівні реалізується одна з найважливіших громадських потреб — спілкування з людьми. Переваги спорту як соціального явища полягають в його привабливості для молоді, його “мова” доступна і зрозуміла кожному, людині, його користь для здоров’я безперечна [6, с. 200]. За силою дії на людину фізична культура виходить на одне із центральних місць у культурному житті суспільства як одна із сфер соціальної і державної діяльності та є важливим засобом збагачення культури.

Отже, готовність до розвитку фізичної культури у студентів — це сформована у процесі фізкультурної освіти у ВНЗ нова якісна характеристика особи, що має високий рівень компетентності, здатність до самовизначення, самовдосконалення, саморозвитку в галузі фізичної культури, вміє виокремлювати з неї релевантні формуючі компоненти у процесі саморозвитку і професійного становлення. Структура готовності до розвитку фізичної культури у студентів ВНЗ є багатокомпонентною

моделлю, що складається з мотиваційно-цільового, змістового, операційно-функціонального і рефлексії модулів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Сучасні тенденції розвитку науки в Україні характеризуються зміною парадигм мислення і типів навчання, зміною характеру навчальної діяльності, технологій навчання, зростаючою різноманітністю організаційних форм навчання і свідчать про посилення інноваційних процесів в освіті. Одним з наріжних принципів інноваційної освіти, у тому числі і у сфері фізичної культури, є багатокритеріальний підхід, що припускає облік суперечливих інтересів в цілеспрямованні системи освіти, який зв’язує в єдине ціле завдання формування змісту фізкультурної освіти, його світоглядні і моральні аспекти, дає змогу врахувати національну і регіональну специфіку.

Саме такий підхід є одним із перспективних у вирішенні проблем формування готовності до розвитку фізичної культури у студентів ВНЗ, оскільки відкриває можливість конструктивної рефлексії, комплексного саморозвитку і формування особи, готової до самовизначення, самовдосконалення і саморозвитку в системі фізичної культури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Щокін Г. В. Управління соціальним розвитком: загальна концепція / Г. В. Щокін. — К.: МАУП, 2005. — 184 с.

2. *Теорія спорту: учебник* / под. ред. В. Н. Платонова. — К.: Вища шк., 2001. — 424 с.
3. *Пуні А. Ц.* Проблема особистості в психології спорту: лекція для слухачів факультету підвищення кваліфікації / А. Ц. Пуні. — К., 2000. — 28 с.
4. *Мічуда Ю. П.* Функціонування та розвиток сфери фізичної культури та спорту в умовах ринку : автореф. дис. ... д-ра наук з фіз. виховання та спорту : спец. 24.00.02 / Ю. П. Мічуда ; Нац. ун-т фізичного виховання та спорту України. — К., 2008. — 39 с.
5. *Ільницький В. І.* Фізичне виховання у навчальних закладах / В. І. Ільницький, Є. А. Ясінський. — Тернопіль, 2000. — 260 с.
6. *Гасюк І. Л.* Організаційна структура державного управління фізичною культурою і спортом в Україні / І. Л. Гасюк // Університетські наук. записки: часопис ХУУП. — Х. : Вид-во ХУУП, 2010. — № 3 (35). — С. 195–203.
2. *Platonov V. N.* (2001) *Teoriya sporta: ucheb.* [Theory of sport: textbook], Vyscha shkola, Kyiv, Ukraine.
3. *Puni A. Ts.* (2000), *Problema osobystosti v psykhologii sportu: leksiia dlia slukhachiv fakul'tetu pidvyschenia kvalifikatsii* [The problem of personality in the psychology of sports: lecture for students of the faculty of professional development], Yzd-vo HTsOLIFK, Kyiv, Ukraine.
4. *Michuda Yu. P.* (2008), "Functioning and development of the sphere of physical culture and sports in the market conditions" Ph.D. Thesis, Physical education and sport, National University of Physical Education and Sports of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
5. *Il'nyts'kyj V. I.* (2000), *Fizychne vykhovannia u navchal'nykh zakladakh* [Physical education in educational institutions], Ukrmedknyha, Ternopil', Ukraine.
6. *Hasiuk I. L.* (2013), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia fizychnoiu kul'turoiu ta sportom v Ukraini*, [Mechanisms of state management of physical culture and sports in Ukraine], Natsional'na akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

REFERENCES

1. *Schokin H. V.* (2005), *Upravlinnia sotsial'nym rozvytkom: zahal'na kontseptsiiia* [Managed social network: general concept], MAUP, Kyiv, Ukraine.



УДК: 35:354: 002.8

Зубчик Олег Анатолійович,
кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри державного управління,
Київський національний університет імені
Тараса Шевченка, 01601, м. Київ, вул. Во-
лодимирська, 64/13, тел.: (044) 239 31- 3,
e-mail: zubchuk@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6480-409X

Зубчик Олег Анатольевич,
кандидат философских наук, доцент,
доцент кафедры государственного
управления, Киевский национальный
университет имени Тараса Шевченко,
01601, г. Киев, ул. Владимирская, 64/13,
тел.: (044) 239 31 23, e-mail: zubchuk@ukr.
net

ORCID: 0000-0001-6480-409X

Zubchuk Oleg Anatoliiovych,
PhD in Philosophy, Associate professor,

Associate professor of Public Administration, Taras Shevchenko National University
of Kyiv, Kyiv, 01601, Str. Volodymyrska, 64/13, tel.: (044) 239 31 23, e-mail: zubchuk@
ukr.net

ORCID: 0000-0001-6480-409X

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.21>

АДМІНІСТРАТИВНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ КРАЇНИ

Анотація. Проаналізовано зміст визначень ефективності державного управління. Розглянуто адміністративну ефективність у контексті предметного поля науки державного управління. Наведено методики та моделі дослідження конкурентоспроможності країн. Показано, що конкурентоспроможність як аналітичний інструмент дає можливість досліджувати ефективність державного управління. Адміністративна ефективність є фактором підвищення конкурентоспроможності країни. Відмічено, що завдання адміністративної ефективності як показника — це відображення розуміння діяльності інститутів, яка залежить від ефективності і поведінки як державних, так і приватних учасників. Це правова та адміністративна основа, в рамках якої

особи, фірми та уряди взаємодіють між собою. Саме вона визначає якість державних установ. Через цей інструмент країна впливає на конкурентоспроможність країни, зростання економіки і добробут суспільства.

Неефективне державне управління є не лише розповсюдженим явищем, пов'язане з великими витратами для суспільства, а досить часто й завдяки відсутності прийнятих моделей аналізу ефективності призводить до безвідповідальності. Тому введення та поширення в практиці дослідження, при аналізі та консультуванні здобутків наукової теорії державного управління, зокрема, результатів глибоких досліджень конкурентоспроможності, не лише економічних показників, а оцінки наслідків важливих для стабільного розвитку суспільно-політичних та управлінських явищ і процесів, сприятиме зайняттю провідного місця наукового управління (менеджменту) незалежного від політичної ідеології. Зауважено, що сьогодні матричні методи відіграють важливу роль у стратегічному аналізі політики. Проте всі вони потребують повної та надійної інформації відносно стану сегменту державної політики, сильних та слабких сторін. У зв'язку з цим побудова матриць повинна супроводжуватись постійною роботою зі збору інформації, що в наш час не здійснюється на системній основі.

Ключові слова: ефективність, державне управління, адміністрація, державна політика, конкурентоспроможність країни.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СТРАНЫ

Аннотация. Проанализировано содержание определений эффективности государственного управления. Рассмотрена административная эффективность в контексте предметного поля науки государственного управления. Приведены методики и модели исследования конкурентоспособности стран. Показано, что конкурентоспособность как аналитический инструмент дает возможность исследовать эффективность государственного управления. Административная эффективность является фактором повышения конкурентоспособности страны. Отмечено, что задача административной эффективности как показателя — это отражение понимания деятельности институтов, которая зависит от эффективности и поведения как государственных, так и частных участников. Это правовая и административная основа в рамках лица, фирмы и правительства взаимодействуют между собой. Именно она определяет качество государственных учреждений. Благодаря этому инструменту страна влияет на конкурентоспособность страны, рост экономики и благосостояние общества.

Неэффективное государственное управление является не только распространенным явлением, связано с большими затратами для общества, а зачастую и благодаря отсутствию принятых моделей анализа эффективности приводит к безответственности. Поэтому введение и распространение в пра-

ктике исследования, при анализе и консультировании достижений научной теории государственного управления, в частности, результатов глубоких исследований конкурентоспособности, не только экономических показателей, а оценки последствий важных для стабильного развития общественно-политических и управленческих явлений и процессов, способствовать занятию ведущего места научного управления (менеджмента) независимого от политической идеологии. Замечено, что сегодня матричные методы играют важную роль в стратегическом анализе политики. Однако все они требуют полной и надежной информации относительно состояния сегмента государственной политики, сильных и слабых сторон. В связи с этим построение матриц должно сопровождаться постоянной работой по сбору информации, что в наше время не осуществляется на системной основе.

Ключевые слова: эффективность, государственное управление, администрация, государственная политика, конкурентоспособность страны.

ADMINISTRATIVE EFFICIENCY AS A SUBJECT OF RESEARCH OF SCIENCE OF STATE ADMINISTRATION AND FACTOR OF IMPROVING COMPETITIVENESS OF COUNTRIES

Abstract. The content of the definitions of the efficiency of government is analyzed. Administrative efficiency is considered in the context of the subject field of public administration science. The methods and models of research of competitiveness of countries are presented. It is shown that competitiveness as an analytical tool provides an opportunity to study the efficiency of public administration. Administrative efficiency is a factor in increasing the competitiveness of the country. It is noted that the task of administrative efficiency as an indicator is a reflection of the understanding of the activities of institutions, which depends on the efficiency and behavior of both public and private participants. This is the legal and administrative framework within which individuals, firms and governments interact with one another. It determines the quality of state institutions. Through this tool, the country affects the competitiveness of the country, the growth of the economy and the welfare of society. Ineffective state governance is not only a widespread phenomenon, which is associated with high costs for society, but rather often due to the lack of accepted models of efficiency analysis, it leads to irresponsibility. Therefore, the introduction and dissemination in the practice of research, analysis and advising on the achievements of the scientific theory of public administration, in particular, the results of in-depth research on competitiveness, not only economic indicators, but also the assessment of the implications of socio-political and managerial phenomena and processes that are important for the stable development, will promote occupation of the leading place scientific management (management) independent of political ideology. It is noted that today matrix methods play an important role in the strategic analysis of politics. However, they all need complete and reliable information regarding the state of the state policy segment, strengths and weaknesses. In this regard, the construction of matrices should be accompanied by constant

work on the collection of information, which in our time is not implemented on a systematic basis.

Keywords: efficiency, state administration, administration, state policy, competitiveness of the country.

Постановка проблеми. Одна з особливостей сучасного (з 50-х років минуло століття до теперішнього часу) етапу розвитку науки державного управління — це не тільки переосмислення досягнень попереднього розвитку галузі, а й пошук нового, більш дієвого інструментарію. Дискутуються питання структури, поведінки, культури організації (концепція організаційного розвитку), питання дослідження проблем адміністрування, державних політик, наукового їх обґрунтування (новий державний менеджмент) у контексті підвищення ефективності функціонування системи державного управління. А також завдяки її адаптивності, гнучкості, професіоналізму державних службовців, базуванню прийняття рішень на науковій обґрунтованості, сучасних знаннях. Крім того, метою ефективного державного управління стає реалізація стратегій, які узгоджуються зі змінами у сфері глобального, регіонального ринків щодо ефективного включення в світову економіку та підвищення конкурентоспроможності країни, антикризового регулювання, структурно-технологічної перебудови, підвищення рівня життя населення. Ці стратегії мають бути ефективними. Вони мають підвищувати конкурентоспроможність країни, діяти “на випередження”, мати соціальне спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність державного управління — зміст поняття, підходи до оцінювання, результативність та обмеженість окремих методологій досліджується останнім часом досить часто та змістовно (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Болрідж, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Каплан, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Ткачова, І. Шульга). Конкуренція як суспільний феномен, політична проблема та проблема підвищення конкурентоспроможності держави, країни, суспільства як предмет досліджень економічних і соціогуманітарних наук загалом не нові. Разом з тим у галузі науки державного управління науковій проблемі адміністративної ефективності як фактору підвищення конкурентоспроможності країни приділяється надто мало уваги.

Мета статті — схарактеризувати можливості посилення впливу наукової складової у процесах дослідження адміністративної ефективності в Україні, а також щодо визначення інноваційних напрямів розвитку українського суспільства шляхом включення до сфери наукових досліджень концепту “конкурентоспроможність”. Дослідження конкурентоспроможності як результату ефективного державного управління, зокрема як ефективності адміністрування, мають важливе практич-

не значення як для держав-лідерів, так і для тих держав, які прагнуть покращити своє становище у сучасному світі, що постійно змінюється. Конкурентоспроможність — це не лише економічні показники, це оцінка наслідків важливих для стабільного розвитку суспільно-політичних та управлінських явищ і процесів. Постає завдання дослідити поняття адміністративної ефективності у контексті розуміння конкурентоспроможності країни, з'ясування сутності підвищення конкурентоспроможності країни як управлінської проблеми, з'ясування можливостей адміністративної ефективності фактору підвищення конкурентоспроможності країни.

Виклад основного матеріалу.

В. Вілсон, Ф. Гуднау, М. Вебер — саме з цими іменами пов'язують початок формування науки державного управління. Ідея В. Вілсона про “адміністративну ефективність” показує, як можна використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління, які вже довели свою ефективність на основі високого професіоналізму адміністрування в бізнесі, адже “питання управління — це не політичні питання” [1], тому державні службовці мають підбиратися за їхньою професійною компетентністю, а не політичною належністю, гендерною ознакою тощо. Поділяючи цю думку, Ф. Гуднау вважав, що функції між політиками і адміністраторами повинні бути чітко розмежовані, причому політики контролюють діяльність адміністраторів, а останні, у свою чергу, підпорядковуються рішенням політиків. Він вважав, що “адміністрація”

в народі означає виконавчу чи адміністративну владу., “адміністрація”, коли вона використовується як показник функціонування влади, здатна просувати ідею про те, що цю функцію уряду можна знайти лише в роботі влади, яку окремо називають виконавчими чи адміністративними органами. Їх, у свою чергу, можна сприймати як обмежені виконанням функції адміністрації...” [2, с. 20]. М. Вебер також був переконаний, що політика не має бути професією чиновника. Державний службовець має “керувати” насамперед неупереджено, причому ця вимога може бути застосована навіть до “політичних” управлінських чиновників, які здійснюють управлінські функції як професійну роботу, в силу ділового службового обов'язку (*sine ira et studio*, “без гніву і пристрасті він повинен вершити справи”) [3, с. 161]. Тому чиновники рекрутуються до складу апарату управління винятково на основі своєї освіти, професіоналізму і компетентності, і ці ж якості постійно підтримують їхню владу. Отже, завдання службовців державної адміністрації полягає в умінні застосовувати управлінські принципи до конкретних ситуацій. Професійні державні службовці — це не тільки висококваліфіковані фахівці духовної праці, а й люди честі. Без цього, на думку М. Вебера, виникла б фатальна небезпека жажливої корупції та низького міщанства, що поставило б під загрозу суто технічну ефективність держапарату.

Під впливом цих ідей провідне місце в теорії державного управління відразу ж зайняли питання наукового управління (менедж-

менту), незалежного від політичної ідеології.

Натомість Г. Райт зауважував, що у цьому питанні є й інші традиції, відмінні від американської, щодо розуміння предмета державного управління [4], де традиційно державне управління вважають виконавчим аспектом урядування, “воно ніби складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів” [4, с. 10].

Ці проблеми не втратили своєї актуальності і сьогодні. Більше того, їхній розгляд отримав додатковий фокус уваги — аналіз державного управління, публічного управління та адміністрування з точки зору ефективності. Як оцінити ефективність, економічність, результативність... тощо, якщо йдеться про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування?

У вітчизняній науці державного управління пропонуються окремі точки зору. Зокрема, досліджуючи ефективність державного управління, як результат, співвідношення між витратами на його досягнення, В. Білоус розрізняє три основних поняття ефективності державного управління: “загальну соціальну ефективність державного управління”, “ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління” та “ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб” [5].

Разом з тим у більшості зарубіжних країн при оцінюванні соціально-економічних результатів діяльності державного сектору беруть показники ефективності та результа-

тивності. Так, Л. Приходченко, розглядаючи питання про можливості підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, обґрунтувала принципи оцінювання. Це — об’єктивність, системність, диференціація на зовнішню та внутрішню ефективність, порівняння, процес (постійність оцінювання), комплексність, динамічність. Авторкою описано просту модель оцінювання ефективності (“мета — вхідні ресурси — внутрішній процес — ефективність/продуктивність”), але конкретних критеріїв не надано. Водночас авторкою узагальнено, що оцінки ефективності залежать від низки умов (політичних, економічних, соціальних, природних, науково-технічних) і є історично відносними з плином часу, яка б складова (функціональна, діяльнісна, витратна) не бралася до уваги суб’єктами її здійснення [6, с. 8–9]. Можна припустити, що під ефективністю у цьому випадку розуміють співвідношення між продуктом та ресурсами, які використали для його створення з огляду на результат, а під результативністю — ступінь досягнення декларованих цілей. Різні теоретичні підходи до трактування поняття “ефективність державного управління” детально описані також В. Фомінім [7]. Якщо ефективність розглядати на основі результативності — отримаємо як показник результат професіоналізму адміністрації (адміністративну результативність — адміністративну ефективність). Вона є наслідком застосування дієвих методів управління за зразком, як у бізнесі, як міра виділення ресурсів і критерій кінцевої оцінки рішень з державного

управління. Це дає змогу здійснити розмежування політики та управління, дає чіткі критерії до кандидатів, показує вимірюваність результатів, регламентацію функцій, береться до уваги мотивація. Але ми матимемо й те, що перебування чиновників на посадах знижує ефективність роботи апарату і, найголовніше, суперечить “раціональному принципу” оцінювати кожну людину і ситуацію за значущістю й неповторністю. Також можна говорити про обмеженість “влади компетенцій” “владою харизми” (В. Вілсон, Ф. Гуднау, М. Вебер).

Ефективність нерідко розглядається і як корисність, здатність задовольнити потреби суспільства, як результативність — ефект впливу суб’єкта на об’єкт управління (Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс, І. Розпутенко). На нашу думку, основний мінус у тому, що отримуємо більшу суб’єктивність оцінювання. Коли йдеться про ефективність, як результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень (А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко), маємо можливість співставлення мети цілей та ресурсів.

Окрім того, ефективність державного управління пропонується також досліджувати через політико-управлінські відносини за допомогою кількісних та якісних показників. Розглядаючи такі відносини, як систему масового обслуговування, зокрема, І. Шульга [8] для визначення кількісних показників роботи державного органу влади застосовує

дослідження операцій немарківських систем масового обслуговування. Авторці це дало змогу, по-перше, окреслити можливості застосування математичного апарату для вивчення результативності політико-управлінських відносин із врахуванням специфіки державотворення в Україні, по-друге, розробити методичні рекомендації щодо застосування дослідження операцій для немарківських систем масового обслуговування з метою визначення кількісних показників роботи органу державної влади на конкретних прикладах, по-третє, зробити висновки про те, що на сучасному етапі державотворення Україні притаманна гібридна модель політико-управлінських відносин, яка характеризується відсутністю чіткого розмежування як між політиками і державними службовцями, так і їхньою участю у розробленні політичного курсу розвитку держави [8]. Разом з тим можемо припустити, що ця методологія має і обмеження у дослідженні, зокрема в теорії прийняття управлінських рішень.

Отже, у вітчизняній науковій думці ефективність державного управління часто розуміють через результативність управління (Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс, І. Розпутенко) [9], як цільову спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечувати досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління, а “результативність управління” — це ефект впливу суб’єкта на об’єкт управління. Тому оцінка ефективності державного управління — це доволі складна проблема. Як наголошує О. Ткачова,

“складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток” [10].

Як виміряти результат діяльності установи державного сектору управління (органу державної влади, місцевого самоврядування, організації, підприємства тощо, який виконує певні функції в галузі державного, адміністративного, партійного, громадського, комерційного управління, контролю, нагляду)? О. Ткачова дослідила, що поширеним тлумаченням ефективності управління (А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко) є “результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)” [10].

На сьогодні в Україні все частіше ефективність державного управління пов’язують з компетенціями державних службовців. Під час реформування державного управління в Україні питання професійних компетентностей кандидатів є одним з ключових серед критеріїв побудови нової системи державної служби. З цією метою урядом України схвалено Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ, яка розрахована на період до 2020 р. і “повинна забезпечити оновлення і посилення кадрового потенціалу державних органів, суттєво збільшити ефективність їх роботи з підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України та зростання позицій нашої держави у

світових рейтингах конкурентоспроможності” [11].

Тож є потреба глибше проаналізувати, по-перше, зв’язок ефективності державного управління з конкурентоспроможністю країни, по-друге, глибше дослідити аналітичні можливості конкурентоспроможності.

В Україні конкурентоспроможність досліджують наукові колективи Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України (під керівництвом Я. Жаліло) [12], Інституту економіки та прогнозування НАН України (під керівництвом І. Крючкової) [13], Ради конкурентоспроможності України (під керівництвом Ю. Полунєєва) [14], економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (під керівництвом Б. Базилевича), Центру ринкових реформ (під керівництвом В. Ланового).

Конкурентоспроможність національних економік і країн визначається численними і досить різноплановими факторами. Про це свідчать щорічні звіти Всесвітнього економічного форуму (The Global Competitiveness Report), який складає рейтинг країн на Індекс глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index) [15] та провідного європейського Інституту менеджменту (Швейцарія), який здійснює дослідження країн, укладаючи “Щорічний рейтинг глобальної конкурентоспроможності” (The IMD World Competitiveness Yearbook) [16].

Експерти Всесвітнього економічного форуму визначають конкурентоспроможність як сукупність

установ, політики та факторів, що визначають рівень продуктивності економіки, яка, у свою чергу, встановлює рівень процвітання, якого може досягти економіка. Індекс конкурентоспроможності (GCI) поєднує в собі 114 показників, які фіксують поняття, що має значення для продуктивності та довгострокового процвітання. Ці показники згруповані у 12 блоків: інститути, інфраструктура, макроекономіка, навколишнє середовище, здоров'я та початкова освіта, вища освіта та навчання, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, розвиток фінансового ринку, технологічна готовність, розмір ринку, бізнес та інновації. Ці стовпи по черзі організовані в три підіндекси: основні вимоги, підвищення ефективності, інновації, фактори. Три підіндекси отримують різну вагу в розрахунку загального індексу залежно від стадії розвитку кожної окремої економіки, зокрема за ВВП на душу населення та часткою експорту сировини. Індекс включає статистичні дані організацій міжнародного рівня (МВФ, Світовий банк, спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй) та результати експертного опитування.

Але це не всі. Тож на сьогодні використовують різні методи та моделі конкурентоспроможності, індекси та окремі індикатори. Відомі такі, як класична модель, модель Портера, модель подвійного ромба, дев'ятифакторна модель та модель двоїстого подвійного конкурентного ромба, окремі з яких представлені в описі та узагальненні В. Берестенком (2011) [17]. Крім того, є й інші міжнародні рейтинги країн, які відображають по-

зиції країн світу за загальними статистичними показниками, а також спеціальними соціальними, економічними та політичними індексами й рейтингами. Наведемо групування цих методів та моделей з коротким аналізом “сильних” сторін та недоліків.

Аналітичні, матричні моделі — це класична модель, модель Портера, модель подвійного ромбу, модель дев'яти факторів, модель конкурентного ромба, матриця “темпи росту/частка ринку” (БКГ), матриця “привабливість галузі/становища в конкуренції” (матриця МакКінсі), SWOT та PEST аналізи. З їхньою допомогою здійснюється оцінка відповідності мети стратегії управління та ресурсів, можливість оцінки поточного стану та можливість прогнозу. Особливість у тому, що вони мають самодостатність щодо висновків, а також у комплексності таких дослідженнях. Зокрема, застосовано комплексні критерії, які детальніше характеризують позицію бізнес-напрямку на ринку, привабливість галузі та конкурентоспроможність підприємства. Використання досить широкого кола показників для формування комплексного критерію дає змогу оцінити внесок кожного та розробити відповідні заходи для змін, за потреби. Але в них відсутні кількісні виміри, вони мають загальний характер рекомендацій, що не дає реальних ключів до виявлення перспектив тих чи інших напрямів розвитку. Більше того, ринкові параметри розглядаються у статистиці. Отже, це призводить до помилок в оцінці перспектив, конкурентоспроможності напрямів державної політики, розвитку, які

оцінюються поверхово, відсутні методичні рекомендації до розрахунків окремих складових (наприклад, таких показників, як технологічні можливості, рівень управління тощо).

Економіко-математичні, математичні методи та математичні моделі оцінки та управління конкурентоспроможністю промисловості, галузі, регіону, що функціонує в ринкових умовах, містять показники, які характеризують конкурентоспроможність вироблених суспільних благ, вартості та структури капіталу, що фінансує ринкову діяльність (фінансова сфера), інтегральні показники, представлені у вигляді середньозважених характеристик, відображають конкурентоспроможність різних сфер діяльності, розрахунок чистих показників.

Комплексні, які беруться на основі індексів. Це, по-суті, зведені індекси. Серед них такі, як індекс глобальної конкурентоспроможності, розвитку людського потенціалу, задоволення життям, демократії, глобальний індекс миру, неспроможності держав, сприйняття корупції, економічної свободи, легкості ведення бізнесу, логістичної ефективності, прав власності, інновацій тощо. Для них характерна деталізація критеріїв, комплексність, можливість використання показника корисного ефекту, одночасність відображення ступеня задоволення суспільства та ефективності діяльності. Проте вони мають суб'єктивні оцінки, можливість інтерпретації окремих даних, можлива нерівнозначність показників. А конкуренція індексів між собою може спричинити викривлення загальної оцінки.

I, зрештою, одиничні та комплексні. Вони будуються на основі статистики. Одиничні показники, наприклад, ВВП/душ. та комплекс одиничних показників, наприклад, індикатори рівня життя (Кальверта — В. Хендерсон). Їхня особливість — це відносна простота та легкість здійснення розрахунку, врахування окремих одиничних показників, систематичність розрахунків відповідними установами. Хоч і тут можливі похибки при зведенні показників, неможливість оперативного розрахунку без даних статистичних звітів відповідальних державних установ.

Варто зауважити, що сьогодні матричні методи відіграють важливу роль у стратегічному аналізі політики. Проте всі вони потребують повної та надійної інформації щодо стану сегмента державної політики, сильних та слабких сторін. У зв'язку з цим побудова матриць повинна супроводжуватись постійною роботою зі збору інформації, що в наш час не здійснюється на системній основі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У вітчизняній науковій думці сформовані найпоширеніші підходи до розуміння ефективності державного управління, як загальної соціальної ефективності державного управління, як ефективності організації і функціонування суб'єктів державного управління та як ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб, але принципи, критерії та фактори дослідження ефективності досить розмиті, не збалансовані, не містять чітких змістовних маркерів, а разом з тим можуть бути не завжди й такими, що повною мірою відображають якісний

результат діяльності органу державного управління.

Ефективність державного управління та адміністративна ефективність не тотожні, але в змістах та підходах стосовно побудови моделей дослідження ефективності діяльності державних інституцій та реалізації державних політик часто ці межі відсутні або бачаться нечітко.

Завдання адміністративної ефективності як показника — це відображення розуміння діяльності інститутів, яка залежить від ефективності і поведінки як державних, так і приватних учасників. Це правова та адміністративна основи в рамках якої особи, фірми та уряди взаємодіють між собою. Саме вона визначає якість державних установ. Через цей інструмент країна впливає на конкурентоспроможність країни, зростання економіки і добробут суспільства.

Неефективне державне управління є не лише розповсюдженим явищем, пов'язаним з великими витратами для суспільства, а й досить часто завдяки відсутності прийнятих моделей аналізу ефективності призводить до безвідповідальності. Тому введення та поширення в практиці дослідження, в аналізі та консультуванні здобутків наукової теорії державного управління, зокрема результатів глибоких досліджень конкурентоспроможності, не лише економічних показників, а й оцінки наслідків важливих для стабільного розвитку суспільно-політичних та управлінських явищ і процесів, сприятиме зайняттю провідного місця наукового управління (менеджменту), незалежного від політичної ідеології.

Перспективами подальших досліджень є напрацювання інструментів оцінювання адміністративної ефективності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Woodrow Wilson. The Study of Administration // Source: Political Science Quarterly. — Vol. 2. — № 2 (Jun., 1887). — P. 197–222. — URL: <http://www.jstor.org/stable/2139277>. — Accessed: 02/01/2018. — Назва з екрану.
2. Frank Johnson Goodnow. Politics and Administration: A Study in Government. New York, The Macmillan company; London, Macmillan & co., ltd. 1900. — 302 p. — URL: https://ia800304.us.archive.org/29/items/politicsadminis00good/politicsadminis00good_bw.pdf — Accessed: 02/01/2018. — Назва з екрану.
3. Макс Вебер. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. — К., 1998. — С. 157–172.
4. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашко. — К. : Основи, 1994. — 191 с.
5. Білоус В. В. Ефективність діяльності органів державної влади / В. В. Білоус [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/efektivnist-diyalnosti-organivderzhavnoi-vladi>. — Назва з екрану.
6. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання / Л. Приходченко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. управління при Президенті України. — 2009. — Вип. 1. — С. 3–12.
7. Фомін В. В. Теоретичні підходи до трактування поняття “ефективність державного управління” / В. В. Фомін [Електронний ресурс] // Дер-

- жавне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 11. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Diur_2011_11_27. — Назва з екрану
8. *Шульга І. Л.* Політико-управлінські відносини в системі державного управління: тенденції, концепції, удосконалення: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія держ. упр." / І. Л. Шульга; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2016. — 20 с.
 9. *Ефективність державного управління* / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. — К. : К.І.С., 2002. — 420 с.
 10. *Ткачова О.* Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. Ткачова [Електронний ресурс] // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. — 2013. — № 2. — С. 30–37. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_6. — Звернення 06.01.2018.
 11. *Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ* [Електронний ресурс] // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249552384> — Звернення 05.01.2018.
 12. *Жаліло Я. А.* Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / Я. А. Жаліло, Я. Б. Базиліук, Я. В. Белінська та ін.; за ред. Я. А. Жаліла. — К. : НІСД, 2005. — 388 с.
 13. *Конкурентоспроможність економіки України: стан і перспективи підвищення* / за ред. І. В. Крючкової. — К.: Основа, 2007. — 488 с.
 14. *Полунєєв Ю. В.* Конкурентоспроможність країни як національна ідея або останній шанс для України / Ю. В. Полунєєв // Екон. аналіз. — 2011. — Вип. 8. — Ч. 1. — С. 152; *Полунєєв Ю. В.* Підвищення міжнародної конкурентоспроможності країни як домінанта стратегічного антикризового управління / Ю. В. Полунєєв // Екон. часопис — XXI. — 2011. — № 1/2. — С. 23–27.
 15. *The Global Competitiveness Index. Report 2017* [Електронний ресурс] // The World Economic Forum. — Режим доступу: <https://www.weforum.org/reports>. — Назва з екрану.
 16. *The IMD World Competitiveness Yearbook. 2017.* — Режим доступу: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/> — Назва з екрану.
 17. *Берестенко В. І.* Сучасні підходи до аналізу національної конкурентоспроможності // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. — 2011. — № 2. — С. 62–68.
 18. *Енциклопедичний словник з державного управління: Ч. 1. А–Г* [Електронний ресурс] / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2010. — С. 1–128.

REFERENCES

1. *Wilson W. (1887).* The Study of Administration, Source: Political Science Quarterly. — Vol. 2. — № 2 [Online], available at: <http://www.jstor.org/stable/2139277> (Accessed 25 Jan 2018).
2. *Goodnow F.J. (1900).* Politics and Administration: A Study in Government. The Macmillan company / Macmillan & Co., ltd. London, New York, UK, USA.
3. *Weber M. (1998),* Sotsiologhiia. Zahalnoistorychni analizi. Polityka [Sociology. Historical analyzes. Policy], Kyiv, Ukraine.

4. *Wright G.* (1994), *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration], Kyiv, Ukraine.
5. *Bilous V.* (2009), "The Effectiveness of the Activities of Public Authorities" Electronic Resource [Online], available at: <http://kds.org.ua/blog/efektivnist-diyalnosti-organivderzhavnoi-vladi> (Accessed 25 Jan 2018).
6. *Pryhodchenko L.* (2009) Efficiency of public authority activity: tools and factors of evaluation // *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.* — Is. 1. — P. 3–12.
7. *Fomin V. V.* (2011) Theoretical approaches to the interpretation of the concept of "efficiency of state administration" // *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok.* — № 11 [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_11_27 (Accessed 25 Jan 2018).
8. *Shulga I. L.* (2016) Political-administrative relations in the system of state administration: tendencies, concepts, improvement // Ph.D. Thesis, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
9. *Bajal Y., Kilievich O., Mertens O.* and others (2002), *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* [Effectiveness of State Administration], Kyiv, Ukraine.
10. *Tkachova O.* The Effectiveness of State Administration: Concepts and Approaches to Evaluation [Efektivnist derzhavnoho upravlinnia: poniattia ta pidkhody do otsiniuvannia] // *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.* — Is. 1. — P. 30–37.
11. *About* the approval of the Concept for introduction of reform specialist positions [Pro skhvalennia Kontseptsii zaprovadzhennia posad fakhivtsiv z pytan reform], [Online], Government portal. The unified web-portal of executive bodies of Ukraine, available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249552384> — Appeal 05/01/2018 (Accessed 25 Jan 2018).
12. *Jalilo Y. A.* (2005) *Konkurentospromozhnist ekonomiky Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [Competitiveness of Ukraine economy in the conditions of globalization], Kyiv, Ukraine.
13. *Konkurentospromozhnist ekonomiky Ukrainy: stan i perspektyvy pidvyshchennia* (2007) [Competitiveness of the Ukrainian economy: the state and prospects of increase], Kyiv, Ukraine.
14. *Poluneev Y. V.* (2011) Competitiveness of the country as a national idea or the last chance for Ukraine [Konkurentospromozhnist krainy yak natsionalna ideia abo ostannii shans dlia Ukrainy] // *Ekonomichnyi analiz.* — Is 8. — Part 1. — P. 152.
15. *The Global Competitiveness Index. Report 2017* (2017). The World Economic Forum, Switzerland.
16. *The IMD World Competitiveness Yearbook. 2017.* (2017) [Online], available at: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/> (Accessed 25 Jan 2018).
17. *Berestenko V. I.* (2011) Modern approaches to the analysis of national competitiveness [Suchasni pidkhody do analizu natsionalnoi konkurentospromozhnosti] // *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo.* — № 2. — P. 62–68.
18. *Surmin Y. P., Bakumenko V. D., Mikhnenko A. M.* and others (2010), *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of State Administration: Ch. 1. A–D], National Academy of State Administration under the President of Ukraine. Kyiv, Ukraine. — P. 1–128.

УДК: 351:328

Іваницька Ольга Михайлівна,

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри теорії та
практики управління, Національний
технічний університет України “Київ-
ський політехнічний інститут ім. Ігоря
Сікорського”, м. Київ, пр. Перемоги, 37,
тел.: (063) 584 52 52, e-mail: oivanytska@
rambler.ru

ORCID: 0000-0002-6903-2452

Иваницкая Ольга Михайловна,

доктор наук по государственному управ-
лению, профессор, профессор кафедры
теории и практики управления, Нацио-
нальный технический университет Ук-
раины “Киевский политехнический ин-
ститут им. Игоря Сикорского”, г. Киев,
пр. Победы, 37, тел.: (063) 584 52 52,
e-mail: oivanytska@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-6903-2452

Ivanitskaya Olga Michkailovna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the the Dept. of Theo-
ry and Practice of Public Administration, National Technical University of Ukraine “Ky-
iv Polytechnic Institute. Igor Sikorsky”, Kiev, Victory Avenue, 37, tel.: (063) 584 52 52,
e-mail: oivanytska@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-6903-2452

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.22>



НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ ВЛАДИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ

Анотація. Стаття присвячена питанням забезпечення прозорості та підзвітності влади в умовах партисипативної демократії (демократії участі). Аргументовано, що громадськості має бути гарантовано не лише право на доступ до інформації, а й виконання передумов розширення її участі в управлінні державою. До таких передумов віднесено: прийняття чітко вимірюваних макроекономічних і соціальних цілей та забезпечення контролю з боку громадян країни процесів дотримання їх урядом; розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок реалізації таких прав громадянами та їх групами; законодавче визначення форм участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, відпрацювання відповідних порядку та процедур, зокрема участі у місцевому референдумі; окреслення способів і процедур

врахування суспільної думки при прийнятті соціально важливих рішень. Доведена необхідність розкриття інформації про ресурси, які задіяні владою для реалізації цілей; ключові індикатори ефективності, які може контролювати кожен громадянин; зусилля, які докладають уряди країн щодо досягнення цілей. Відмічено, що прозорість в умовах представницької демократії в своїх найгірших формах у суспільстві, де відбувається ігнорування думки суспільства та його окремих членів, фактично не виконує свого основного завдання — налагодження ефективного діалогу влади та суспільства. Відбувається спотворення сутності прозорості: замість того щоб бути почутими, суспільству пропонується бути обізнаним — і пасивно прийняти представлені факти як належне. Фактично прозорість і підзвітність у цьому випадку не є інструментами досягнення демократії в публічному управлінні, а формою мовчазної угоди між суб'єктами владних повноважень і народом, де останньому відводиться пасивна участь “інформованого споглядача”.

Ключові слова: демократія участі, прозорість і підзвітність влади, транспарентність, участь громадськості, публічне управління.

НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ УЧАСТИЯ

Аннотация. Статья посвящена вопросам обеспечения прозрачности и подотчетности власти в условиях партисипативной демократии (демократии участия). Аргументировано, что общественности должно быть гарантировано не только право на доступ к информации, но и выполнение предпосылок расширения ее участия в управлении государством. К таким предпосылкам отнесены: принятие четко измеряемых макроэкономических и социальных целей и обеспечение контроля со стороны граждан страны процессов соблюдения их правительством; расширение круга субъектов законодательной инициативы за счет реализации таких прав гражданами и их группами; законодательное определение форм участия граждан в принятии общественно значимых решений, отработка соответствующих порядка и процедур, в частности участия в местном референдуме; определение способов и процедур учета общественного мнения при принятии социально важных решений. Доказана необходимость раскрытия информации о ресурсах, которые задействованы властью для реализации целей; ключевые индикаторы эффективности, которые может контролировать каждый гражданин; усилия, которые прилагают правительства стран по достижению целей. Отмечено, что прозрачность в условиях представительной демократии в своих худших формах в обществе, где происходит игнорирование мнения общества и его отдельных членов, фактически не выполняет своей основной задачи — налаживание эффективного диалога власти и общества. Происходит искажение сущности прозрачности: вместо того чтобы быть услышанными, обществу предлагается быть осведомленным — и пассивно принять представленные факты как должное. Фактически прозрачность и подотчетность в этом случае являются инструментами дости-

жения демократии в публичном управлении, а формой молчаливого соглашения между субъектами властных полномочий и народом, где последнему отводится пассивная роль “информированного наблюдателя”.

Ключевые слова: демократия участия, прозрачность и подотчетность власти, транспарентность, участие общественности, публичное управление.

DIRECTIONS FOR PROVISION OF PUBLIC BODIES' TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN CONDITIONS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY DEVELOPMENT

Abstract. The article is devoted to issues of ensuring transparency and accountability of authorities in the conditions of participatory democracy (democracy of participation). It is argued that the public should be guaranteed not only the right for access to information but also the prerequisites for expanding its participation in state governance. These prerequisites include: the adoption of clearly measurable macroeconomic and social goals and the provision of control of the processes of their compliance with the government by citizens of the country; extension of the circle of subjects of legislative initiative due to realization of such rights by citizens and their groups; legislative definition of the forms of citizens' participation in making publicly significant decisions, design of relevant orders and procedures, in particular participation in local referendum; outlining methods and procedures for taking into account social thought when making socially important decisions. The need to disclose information about resources that are used by authorities to realize the goals is proved as well as key performance indicators that can be monitored by every citizen; the efforts made by governments of countries to achieve these goals. It was noted that transparency in the conditions of representative democracy in its worst forms in a society where ignorance of the thought of society and its individual members is ignored does not in fact fulfill its main task — to establish an effective dialogue between the authorities and society. There is a distortion of the essence of transparency: instead of being heard, society is being asked to be informed — and passively accept the facts presented as due. In fact, transparency and accountability in this case are not instruments for the achievement of democracy in public administration, but by the form of a tacit agreement between the subjects of power and people, where the latter passes the participation of an “informed observer”.

Keywords: participation democracy, transparency and accountability of power, transparency, public participation, public administration.

Постановка проблеми. Останнім часом прозорість дій державної влади розглядається ніби панацея від усіх бід. Прозорість забезпечується на рівні центральних і місцевих органів

влади, окремими міністерствами та відомствами, державними службовцями та партіями, організаціями та підприємствами. Досягнення прозорості, як планується, має допомогти

у боротьбі з корупцією, з фінансовою нестабільністю ринків і державних корпорацій. Однак виникає законне питання: чи повною мірою забезпечення прозорості відповідає корінним інтересам суспільства? В умовах розвитку ідей демократії участі прозорість та підзвітність дій влади виступає обов'язковою, але недостатньою умовою налагодження ефективного діалогу влади та суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципи та підходи до забезпечення прозорості державних фінансів відображено в наукових працях Т. Єфименко, С. Гасанова, Р. Балакіна, В. Кудряшова, І. Луніної. Фінансова звітність як інструмент досягнення транспарентності державного сектору економіки розглядалась у працях Л. Ловінської, О. Терещенка, О. Чумак та ін. Державні механізми забезпечення прозорості діяльності державних підприємств розкрито автором у публікаціях [1; 2]. Водночас зазначимо, що складність проблематики транспарентності фінансів, її багатаспектність і багатовимірність потребують постійних досліджень у цій галузі, чому присвячена публікація.

Отже, **мета публікації** — розкрити напрями забезпечення прозорості та підзвітності влади в умовах розвитку демократії участі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Г. В. Ф. Гегель, кажучи про необхідність публічності, писав: "...шляхом *публічності* дебатів станових представників стверджується передусім момент *загальної обізнаності*... Надання цієї обізнаності має ту узагальнюючу сторону, що лише

таким чином *суспільна думка* приходить до *істини* і до розуміння стану і поняття держави та її справ і тим самим досягає *здатності судити про них більш розумно*; крім того, суспільство знайомиться зі справами та вчиться поважати таланти, добродійність і навички державних влад і посадових осіб" [3, с. 351].

При забезпеченні прозорості суб'єкти державного управління переслідують власні інтереси та інтереси суспільства, яким вони мають слідувати.

Держава демонструє прозорість свого функціонування для забезпечення суспільної стабільності, зменшення рівня корупції, масштабів тіньової економіки, визнання її міжнародною спільнотою як демократичної країни, яка відповідально ставиться до дотримання всіх свобод та ін.

Місцеві органи влади мають власні зобов'язання перед громадою, а рішення щодо її розвитку мають бути прозорими та оприлюднюватися відповідно до чинного законодавства.

Державні підприємства діють як економічні агенти публічного інтересу. Для дотримання фінансової дисципліни результати їхньої діяльності мають бути відображені у фінансовій звітності, яка, відповідно, ретельно контролюється фінансовими органами. Соціальна значущість виробництва ними товарів і послуг передбачає контроль за обсягом вироблених товарів і послуг, використанням виробничих площ, рівнем продуктивності праці тощо.

Водночас у сучасному світі недостатньо звітувати про показники діяльності, що передбачені законо-

давством і належать до обов'язкової звітності. Додатково, в соціальних звітах, розкриваються такі аспекти діяльності державних компаній, як дотримання етичних норм, розвиток персоналу, захист і охорона довкілля, взаємодія з громадою тощо. Така інтегрована звітність переслідує двояку ціль: по-перше, підвищення рівня довіри стейкхолдерів до функціонування підприємства, зростання його соціального капіталу; по-друге, розширення соціального кола довіри, доступ до іноземних ринків і отримання додаткових джерел інвестування.

Європейська (міжнародна) спільнота переслідує цілі наближення ідеології національних держав до визнання європейських (міжнародних) цінностей. Цінності відображаються в міжнародних документах, які формують бачення перспектив розвитку глобальної спільноти. Зокрема, в Глобальних Цілях сталого розвитку 2016–2030 рр. (далі — ЦСР), які прийняті на саміті ООН з питань сталого розвитку наприкінці 2015 року, 16-та ціль сталого розвитку безпосередньо належить до напрямку забезпечення прозорості. У повному викладі вона формулюється як “Ціль 16. Сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях [4].

Нині інтереси суспільства демократичної країни, на наш погляд, лежать у площині, що не обмежується лише забезпеченням доступу до інформації, відкритості дій влади та

підзвітності її інституцій. Мають бути розкриті та оприлюднені ресурси, які задіяні для реалізації цілей, ключові параметри ефективності, які може контролювати кожен громадянин, та зусилля, які докладають уряди країн щодо досягнення цілей.

20 грудня 2004 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію A/RES/59/201 щодо трактування демократії, яка була офіційно опублікована у 2005 р. У документі виділено такі елементи демократії, як: повага до прав та основоположних свобод людини, серед іншого, свободи асоціації та мирних зборів; свободи висловлювань, а також право участі у здійсненні управління державою, безпосередньо або через вільно обраних представників, право голосувати і бути обраним на чесних, періодичних і вільних виборах на основі універсального, прямого, рівного виборчого права, шляхом таємного голосування, що гарантує вільне волевиявлення народу; плюралістичну систему політичних партій і організацій, дотримання верховенства права, розподіл повноважень, незалежність судової влади, прозорість і підзвітність державного управління, а також вільні, незалежні і плюралістичні мас-медіа [5] (тут і далі — підкреслено мною — **О. І.**).

Універсальна декларація Міжпарламентського Союзу про демократію уточнює положення про прозорість і підзвітність як “право громадськості отримати доступ до інформації про діяльність уряду, право подавати петиції уряду і право вимагати відшкодування збитків через неупереджені адміністративні та судові механізми” [6]. Отже, ці поняття трактуються

ширше та передбачають розроблення та впровадження відповідних механізмів управління.

Тобі Мендел у своїх дослідженнях про свободу інформації зазначає: “Свобода інформації, вірогідно, є однією з найважливіших основ демократії. Інформація, що зберігається в державних органах, збирається не для чиновників і політиків, але для суспільства в цілому. Кожен повинен мати право доступу до цієї інформації, якщо не існує поважних причин для обмеження” [7].

Нові горизонти розвитку демократичних процесів розкривають нові її види та форми. Йдеться передусім про партисипативну (партисипаторну) демократію або демократію участі [8]. Така форма демократії передбачає безпосередню участь громадян в управлінні державою або членів територіальної громади в управлінні громадою. На противагу їй представницька демократія означає участь громадян в управлінні не безпосередньо, а через представництво їхніх інтересів уповноваженими особами (депутатами), які саме і задіяні у процеси підготовки, ухвалення управлінських рішень та контроль їх реалізації.

Прозорість в умовах представницької демократії у своїх найгірших формах у суспільстві, де відбувається ігнорування думки суспільства та його окремих членів, фактично не виконує свого основного завдання — налагодження ефективного діалогу влади та суспільства. Відбувається спотворення сутності прозорості: замість того, щоб бути почутими, суспільству пропонується бути обізнаним — і пасивно прийняти представлені факти

як належне. Фактично прозорість і підзвітність у цьому випадку не є інструментами досягнення демократії в публічному управлінні, а формою мовчазної угоди між суб'єктами владних повноважень і народом, де останньому відводиться пасивна участь “інформованого споглядача”.

Зауважимо, що у міжнародних документах, які містять вимоги щодо досягнення прозорості та підзвітності публічної влади, вони трактуються як іманентні складові ефективності влади.

У Глобальних Цілях сталого розвитку конкретизуються завдання для досягнення кожної цілі. Зокрема, стосовно 16-ї цілі зазначено:

“...16.6 Створити ефективні, підзвітні та прозорі установи на всіх рівнях.

16.7 Забезпечити відповідальне прийняття рішень репрезентативними органами на всіх рівнях за участю всіх верств суспільства...

..16.10 Забезпечити доступ громадськості до інформації і захистити основні свободи відповідно до національного законодавства і міжнародних угод...” [4].

Як видно із наведеного абзацу, увага акцентується на створенні ефективних установ, забезпеченні участі широких верств населення, врахуванні широких інтересів громадськості щодо реалізації прав на свободи. Деякі розвинені країни розробили та впровадили модель публічного управління, де публічність і підзвітність тісно поєднуються з можливістю участі кожного члена суспільства у вирішенні питань громади. Зокрема, в Швеції була сформована “система демократичних

інститутів, які дозволяли кожному члену суспільства впливати на рішення всіх питань, що торкалися його життя. Це створювало своєрідний соціально-психологічний клімат у країні, відчуття причетності громадян до справ держави та суспільства” [9, с. 14]. Тобто було реалізовано підхід: прозорість не заради доступу до інформації, а для забезпечення співучасті у вирішенні важливих для суспільства проблем. Найкраще це визначено у шведському законі про свободу преси “Для заохочення вільного обміну думками та забезпечення вичерпної інформації кожен громадянин Швеції має право на вільний доступ до офіційних документів”. (Глава 2, стаття 1, Закон про свободу преси) [10].

В Україні для забезпечення участі громадськості у прийнятті важливих для громади рішень, реальної відкритості та публічності влади має бути виконано низку передумов.

1. Прийняття чітко вимірюваних макроекономічних і соціальних цілей із контролем з боку суспільства їх дотримання владою.

Найбільш чутливим для населення будь-якої країни є зростання боргових зобов’язань уряду, надмірність яких лягає тяжким тягарем на прийдешні покоління. Більшість європейських урядів прийняла зобов’язання стосовно обмеження зростання суверенного боргу. Зокрема, Швеція встановила обмеження для чистого кредитування на рівні 1 % ВВП в середньому протягом бізнес-циклу. Орієнтовний показник рівня державного зведеного валового боргу (так званий “Маастрихтський борг”) на 2019 рік у Швеції буде

встановлено на рівні 35 % ВВП. Серед інших добровільних ініціатив уряду — збалансований місцевий бюджет, встановлення стелі для державних витрат тощо. Широкі кола громадськості контролюють ці параметри, а уряд звітує щодо них [10].

Натомість в Україні нечуваними темпами зростає державний борг без будь-якого контролю за темпами його зростання з боку громадськості. Це покладає величезний тягар на покоління українців, які матимуть розподілені між ними суверенні зобов’язання з дня їх народження.

2. Розширення кола суб’єктів законодавчої ініціативи, визначення їхніх прав.

У Швеції, незважаючи на те, що більшість законопроектів, поданих у парламенті в Риксдазі, ініціюються урядом, деякі законопроекти можуть базуватися на пропозиціях, запропонованих Риксдагом або приватними особами, спеціальними зацікавленими групами або органами державної влади.

В Україні ні громадянин країни, ні їхні групи не мають права законодавчої ініціативи. У Конституції України (ст. 93) чітко визначено: “Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України”. Отже, поняття “публічне управління” поки що досить розмито відображено лише в наукових постулатах.

3. Законодавче визначення форм участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, порядку та процедур дотримання цієї участі.

До неповного переліку таких форм участі можна віднести: референду-

ми; громадську експертизу; громадські ініціативи щодо широкого кола питань, які потребують вирішення в громаді; проведення громадських слухань або спільних засідань влади з представниками громадськості; організації консультації з громадськістю, дорадче опитування громадян (консультативний референдум) тощо [8].

Безумовно, найбільш значущим з-поміж означених форм є референдум. У більшості європейських країн законодавчо закріплена норма про проведення референдуму як на державному, так і на місцевому рівні. В Україні ж Закон “Про український та місцеві референдуми від 03.07.91 р. № 1287-XII втратив чинність після прийняття Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 10.11.2015 р. № 5475-VI.

Згідно зі ст. 6 старого Закону визначено питання, що виносяться на місцеві референдуми: про найменування або перейменування сіл, селищ, міст, районів, областей; питання про об’єднання в одну одиницю адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами [11].

Тобто означено досить широке коло питань, які становлять серцевину самоуправління на місцевому рівні. Новий Закон “Про всеукраїнський

референдум” містить деталізовану інформацію про процедури проведення референдуму на державному рівні і не відображає процедур проведення місцевого референдуму, хоча це гарантовано ст. 38 Конституції України. У квітні 2011 року Верховною Радою у першому читанні було ухвалено проект Закону “Про місцеві референдуми в Україні”. Після негативного відзиву Науково-експертного управління Верховної Ради України подальше його проходження не відбулось. Були також й інші спроби законодавчо врегулювати питання про місцеві референдуми [12, с. 66–67].

Зазначимо також, що Закон України “Про всеукраїнський референдум” не передбачає участі іноземців у проведенні референдуму, що суперечить положенням Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, що була прийнята у 1992 році.

Насамкінець зауважимо, що мають бути окреслені способи врахування суспільної думки. У ст. 5 Конституції України визначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У соціологічній науці відпрацьований цілий арсенал засобів вивчення громадської думки, зокрема опитування, експеримент, інтерв’ю, спостереження, конвент-аналіз тощо. Водночас конкретні процедури оцінювання пропозицій і їх врахування при прийнятті державноуправлінських рішень відсутні.

Висновки. В умовах партисипативної демократії (демократії участі) забезпечення прозорості та підзвіт-

ності влади та її агентів набуває значення законодавчого унормування низки положень. Громадськості має бути гарантовано не лише право на доступ до інформації, а й виконання інших передумов розширення її участі в управлінні державою. До них віднесено: прийняття чітко вимірюваних макроекономічних і соціальних цілей та забезпечення контролю дотримання їх урядом громадянами країни; розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок реалізації таких прав громадянами та їх групами; законодавче визначення форм участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, порядку та процедур дотримання цієї участі; окреслення способів і процедур врахування суспільної думки при прийнятті соціально важливих рішень. Основну увагу слід акцентувати на розкритті та оприлюдненні ресурсів, які задіяні для реалізації цілей, ключових індикаторів розвитку ефективності, які може контролювати кожен громадянин, та зусиллях, які докладають уряди країн щодо досягнення цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Іваницька О. М. Передумови та напрями підвищення транспарентності фінансів державних підприємств України / О. М. Іваницька, Т. В. Кошук // Фінанси України. — 2017. — № 5. — С. 24–38.
2. Іваницька О. М. Принципи управління діяльністю державних підприємств / О. М. Іваницька // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право). — 2016. — № 1. — С. 27–30.
3. Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем.; ред. и сост. Д. А. Керимов, В. С. Нерсисянц; авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц. — М.: Мысль, 1990. — 524 с.
4. Цілі сталого розвитку 2016–2030 www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku
5. Міхаел Маєр-Резенде. Міжнародний консенсус про основні елементи демократії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/06/dri_report_essential_elements_ua.pdf
6. *The Universal Declaration of the Inter-Parliamentary Union on Democracy* // <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>
7. Mendel Toby. Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right // <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-aninternational-right.pdf>
8. Абрам'юк І. Базове навчання кандидатів на участь у мережі Матеріали до курсу Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf
9. Гай-Нижник П. Шведська соціально-економічна модель: історичний аспект суспільно-господарського досвіду // Екон. часопис — XXI. — 2007. — № 11–12. — С. 14–16.
10. *About the fiscal policy framework* // <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-fiscal-policy-framework/>
11. *Про всеукраїнський та місцеві референдуми*: Закон України від 03.07.91 р. № 1287-XII // zakon.rada.gov.ua/go/1286-12

12. Федоренко В. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи / В. Федоренко // Вісн. Центральної виборчої комісії. — 2014. — № 1 (28). — С. 64–69.

REFERENCES

1. *Ivanic'ka O. M. and Koshhuk T. V.* (2017) Preconditions and directions of increase of transparency of Ukrainian state enterprises finance // *Finansi Ukraïni*. — Vol. 5. — P. 24–38.
2. *Ivanic'ka O. M.* (2016) Principles of management of state-owned enterprises // *Strategija rozvitku Ukraïni (ekonomika, sociologija, pravo)*. — Vol. 1. — P. 27–30.
3. *Gegel' G. V. F.* (1990) *Filosofija prava [Philosophy of law]* / Per. s nem.: Red. i sost. D. A. Kerimov i V. S. Nersesjanc; Avt. vstup. st. i primech. V. S. Nersesjanc. Mysl', Moscow, Russia.
4. UN Sustainable Development Goals [Online], available at: www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsilistaloho-rozvytku (Accessed 30 January 2018).
5. *Maier-Rezende Mikhael*. International consensus on the main elements of democracy [Online], available at: http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/06/dri_report_essential_elements_ua.pdf (Accessed 31 January 2018).
6. The Universal Declaration of the Inter-Parliamentary Union on Democracy [Online], available at: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm> (Accessed 28 January 2018).
7. *Mendel Toby*. Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right [Online], available at: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-aninternational-right.pdf> (Accessed 28 January 2018).
8. *Abram'iuk I.* Basic training of candidates for participation in the Network Materials for the course Participatory democracy: mechanisms of civic participation at the local, regional and national levels [Online], available at: http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf (Accessed 2 February 2018).
9. *Haj-Nyzhnyk P.* (2007) Swedish socio-economic model: historical aspect of socio-economic experience // *Ekonomichnyjchasopys–KhKhI*. — Vol. 11–12. — P. 14–16.
10. About the fiscal policy framework [Online], available at: <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-fiscal-policy-framework/> (Accessed 28 January 2018).
11. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1991), The Law of Ukraine “About All-Ukrainian and Local Referendums”, available at: zakon.rada.gov.ua/go/1286-12 (Accessed 2 February 2018).
12. *Fedorenko V.* (2014) Legislative regulation of local referendums in Ukraine: experience, problems and perspectives // *Visnyk Tsentral'noi vyborchoi komisii*. — Vol. 1 (28). — P. 64–69.

УДК: 351

Калієвська Марина Олександрівна,
аспірант, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 02000, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00
48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0002-8708-4010

Калиевская Марина Александровна,
аспирант, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 02000, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00 48,
e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0002-8708-4010

Kalievskaya Marina Aleksandrova,
post-graduate student, Interregional Acade-
my of Personnel Management, 02000, Kyiv,
Str. Frometivska, 2, tel.: (093) 871 00 48,
e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0002-8708-4010



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.23>

ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Анотація. Визначено модель механізму забезпечення публічної безпеки і порядку за принципами і завданнями відповідних інституцій державного управління з урахуванням ресурсів, технологій, заходів щодо реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Виявлено, що забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні є певним механізмом щодо реалізації національних цілей державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом визначення завдань за певними принципами. Обґрунтовано думку про те, що якщо розглядати державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку як національний пріоритет (ціль, завдання), то механізм забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні потребує координації з державною стратегією розвитку. З точки зору імплементації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, то механізм

забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні можна розглядати, як основну систему, що забезпечує взаємозв'язок таких елементів, як інституцій (що реалізують зазначену державну політику), ресурсу (кадрового, матеріально-технічного, природного і так далі, за допомогою яких можлива реалізація державної політики), технологій (вміння, знання, засоби і так далі щодо реалізації державної політики), заходи (плани дій), а також впливи (загрози) зовнішні та внутрішні.

Ключові слова: публічна безпека і порядок, механізм забезпечення публічної безпеки і порядку, державна політика, публічне управління.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОРЯДКА В УКРАИНЕ

Аннотация. Определена модель механизма обеспечения общественной безопасности и порядка на принципах и задачах соответствующих институций государственного управления с учетом ресурсов, технологий, мероприятий по реализации государственной политики в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка. Выявлено, что обеспечение общественной безопасности и порядка в Украине является определенным механизмом по реализации национальных целей государственной политики в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка путем определения задач по определенным принципам. Обосновано мнение о том, что если рассматривать государственную политику в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка как национальный приоритет (цель, задачи), то механизм обеспечения публичной безопасности и порядка в Украине требует координации с государственной стратегией развития. С точки зрения имплементации государственной политики в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка, то механизм обеспечения публичной безопасности и порядка в Украине можно рассматривать как основную систему, обеспечивающую взаимосвязь таких элементов, как институтов (реализующих указанную государственную политику), ресурса (кадрового, материально-технического, природного и так далее, с помощью которых возможна реализация государственной политики), технологий (умение, знания, средства и т. д. по реализации государственной политики), мероприятия (планы действий), а также воздействия (угрозы) внешние и внутренние..

Ключевые слова: публичная безопасность и порядок, механизм обеспечения публичной безопасности и порядка, государственная политика, публичное управление.

DEFINITION OF THE PUBLIC SECURITY AND ORDERLINESS ENSURING MECHANISM IN UKRAINE

Abstract. In this article, a model of the mechanism of ensuring public security and orderliness in accordance with the principles and tasks of the relevant institutions in public administration, taking into account resources, technologies, measures for the state policy implementation in the spheres of ensuring the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime, maintaining public security and order. It was found that ensuring public security and order in Ukraine is a mechanism for the implementation of national goals of state policy in the areas of ensuring the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime, maintaining public security and order, by defining tasks according to certain principles. The idea is that if one considers the state policy in the spheres of ensuring the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime, maintaining public security and order as a national priority (purpose, task), then the mechanism of ensuring public security and order in Ukraine needs coordination with the state development strategy. From the point of view of the implementation of the state policy in the areas of ensuring the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime, maintaining public security and order, the mechanism of ensuring public security and order in Ukraine can be considered as the main system providing interconnection such elements as institutions (implementing the specified state policy), resources (human resources, logistical, natural and so on, with the help of which it is possible to implement state policy), technologies (skills, knowledge, means and so on the implementation of state policy), measures (action plans), as well as external (internal) threats.

Keywords: public security and orderliness, mechanism of ensuring public security and orderliness, state policy, public administration.

Постановка проблеми. Після Революції Гідності в Україні почалося реформування силових структур, зокрема правоохоронної системи. Першою була реформа ДАІ, реорганізована в патрульну поліцію, підрозділ Нацполіції, що здійснює цілодобове патрулювання вулиць міст, а також першим реагує на виклики 102, з метою забезпечення публічного порядку і безпеки, захисту прав громадян, безпеки дорожнього руху. У реалізації реформування правоохоронної

системи активно допомагали західні партнери, зокрема й США, які направили до Києва своїх інструкторів з Каліфорнії та Огайо. Першим містом, у якому запрацювала Патрульна поліція, став Київ 4 липня 2015 р. Потім були Львів, Одеса, Харків та інші обласні центри та великі міста.

Сьогодні реалізацією державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримки громадської

безпеки і порядку забезпечує Національна поліція України — центральний орган виконавчої влади, якій здійснює свою діяльність відповідно до Закону України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 р. № 580-VIII.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерелом інформації для написання статті стали нормативні акти та результати наукових досліджень [1–6].

Мета статті. Визначення головних аспектів побудови моделі механізму забезпечення публічної безпеки і порядку щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Як було зазначено нами у попередніх дослідженнях: механізм забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні — це реалізація національних цілей у сфері публічної безпеки і порядку, що забезпечується певними інституціями державного управління відповідно до завдань, покладених на них функцій з визначеними принципами.

Організація забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні здійснюється Національною поліцією України, а також у взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України, що виконують завдання відповідно до покладених на них функцій за визначеними принципами в межах правового поля (див. таблицю).

Водночас Національна поліція України (відповідно до Закону України “Про Національну поліцію” [1])

є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а Національна гвардія України (відповідно до Закону України “Про Національну гвардію України” [2]) є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначена для виконання покладених на неї завдань.

Відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України (zareestrovano в Міністерстві юстиції України 7 вересня 2016 р. за № 1223/29353) “Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку” з метою визначення порядку спільного залучення сил і засобів Національної поліції та Національної гвардії України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку передбачає [5]:

- спільне патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

- забезпечення (охорона) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

- проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної об-

**Взаємодія Національної гвардії України та Національної поліції України
відповідно до завдань та принципів діяльності**

Національна поліція України		Національна гвардія України	
Завдання	Принципи	Завдання	Принципи
1. Забезпечення публічної безпеки і порядку. 2. Охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. 3. Протидія злочинності. 4. Надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги	1. Верховенство права. 2. Дотримання прав і свобод людини. 3. Законність. 4. Відкритість та прозорість. 5. Політична нейтральність. 6. Взаємодія з населенням на засадах партнерства. 7. Безперервність	1. Захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. 2. Охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону. 3. Припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій	1. Верховенство права. 2. Забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина. 3. Позапартійність. 4. Безперервність. 5. Законність. 6. Відкритість для демократичного цивільного контролю. 7. Прозорість. 8. Відповідальність централізованого керівництва та єдиначальність

становки в разі її загострення в межах території однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць.

Взаємодія Національної гвардії України та Національної поліції України з питань припинення масових заворушень здійснюється відповідно до вимог законодавства із залученням сил та засобів Національної гвардії України до забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку [5]:

- для виконання завдань, на підставі Плану залучення сил та засобів військової частини до служби з

охорони громадського порядку, який розробляється строком на місяць, затверджується командиром військової частини Національної гвардії України та погоджується з начальником відповідного органу поліції у межах території його юрисдикції;

- за необхідності до Плану залучення сил та засобів військової частини з охорони громадського порядку вносяться зміни, які затверджуються та погоджуються в установленому порядку.

Таким чином, можна стверджувати, що реалізація національних цілей

у сфері публічної безпеки і порядку, що забезпечується у взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України, відповідно до завдань та визначених принципів, має певні специфічні розбіжності, що пов'язані з системою роботи, організацією, правовим статусом, повноваженнями службовців.

Однак можна визначити загальні принципи і завдання для взаємодії інституції державного управління щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема:

- принцип верховенства права;
- принцип дотримання прав і свобод людини;
- принцип законності;
- принцип відкритості та прозорості;
- принцип політичної нейтральності;
- принцип безперервності;
- принцип відповідальності централізованого керівництва та єдиноначальності.

Зазначені принципи є необхідним і основоположним елементом з точки зору системного підходу у визначенні таких загальних завдань щодо здійснення публічної безпеки і порядку інституції державного управління, зокрема:

- захист та охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки;
- надання в межах, визначених законом, допомоги особам, що внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

За результатами порівняльного аналізу діяльності державних органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні, а також на визначених принципах і завданнях взаємодії побудуємо схему, яка визначає реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, з акцентом на сферу публічної безпеки і порядку, що забезпечується певними інституціями державного управління (рис. 1).

Таким чином, забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні є певним механізмом щодо реалізації національних цілей державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом визначення завдань за певними принципами.

Якщо розглядати державну політику у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку як національний пріоритет (ціль, завдання), то механізм забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні потребує координації з державною стратегією розвитку. З точки зору імплементації державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, то механізм забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні можна розгляда-



Рис. 1. Схема реалізації державної політики, що забезпечується певними інституціями державного управління на визначених принципах і завданнях

ти, як основну систему, що забезпечує взаємозв'язок таких елементів, як інституції (що реалізують зазначену державну політику), ресурси (кадрового, матеріально-технічного, природного тощо, за допомогою яких можлива реалізація державної політики), технології (вміння, знання, засоби тощо щодо реалізації державної політики), заходи (плани дій), а також впливи (загрози) зовнішні та внутрішні.

З огляду на зазначене, можна побудувати модель механізму забезпе-

чення публічної безпеки і порядку (див. рис. 2).

Отже, визначено модель механізму забезпечення публічної безпеки і порядку за принципами і завданнями відповідних інституцій державного управління з урахуванням ресурсів, технологій, заходів щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

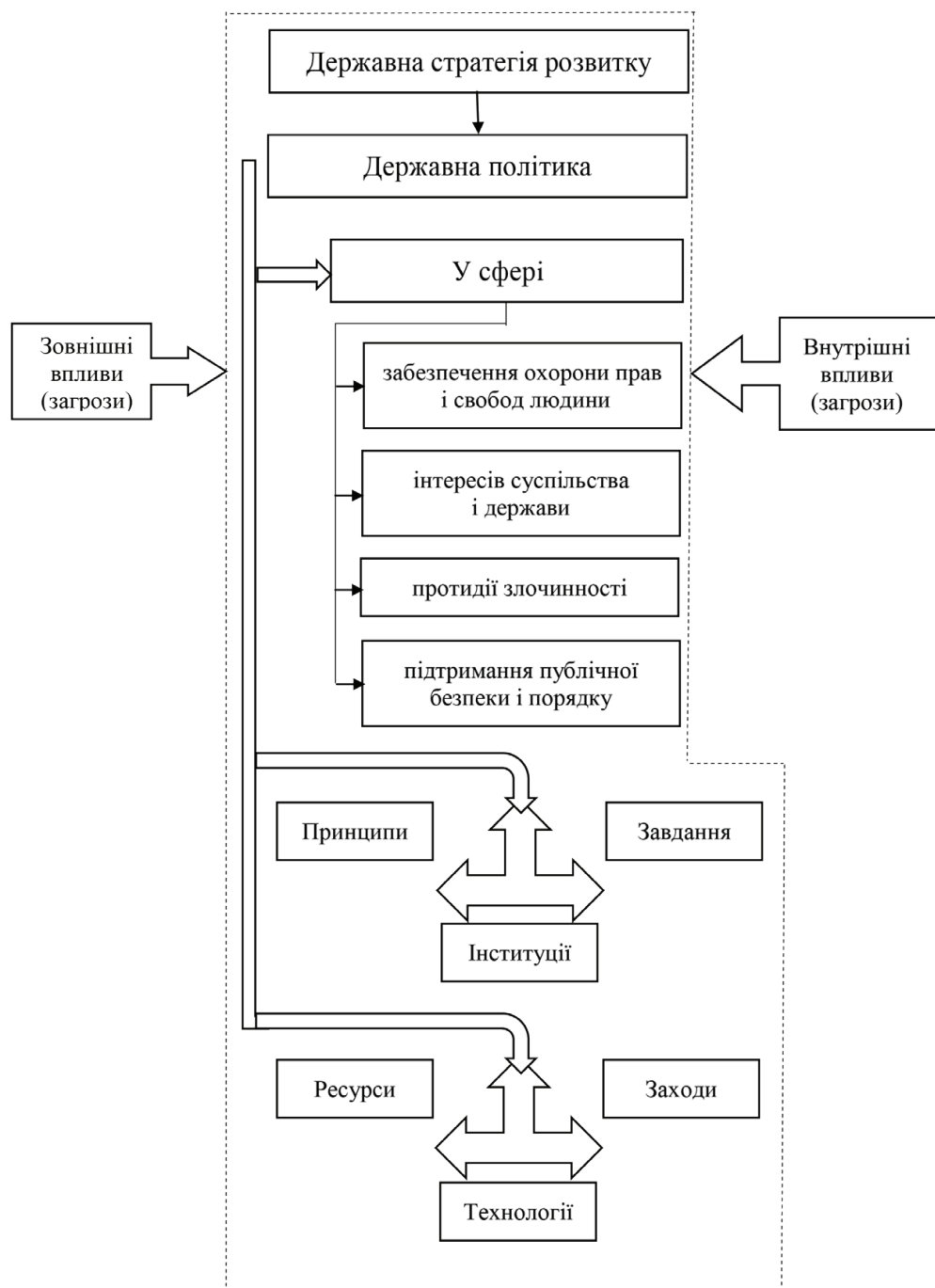


Рис. 2. Модель механізму забезпечення публічної безпеки і порядку

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
2. Закон України “Про Національну гвардію України” від 2014 р. № 17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18>
3. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Постанова КМУ “Про затвердження Положення про Національну по-

- ліцію” від 28 жовтня 2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>
5. *Постанова* КМУ “Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку” від 7 вересня 2016 р. № 1223/29353 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>
 6. *Chervyakova O. V.* The new public administration paradigm directions // *Public management : collection.* — № 1 (6) — march 2017. — Kyiv : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 198–203 с.
- ## REFERENCES
-
1. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “On the National Police”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (Accessed September 21, 2017).
 2. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine “On the National Guard of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (Accessed September 20, 2017).
 3. *Constitution of Ukraine* (1996), available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed September 20, 2017).
 4. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2015), “On approval of the National Police”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (Accessed September 21, 2017).
 5. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2016), “On Approval of the Procedure for the Organization of the Cooperation of the National Guard of Ukraine and the National Police of Ukraine during the provision (protection) of public (social) security and order”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16> (Accessed September 21, 2017).
 6. *Chervyakova O. V.* (2017) The new public administration paradigm directions // *Public management.* — № 1 (6). — P. 198–203.



УДК 342.5

Каракасиді Олена Федорівна,
аспірантка, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (067) 465 97
25, e-mail: karakasidi68@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2336-2621

Каракасиди Елена Федоровна,
аспирантка, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 03039, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (067) 465 97
25, e-mail: karakasidi68@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2336-2621

Caracasidi Olena Fedorivna,
postgraduate, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frome-
tivska, 2, tel.: (067) 465 97 25, e-mail: karakasidi68@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2336-2621

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.24>

КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СВІТІ І СУЧАСНІЙ СУВЕРЕННІЙ УКРАЇНІ: СПІЛЬНЕ І ОСОБЛИВЕ

Анотація. Розглянуто основоположні, притаманні більшості країн світу трансформації державної влади, її формування, функціонування та поділу між основними гілками в результаті децентралізації такої влади, її субсидіарності. Звертається увага на специфіку державної влади, її функціональні ознаки в умовах суверенітету держав, їх взаємозв'язку. Наголошується, що суть, характер державної влади пов'язаний з характером політичної системи держави, з формою правління та багатьма іншими принципового характеру аспектами.

Проаналізовано, що у середині національних держав гостро постають питання легітимності, суверенності, прозорості державної влади, її формування. Щодо практичного функціонування державної влади, то більш глибокого дослідження нині потребують проблеми поділу влади і розподілу владних повноважень. Використання цього принципу, що забезпечує реальну субсидіарність влади, формування більш дієвих, відповідальних демократичних відносин між державною владою і громадянським суспільством — це першочергові проблеми трансформації державної влади в умовах сучасних трансформацій країн і суспільств. Обґрунтовано, що дослідження вказаних проблем відкриє набагато ширші можливості забезпечення державної влади не як влади центру, провідних політичних структур, але як влади народу, громади. В умовах загальносвітових демократизаційних процесів такі про-

цеси мають вирішальне значення для більш гуманістичного і цивілізованого облаштування людського життя. Зазначено, що місцеве самоврядування, як специфічна форма публічної влади, характеризується також виразною ознакою особливого суб'єкта влади (територіальна громада), як сукупність великої кількості людей; спільна комунальна власність; система податків тощо.

Ключові слова: влада, державна влада, трансформація влади, державний суверенітет, поділ влади і розподіл владних повноважень.

КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В МИРЕ И СОВРЕМЕННОЙ СУВЕРЕННОЙ УКРАИНЕ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Аннотация. Рассмотрены основополагающие, присущие большинству стран мира трансформации государственной власти, ее формирования, функционирования и разделения между основными ветвями в результате децентрализации такой власти, ее субсидиарности. Обращается внимание на специфику государственной власти, ее функциональные признаки в условиях суверенитета государств, их взаимосвязи. Подчеркивается, что суть, характер государственной власти связан с характером политической системы государства, с формой правления и многими другими принципиальными аспектами.

Проанализировано, что в середине национальных государств остро встают вопросы легитимности, суверенности, прозрачности государственной власти, ее формирования. Касательно практического функционирования государственной власти, то более глубокого исследования в настоящее время требуют проблемы разделения власти и распределения властных полномочий. Использование этого принципа, что обеспечивает реальную субсидиарность власти, формирование более действенных, ответственных демократических отношений между государственной властью и гражданским обществом — это первоочередные проблемы трансформации государственной власти в условиях современных трансформаций стран и обществ. Обосновано, что исследования указанных проблем откроет гораздо более широкие возможности обеспечения государственной власти не как власти центра, ведущих политических структур, но как власти народа, общества. В условиях общемировых демократизационных процессов такие процессы имеют решающее значение для более гуманистического и цивилизованного обустройства человеческой жизни. Отмечено, что местное самоуправление, как специфическая форма публичной власти, характеризуется также выразительным признаком особого субъекта власти (территориальная община), как совокупность большого количества людей; совместная коммунальная собственность; система налогов и тому подобное.

Ключевые слова: власть, государственная власть, трансформация власти, государственный суверенитет, разделение властей и распределение властных полномочий.

KEY ASPECTS OF TRANSFORMATION OF THE STATE AUTHORITIES IN THE WORLD AND TO THE MODERN SOVERUM UKRAINE: A JOINT AND PERSONALITY

Abstract. The article deals with the fundamental, inherent in most of the countries of the world transformation of state power, its formation, functioning and division between the main branches as a result of the decentralization of such power, its subsidiarity. Attention is drawn to the specifics of state power, its functional features in the conditions of sovereignty of the states, their interconnection. It is emphasized that the nature of the state power is connected with the nature of the political system of the state, with the form of government and many other aspects of a fundamental nature.

It is analyzed that in the middle of national states the questions of legitimacy, sovereignty of transparency of state power, its formation are acutely raised. Concerning the practical functioning of state power, a deeper study now needs a problem of separation of powers and the distribution of power. The use of this principle, which ensures the real subsidiarity of the authorities, the formation of more effective, responsible democratic relations between state power and civil society, is the first priority of the transformation of state power in the conditions of modern transformations of countries and societies. It is substantiated that the research of these problems will open up much wider opportunities for the provision of state power not as a center authority, but also as a leading political structure but as a power of the people and the community. In the context of global democratization processes, such processes are crucial for a more humanistic and civilized arrangement of human life. It is noted that local self-government, as a specific form of public power, is also characterized by an expressive feature of a special subject of power (territorial community) as a set of large numbers of people; joint communal property; tax system, etc.

Keywords: power, state power, transformation of power, state sovereignty, division of powers and distribution of powers.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що державна влада є специфічним і надзвичайно складним системним феноменом. Без неї не може існувати будь-яка держава, будь-яке суспільство. Крім того, за багатьох об'єктивних обставин державна влада є, одночасно, і найвпливовішою владою серед інших різновидів політичної влади. За рахунок чого це забезпечується?

По-перше, за рахунок розробки і затвердження (юридично, організаційно тощо) політики і стратегії суспільного розвитку.

По-друге, держава має найширшу мережу спеціальних органів і установ, що створює можливість впливу на максимально велику кількість людей — їхню свідомість, переконання, поведінку.

По-третє, лише державі належать такі суспільні функції, що стосують-

ся переважної більшості громадян – встановлення законів та забезпечення їх дотримання, збір та розподіл у державних бюджетах податків, забезпечення безпеки та громадського порядку, облаштування суспільного життя тощо.

Завдяки перерахованому суб'єктом державної влади є загалом усе суспільство. А сама державна влада є специфічним інтегруючим началом для усього суспільства, цілісності держави [1, с. 143].

Разом з тим суттєві трансформації державної влади у багатьох країнах величезною мірою обумовлені тим, що така влада є політичною владою. “Влада політична, — пишуть українські етнополітологи, — одна із сторін нерівності у відносинах панування і підпорядкування. Це панування свободи одних над волею інших, тобто підпорядкування однієї свободи свободі інших, незалежно від того чи йдеться про окремих індивідів, групи людей, класи, нації чи народи” [2, с. 81]. Однак саме цей аспект державної влади був і залишається досить малодослідженим. І це тоді, коли важливішим завданням державної влади у будь-якій країні було і залишається завдання підтримки соціальної організації суспільства, його економічної, політичної, ідеологічної стабільності тощо [3].

Не менш актуальним постає питання щодо онтологічної суті державної влади, яка, хоча і певним чином видозмінюється, однак, залишається принципово незмінною у наступному:

а) політичний характер влади (хоча не всяка політична влада — державна);

б) централізований характер. Хоча ця влада і поділяється на три основних гілки — законодавчу, виконавчу, судову (що різні за суттю) — вона цілісна і фактично неподільна;

в) державна влада є приналежністю саме держави і здійснюється від імені народу. Це складний аспект, що має предметно пояснюватися у контексті конкретної держави;

г) має у державі своєрідну арбітражну роль — регулює усі суспільні відносини;

д) об'єднує громадян та, одночасно, ділить їх за територіальною ознакою (тому і створюються територіальні структури і органи виконавчої влади);

е) виключно влада держави юридично уповноважена на легалізоване насилля (примус);

ж) має юридичне верховенство у суспільстві [4, с. 79]. У процесі аналізу проблем трансформації державної влади сьогодні цей аспект проблеми також має аналізуватися у контексті сучасного її стану.

Не все виглядає просто і виразно також у плані визначення видів (класифікації) влади загалом, а головне, по-різному подаються ознаки, за якими таку владу поділяють, виокремлюючи за тим державну владу. Так, В. П. Халіпов пропонує робити таку класифікацію [3, с. 163]:

- за основними сферами життя суспільства: економічна, соціальна, політична, духовна, громадська, військова, церковна;
- за призначенням: законодавча, виконавча, судова, а також — контрольна, виборча, установча, інформаційна;

- за місцем у структурі влади: центральна, регіональна, місцева, республіканська, обласна, окружна тощо;
- за носієм: монархічна, народна, національна тощо;
- за продовженістю (тривалістю) терміну перебування у владі конкретного суб'єкта;
- за впливом категорій, груп, контингенту людей — військова, мафіозна тощо;
- за силою впливу на підвладних: надто сильна, слабка тощо.

Врешті, трансформація політичної та і державної влади у сучасну добу все помітніше виділяє проблему її поділу, децентралізації, коли основою держави стає не стільки центр, скільки громадянське суспільство. З цього приводу відомий український політолог Ф. М. Рудич зазначає: “Громадянське суспільство є основою держави, його становлення відбувається у тісному зв’язку із становленням правової, соціальної, демократичної держави. Громадянське суспільство — суспільство зрілих громадян з високим рівнем економічної, соціальної, духовної, політичної культури, яке спільно із державою утворює розвинені правові відносини. Громадянське суспільство — суспільство вільних громадян, яке вільне від держави, але взаємодіє з нею заради суспільного блага” [5, с. 15].

Перераховані ці та інші аспекти мають пряме відношення до державної влади, актуалізують її дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям для дослідження питань державної політики, її трансформацій є праці

передусім таких зарубіжних і вітчизняних вчених, як І. Алексєєнко, О. Валєвський, Д. Веймер, Л. Галаган, Е. Глушко, І. Степанов, Ю. Шульженко, О. Данилюк, О. Дзюбань, П. Мироненко, В. Погорілко, В. Тертичка, Е. Тоффлер, В. Халіпов, В. Шаповал та багато інших.

Вказані та інші дослідники зосереджують увагу на дослідженні: природи влади загалом і державної влади зокрема, їх ресурсів, механізмів формування та функціонування тощо. Основні методологічні аспекти такого дослідження виглядають так.

Будь-яка влада має свої основи, базу (від грец. *Basic* — основа, фундамент). Найважливішою є соціальна база влади, оскільки її ознакою є підтримка (або ні) народом — широкими верствами населення (громадянами).

Серед основних видів влади виділяють економічну, соціальну, духовну політику [1, с. 52].

Можна також вести мову про основні ресурси влади, до яких відносять: утилітарні, примусові і нормативні ресурси.

- утилітарні (матеріальні та інші соціальні блага);
- примусові (зброя, інститути фізичного примусу, спеціально підготовлені люди);
- нормативні (різноманітні засоби впливу на внутрішній світ людини, її запити, інтереси, потреби, ціннісні орієнтації, поведінку [3].

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування основних змін, трансформацій державної влади в умовах державного суверенітету, специфіки поділу державної влади, особливостей її зв’язку з громадян-

ським суспільством, як у будь-якій країні світу, так і в Україні.

Виклад основного матеріалу. Концептуально у плані усвідомлення суті влади та державної влади виходимо з наступного. За висловом російського політолога К. С. Гаджієва, влада взагалі виникла з появою людського суспільства. При цьому державна влада, як і державна політика, також виникла з появою держави. Цитуючи, зокрема, Е. Фромма, згаданий нами К. С. Гаджієв образно зазначає, що “влада — не що інше, як відчайдушна спроба здобути заміник сили, коли справжньої сили бракує” [6, с. 265].

По відношенню до держави, її влади маємо погодитися з думкою Р. Ерінга в тому плані, що держава має абсолютну монополію на примус. А відомий політолог М. Вебер взагалі вважав, що насилля є чітко окресленою ознакою держави.

У цьому випадку важливо зрозуміти, що держава становить тісну єдність загального і приватного інтересів — є загальнодержавний інтерес і є суто людський, особистісний. Проблема у головному — у цивілізованому узгодженні цих інтересів. З одного боку, людина (громадянин) намагається максимально зреалізувати суто власний інтерес, а з другого, оскільки вона є членом великої спільноти (суспільства), — повинна (вимушена) узгодити свій інтерес із загальносуспільним. Цим і має опікуватися держава.

З усіх ознак сучасної державної влади слід виокремити найперше легітимність і суверенітет.

Легітимність — це фактично авторитет влади у народі, соціумі. Мі-

ра легітимності — кількість тих, хто владу підтримує. Легітимність влади залежить від багатьох факторів — часу, успішності діяльності більшості інститутів влади. Найточніше пояснює легітимність ситуація, пов’язана з тим, наскільки узгоджуються інтереси, позиції, запити, потреби тощо влади і громади. Якщо громадяни вважають, що ними керують ті і так, як це нормативно визначено, отже, ці керівники (влада, органи влади тощо) є легітимними. М. Вебер виокремлював три види легітимності: що базується на традиціях; що базується на праві; що базується на харизмі того, хто керує (читай — влада). Історія знає немало прикладів саме харизматичної легітимності влади окремих, непересічних особистостей. Особливо це стосується влади в деяких східних державах, наприклад, Китай, Північна Корея, Сирія тощо.

Тепер — про суверенітет і його роль у формуванні та функціонуванні державної влади. Суверенітет — це право влади керувати саме певною територією і саме в певний час. Суверенітет може бути постійним і тимчасовим.

Щоб сповна зрозуміти роль і значення суверенітету для системи влади, слід брати до уваги такі основні його ознаки:

- верховенство (верховна влада на даній території, територіальна цілісність і недоторканість);
- неподільність (у країні не може бути двох верховних влад, а відтак, двох суверенітетів);
- невідчуженість (чийогось іншого визнання суверенні права не потребують, вони не можуть

піддаватися сумніву, а тим більше скасуванню);

- необмеженість (можливість виключно добровільного обмеження заради реалізації власного суверенітету, як це відзначено у Декларації про державний суверенітет та Конституції України).

Які б реформи, трансформації політичного, економічного, соціального чи іншого характеру у державі не мали місце, на першому плані завжди були і залишаються її суверенітет, територіальна цілісність, незалежно від того унітарна вона, федеративна, конфедеративна чи будь-яка інша.

Поняття “суверенітет” містить кілька особливих, тісно поєднаних між собою складових. Так, основними ознаками суверенітету у “Декларації про державний суверенітет України”, що була прийнята 16 липня 1990 р., названі: верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади у межах території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах [7]. Як відомо, статтею про суверенітет розпочинається і Конституція України, прийнята у 1996 році [8].

Ведучи мову про державну владу, дуже важливо звернути увагу на те, що є група суб’єктів міжнародного та внутрішнього життя країн, які впливають на обмеження державного суверенітету окремих країн. Такі суб’єкти мають власну динаміку розвитку і держави, з різною мірою добровільності, звичайно, поступаються частиною свого суверенітету. Український політолог І. В. Алексеєнко до таких суб’єктів відносить:

а) міжнародні інститути та організації; б) транснаціональні економічні актори, що діють на глобальному ринковому просторі; в) субдержавні регіональні актори (федеральні землі, регіони, кантони, республіки), які діють у транснаціональних просторах, не вдаючись до посередництва урядів; г) неурядові організації; д) гібридні утворення (державно-приватно-суспільні групи, або актори третього сектору) [9, с. 7].

Ця проблема потребує більш ґрунтовного дослідження, оскільки є прихильники точки зору фактично максимального підпорядкування “національної” політики “міжнародній” і навпаки. Багато дослідників у галузі права, політології, міжнародних відносин стверджують, що національні інтереси окремо взятих держав мають домінувати над міжнародними.

І ще один аспект “розмежування” політики, державної політики тощо. Він пов’язаний з тим, що фактично у сучасних державах, в тому числі і у сучасній Україні, існують дві влади — державна влада та муніципальна влада у своєму тісному поєднанні. При цьому муніципальна влада — це система владних відносин, яка реалізує функції та повноваження місцевого самоврядування. Муніципальна влада є різновидом не тільки соціальної, а й публічної (поряд із державною) влади, діє у межах територіальної громади, реалізується від її імені або безпосередньо, або органами та посадовими особами місцевого самоврядування та заснована на нормах права. Муніципальна влада може бути визначена як форма суспільних відносин, у яких згідно з нормами територіальної громади ді-

яльність одних суб'єктів, впливаючи на діяльність інших, змінює або стабілізує її відповідно до своїх цілей у межах загальнонаціональної політики. Тут же варто підкреслити, що дві сторони соціального управління — демократизаційні і державницькі начала — впливають у спільному руслі змін соціально-економічних і політичних процесів, синергетично переплітаючись і синтезуючись у єдиний інституціонально-нормативний комплекс публічної влади [10].

Зрозуміло, що вся проблема у тому, як конституційно визначені державна і муніципальна влада, як вони практично зорганізовані. При цьому кардинального значення набуває питання поділу влади та розподілу владних повноважень як між окремими гілками влади, так і між державною і муніципальною владою.

Варто зазначити, що місцеве самоврядування, як специфічна форма публічної влади, характеризується також виразною ознакою особливого суб'єкта влади (територіальна громада), як сукупність великої кількості людей; спільна комунальна власність; система податків тощо.

Тепер щодо поділу влади. Класичний розгляд проблеми поділу влади маємо у доробку Ш. Л. Монтеск'є, який у своїй фундаментальній праці “Про дух законів” (1748 р.) робив висновок про те, що “свобода можлива при будь-якій формі правління, якщо у державі володарює право, гарантується дотримання законності через розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, які взаємно стримують одна одну”.

Зауважимо, що поділ державної влади у сучасній Україні здійсню-

ється за її функціями. При цьому виокремлюють традиційно-законодавчу, виконавчу і судову, хоча фахівці з конституційного права, окремі філософи, політологи, фахівці у галузі державного управління часто виділяють також владу контрольно-наглядову і президентську.

Якщо брати до уваги, що в Україні нині є немало спеціальних наглядових органів контрольно-наглядового характеру — прокуратура, Конституційний суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, Національна рада з питань радіомовлення і телебачення, Вища рада юстиції, то є підстави вести мову про контрольно-наглядову владу як достатньо самостійну політичну владу.

Контрольно-наглядова влада — це не щось нове і незвичне. Про неї вели мову ще в часи Конфуція у Китаї, її пропонували у своїх проектах реформування Росії декабристи (“Руська правда” П. Пестеля називала таку владу спостережною). Деякі українські дослідники пропонують відносити до контрольної гілки влади Конституційний Суд України.

Відсутня достатньо єдина точка зору і стосовно влади президента, як окремої гілки політичної влади. Тут є дві точки зору. Перша: влада Президента України — це синтез законодавчої, виконавчої і судової влади; друга: влада Президента України — самостійна влада. Зрозуміло й те, що низка функцій Президента України є достатньо вирішальними для політичної влади держави у міжнародних відносинах. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України: “Представляє державу

у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України” [8, с. 47].

На певну окремішність політичної влади влада Президента України претендує і завдяки кільком його функціям і повноваженням, що добре відомі, але викликають серйозні дискусії і з цього приводу.

Система органів державної влади та органів місцевого самоврядування у будь-якій державі, у тому числі і в Україні, становить так званий механізм держави, або державний механізм, завдяки якому не просто реалізується відповідна державна політика, але й функціонує держава загалом.

Основними демократизаційними чинниками, що становлять механізми держави, є: а) принцип поділу влади; б) система адміністративно-територіального устрою держави; в) сфери (об’єкти) державного управління.

Зрозуміло, що перераховані чинники покликані, з одного боку, забезпечити ефективність практичної реалізації державної політики на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави, а з другого — забезпечити, одночасно, єдність, цілісність держави відповідно з існуючою політичною системою. Базовою основою у розв’язанні останнього завдання, як зазначалося, була і є єдність (співпраця) органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Авторитет, вагомість, а головне — дієвість державної влади найсуттєвішим чином залежать від її публічності. Термін “публічність”

спрощено розуміється як певний рівень доступності державної влади громадськості, тобто виміром рівня такої публічності виступає участь громадян у розробці та ще більше практичній реалізації державної політики. Український дослідник В. Степаненко (і з ним є сенс погодитися) розуміє публічність влади у двох основних смислах: а) відкритість функціонування владної бюрократії і прозорість прийняття нею рішень; б) участь громадськості у формуванні політичного порядку для владних рішень — це насамперед проблема специфічних відносин влади (як всевидячого, всезнаючого, всемогучого суб’єкта рішень) і соціального знання [11, с. 19]. Між тим, багато вчених — Ю. Хабермас, Н. Луман, Л. Юнін, Ф. Фукуяма та деякі інші пояснюють публічність державної влади саме як доступність. Більше того, публічність влади — важливіша засада демократизації суспільних відносин. Так, Ю. Хабермас вважає, що політична відкритість влади виступає як “вищий прояв тих умов комунікативності, за яких може реалізовуватися дискурсивне формування думки і волі громадян держави, може розглядатися як основне поняття нормативно сформованої теорії демократії” [12].

Проблеми прозорості, публічності державної влади у сучасній Україні стали найпомітніше виявлятися з перших років незалежності, у ході нових форм контактів, взаємин влади і народу: мітинги, демонстрації, виступи провідних діячів політики перед великими народними зібраннями.

Відкритість, публічність державної влади в Україні стали розвивати-

ся за багатьох обставин, але найважливішою був демократичний пресинг на владу з боку народу: за багатьох обставин “допуск народу у владу” постав як об’єктивна реальність, потреба суспільного життя. Зрозуміло при цьому, що вимога до державної влади бути більш прозорою, публічною величезною мірою обумовлена зростанням свідомості, політичної культури громадян, формуванням високої громадянської позиції мільйонів українців.

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Державна влада — об’єктивний, закономірний феномен суспільного буття. Оскільки недержавних людських спільнот фактично у світі не існує, державна влада була і залишиться важливішим інструментом узгодження життя мільйонів людей в одному місці, на Землі загалом.

Державна влада трансформується, видозмінюється, оскільки міняються політичні, соціальні системи суспільств, політичні режими країн, відносини між країнами.

У середині національних держав гостро постають питання легітимності, суверенності прозорості державної влади, її формування. Щодо практичного функціонування державної влади, то більш глибокого дослідження нині потребують проблеми поділу влади і розподілу владних повноважень. Використання цього принципу, що забезпечує реальну субсидіарність влади, формування більш дієвих, відповідальних демократичних відносин між державною владою і громадянським суспільством — це першочергові проблеми трансформації державної влади в

умовах сучасних трансформацій країн і суспільств.

Дослідження вказаних проблем відкриє набагато ширші можливості забезпечення державної влади не як влади центру, провідних політичних структур, але як влади народу, громади. В умовах загальносвітових демократизаційних процесів такі процеси мають вирішальне значення для більш гуманістичного і цивілізованого облаштування людського життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алексєєнко І. В.* Трансформація інституту національної держави в умовах глобалізації: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 — політичні інститути та процеси. — К., 2006. — 32 с.
2. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості / Ю. Габермас. — Львів, 2000. — 192 с.
3. *Гаджиев К. С.* Политическая философия / Отделение экон. РАН; науч.-ред. совет изд-ва “Экономика” / К. С. Гаджиев. — М.: Экономика, 1999. — 606 с.
4. *Декларація* про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 5–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
5. *Енциклопедичний* словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
6. *Етнократологічний* словник: енцикл.-довід. слов. / за ред. О. В. Антонюка, М. Ф. Головатого, Г. В. Щокіна. — К.: МАУП, 2007. — 576 с.

7. *Засоби подолання кризових явищ у системі державного управління: світовий досвід і Україна: наукова записка* / відп. ред. В. П. Горбатенко. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 68 с.
8. *Конституція України*. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К., 1997. — 78 с.
9. *Органи державної влади України* / за ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — 592 с.
10. *Політологія: навчальний енциклопедичний словник-довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації* / за наук. ред. д-ра політ. наук Н. М. Хоми / В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін. — Львів: Новий світ–2000, 2014. — 779 с.
11. *Рудич Ф. М.* Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центр. и Вост. Европы): учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. — 2-е изд., перераб. и доп. / Ф. М. Рудич. — К.: Довіра, 1999. — 199 с.
12. *Соціологічне знання та влада: суперечливі відносини соціологічних досліджень і політичної практики*. — К.: ВД “Стилос”; ПЦ “Фоліант”, 2005. — 254 с.
13. *Халипов В. Ф.* Власть: кратологический словарь / В. Ф. Халипов. — М.: Республика, 1997. — 431 с.
- Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. *Antonjuk O. V., Holovaty M. F. and Shchokin G. V.* (2007) Etnokratolohichniy slovnyk: Entsyklopedychno-dovidkovyi slovnyk [Ethnocratic dictionary: Encyclopedic-reference dictionary], MAUP, Kyiv, Ukraine.
3. *Khalypov V. F.* (1997), Vlast: Kratolohicheskyi slovar [Power: Cratological dictionary], Moscow, Russia.
4. *Denysenko V. M., Sorba O. M., and Uhryn L. J.* (2000) Politolohiia: navchalnyi entsyklopedychnyi slovnyk-dovidnyk dlia studentiv [Politics: An encyclopaedic vocabulary-guide for students], Kyiv, Ukraine.
5. *Rudych F. M.* (1999) Mnogo ly vlasty nuzhno vlasty? (Ukrayna v kontekste transformatsyy polytycheskykh system v stranakh SNG y Baltyy, Tsentralnoy y Vostoshnoy Evropy [Does the government need much power? (Ukraine in the context of the transformation of political systems in the CIS and Baltic countries, Central and Eastern Europe)], Dovira, Kyiv, Ukraine.
6. *Hadzhyev K. S.* (1999), Polytycheskaia fylosofiia [Political Philosophy], Ekonomyka, Moscow, Russia.
7. *Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy* [Declaration on State Sovereignty of Ukraine] (1990), Kyiv, Ukraine.
8. *Konstytutsiia Ukrainy*. Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine. Adopted by the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996] (1996), Kyiv, Ukraine.
9. *Aliksieienko I. V.* (2006), Transformatsiia instytutu natsionalnoi derzhavy v umovakh hlobalizatsii [Transformation of the institute of the national state in the conditions of globalization], Kyiv, Ukraine.

REFERENCES

1. *Kovbasiuk Yu. V., Troshchynsky V. P. and Surmin Yu. P.* (2010) Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of

10. *Pohorilko V. F.* (2002), *Orhany derzhavnoi vlady Ukrainy* [Government bodies of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
11. *Sotsiologichne znannia ta vlada: superchlyvi vidnosyny sotsiologichnykh doslidzhen i politychnoi praktyky* [Sociological knowledge and power: contradictory relations of sociological research and political practice] (2005), Stylos, Kyiv, Ukraine.
12. *Habermas Y.* (2000), *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti* [Structural transformations in the field of openness], Lviv, Ukraine.



УДК 323.21

Карташов Євген Григорович,

*доктор наук з державного управління, за-
відувач кафедри управління проектами
та загальнофахових дисциплін, Навчаль-
но-науковий інститут менеджменту та
психології ДВНЗ “Університет менедж-
менту освіти” Національної академії
педагогічних наук України, 04053, Київ,
вул. Січових Стрільців, 52-а, тел.: (067)
614 23 53, e-mail: yevgenkartashov@gmail.
com*

ORCID: 0000-0001-6522-5508

Карташов Евгений Григорьевич,

*доктор наук по государственному управ-
лению, заведующий кафедрой управле-
ния проектами и общепрофессиональных
дисциплин, Учебно-научный институт
менеджмента и психологии ГБУЗ “Уни-*

*верситет менеджмента образования” Национальной академии педагогических на-
ук Украины, 04053, Киев, ул. Сечевых Стрельцов, 52-а, тел.: (067) 614 23 53, e-mail:
yevgenkartashov@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-6522-5508

Kartashov Eugene Grigorievich,

*Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management
and General Professional Disciplines, Educational-Scientific Institute of Management and
Psychology of the Higher Educational Institution “University of Management Education”
of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, 04053, Kiev, Str. Sichovyykh
Streletsiv, 52-a, tel.: (067) 614 23 53, e-mail: yevgenkartashov@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-6522-5508

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.25>

ЄВРОПЕЙСЬКІ УРОКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Проаналізовано роль держави у процесах європейської інтеграції та децентралізації, визначено чинники загроз для неї. Виділено такі спільні риси децентралізаційних процесів у державах – членах ЄС, як посилення ролі регіонального рівня, необхідність вибору між різними моделями поділу повноважень між різними рівнями державного управління (виключні або спільні повноваження) та пошук шляхів належного фінансування переданих повноважень. Децентралізація також актуалізує для європейських країн проблеми територіальної нерівності та патронажу. Доведено, що національна держава є центральним актором у процесі децентралізації попри те, що цей процес формує певні загрози для самої держави. З одного

боку, Євросоюз як наднаціональна організація вже обмежила деякі аспекти суверенітету своїх держав-членів, зокрема, у сфері здійснення монетарної політики. По мірі поглиблення європейської інтеграції дедалі більше обмежуються повноваження національних держав і в інших сферах. З іншого боку — поступове збільшення частки повноважень, що передаються державою децентралізованим та регіональним органам влади, ще більше ослаблює її роль. Понад те, дедалі більший вплив лібералізму на державну політику та запровадження конкуренції між основними постачальниками державних послуг також обмежує можливості впливу держави на її внутрішню політику. Така динаміка дає підстави ставити під сумнів спроможність держав ефективно управляти своїми територіями. Водночас відзначено, що в більшості держав — членів ЄС саме органи державної влади вже тривалий час є гарантом національної єдності і в соціальному, і в територіальному вимірах. Така “єдність протилежностей” (децентралізації і централізації) навряд чи зміниться у середньостроковій перспективі.

Ключові слова: децентралізація, повноваження, субсидіарність, нерівність, інтеграція, регіон, місцеве самоврядування.

ЕВРОПЕЙСКИЕ УРОКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Аннотация. Проанализирована роль государства в процессах европейской интеграции и децентрализации, определены факторы угроз для нее. Выделены следующие общие черты децентрализационных процессов в государствах — членах ЕС, как усиление роли регионального уровня, необходимость выбора между различными моделями разделения полномочий между различными уровнями государственного управления (исключительные или совместные полномочия) и поиск путей надлежащего финансирования переданных полномочий. Децентрализация также актуализирует для европейских стран проблемы территориального неравенства и патронажа. Доказано, что национальное государство является центральным актером в процессе децентрализации, несмотря на то что этот процесс формирует определенные угрозы для самого государства. С одной стороны, Евросоюз, как сверхнациональная организация, уже ограничила некоторые аспекты суверенитета своих государств-членов, в частности, в сфере осуществления монетарной политики. По мере углубления европейской интеграции все больше ограничиваются полномочия национальных государств и в других сферах. С другой стороны, постепенное увеличение доли полномочий, передаваемых государством децентрализованным и региональным органам власти, еще больше ослабляет его роль. Более того, все большее влияние либерализма на государственную политику и внедрение конкуренции между основными поставщиками государственных услуг также ограничивает возможности влияния государства на ее внутреннюю политику. Такая динамика дает основания ставить под сомнение способность государств эффективно управлять своими территориями. В то же время отмечено, что в большинстве государств — членов ЕС именно органы государственной власти уже длительное время

являються гарантом національного єдинства і в соціальному, і територіальному вимірах. Таке “єдинство протилежностей” (децентралізації і централізації) вряд ли зміниться в середньотривалій перспективі.

Ключевые слова: децентралізація, повноваження, субсидіарність, нерівність, інтеграція, регіон, місцеве самоуправління.

EUROPEAN LESSONS OF DECENTRALIZATION

Abstract. The role of the state in the processes of European integration and decentralization is analyzed, the factors of threats for it are determined. The following common features of decentralization processes in the EU member states are highlighted as strengthening the role of the regional level, the need to choose between different models of separation of powers between different levels of government (exclusive or joint authority) and the search for ways to adequately finance transferred powers. Decentralization also actualizes the problem of territorial inequality and patronage for European countries. It is proved that the national state is a central actor in the process of decentralization, despite the fact that this process creates certain threats to the state itself. On the one hand, the EU as a supranational organization has already limited some aspects of the sovereignty of its member states, in particular, in the area of monetary policy. With the deepening of European integration, the powers of national states and in other areas are increasingly limited. On the other hand, the gradual increase in the share of powers conveyed by the state to decentralized and regional authorities further weakens its role. Moreover, the increasing influence of liberalism on state policy and the introduction of competition among the main providers of public services also limits the possibility of the state's influence on its internal policies. Such a dynamics gives grounds for questioning the ability of states to effectively manage their territories. At the same time, it was noted that in most EU member states, the bodies of state power have long been the guarantor of national unity in both social and territorial terms. Such a “unity of opposites” (decentralization and centralization) is unlikely to change in the medium term.

Keywords: decentralization, powers, subsidiarity, inequality, integration, region, local self-government.

Постановка проблеми. Децентралізаційні процеси проходять у кожній державі – члені ЄС. Спільною особливістю цих процесів є посилення ролі регіональних і місцевих органів влади, перегляд їхніх відносин з центральним урядом держави. Наявні відмінності у децентралізації зумовлені, зокрема, величиною дер-

жави, формою державного устрою, рівнем розвитку місцевого самоврядування, соціально-економічними чинниками (рівень освіченості громадян, ступінь соціальної єдності), що й зумовлює особливості управління територіями на місцевому та регіональному рівнях. Однак цінності, що лежать в основі європейської

спільності, залишаються незмінними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми децентралізації є предметом вивчення багатьох галузей науки, таких як економіка, політологія, філософія, державне управління тощо. Це свідчить про комплексність зазначеної проблеми і неможливість вирішення її лише традиційними методами наукових досліджень та засобами сучасної системи управління.

Можемо відзначити американських та англійських вчених, які досліджували передумови та практику, що пов'язані з економічними проблемами децентралізації: М. Конн, Дж. Лохлей, М. Розеленд, Дж.-М. Фонтен, П. Хамел, Г. Хотон та інші. Системи забезпечення та підтримки місцевого розвитку розглядали Р. Бінгхем, Ф. Бір, Г. Грін, Л. Кері, Р. Пітман та ін. Питання розвитку територіальних громад досліджували вітчизняні науковці, а саме: П. Біленчук, Р. Брусак, В. Воронкова, А. Гошко, Г. Дробенко, В. Кампо, І. Козюра, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Орлатий та ін. Регіональне та місцеве самоуправління аналізували О. Войтович, Ю. Дехтяренко, О. Кілієвич, В. Князев, В. Кравченко, Н. Нижник, М. Пухтинський та ін.

Проте у вітчизняній науці недостатньо дослідженими залишаються питання комплексного врахування європейських уроків децентралізації.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є розроблення теоретичних основ та заходів щодо вдосконалення вітчизняних підходів

до децентралізації з урахуванням європейської практики.

Виклад основного матеріалу. У Преамбулі Хартії основних прав Європейського Союзу зазначається, що вона “сприяє збереженню і розвитку спільних цінностей при повазі різноманіття культур і традицій народів Європи, а рівно національної самобутності держав-членів і організації їхніх публічних влад на національному, регіональному і місцевому рівнях [1]. Принцип субсидіарності застосовується лише до відносин між ЄС та державами-членами і не впливає на внутрішню структуру останніх. Відповідно процес децентралізації відбувається в межах території держав.

Як впливає з положень Європейської хартії місцевого самоврядування, посилення самоврядності в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади, а право громадян брати участь у веденні державних справ є одним з демократичних принципів, що поділяється всіма державами – членами Ради Європи. При цьому децентралізація є також вимогою для якісного управління, оскільки “існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління”.

Національна держава є центральним актором у процесі децентралізації попри те, що цей процес формує певні загрози для самої держави. З одного боку, Євросоюз як наднаціональна організація вже обмежила деякі аспекти суверенітету своїх держав-членів, зокрема у сфері здійснення монетарної політики. По мірі

поглиблення європейської інтеграції дедалі більше обмежуються повноваження національних держав і в інших сферах. З другого боку, поступове збільшення частки повноважень, що передаються державою децентралізованим та регіональним органам влади, ще більше ослаблює її роль. Понад те дедалі більший вплив лібералізму на державну політику та запровадження конкуренції між основними постачальниками державних послуг також обмежує можливість впливу держави на її внутрішню політику. Така динаміка дає підстави ставити під сумнів спроможність держав ефективно управляти своїми територіями. Водночас слід визнати, що в більшості держав – членів ЄС саме органи державної влади вже тривалий час є гарантом національної єдності і в соціальному, і територіальному вимірах. Така “єдність протилежностей” (децентралізації і централізації) навряд чи зміниться у середньостроковій перспективі.

Тобто джерелом загроз для держави не децентралізація як така, а насамперед низка інших чинників, серед яких економічне та соціальне виключення, збільшення диспропорцій у розвитку територій, економічна глобалізація тощо. Глобалізація, за визначенням, призводить до “розмивання” економічних, культурних та інших кордонів. Тим часом децентралізація, навпаки, дає можливість кожній території зберігати і розвивати свою ідентичність.

Національна держава продовжує функціонувати як головний актор управління територіями. Відповідно до національних конституцій та інших законів саме вона уповноважена

опікуватися організацією систем регіонального і місцевого управління як однієї з чільних основ демократичного урядування. Адже громадяни, отримавши можливість вирішувати і вирішуючи місцеві проблеми, здобувають необхідні знання і досвід, важливі для ефективної участі в політичному житті на загальнонаціональному рівні.

Децентралізація насамперед передбачає надання регіональним та місцевим органам влади певного ступеня незалежності, що закріплюється національним законодавством. Дискусії, що при цьому нерідко виникають (зокрема, про кількість рівнів державного управління), виглядають дещо штучними. Так, муніципалітети є складовими державного устрою кожної країни, хоча і відрізняються за розміром, організацією і правовим статусом. Водночас вони мають певні спільні переваги і проблеми: вони найближчі до громадян і відповідають за надання послуг, яких найбільше потребують громадяни у повсякденному житті. Регіональний рівень відповідає рівням NUTS 1 чи NUTS 2 згідно з європейською номенклатурою територіальних одиниць для статистики [2] і в деяких державах відсутній через незначний розмір території (Люксембург) або створення деконцентрованих районів (Греція, Португалія). Також у низці держав сформовано проміжний рівень між муніципалітетом та регіоном — департамент (Франція), провінція (Італія), повіт (Польща). Ці три рівні утворюють базову структуру управління територіями у більшості держав – членів ЄС.

У кожній країні спосіб організації децентралізованих органів влади пов'язаний з її історією, політичною та управлінською культурою, економікою, соціальним досвідом. Відповідні відмінності унеможливають розроблення й реалізацію єдиної (універсальної) європейської моделі. Проте спостерігається певна схожість у підходах до вирішення низки проблем. Насамперед це стосується посилення адміністративної ролі регіонального рівня. У федеративних чи високо регіоналізованих країнах суб'єкти федерації (регіони, землі) тривалий час на власний розсуд вирішували питання внутрішнього устрою. Через це навіть унітарні держави мають нині у своєму складі регіони з особливим статусом. В одних випадках — це острови (Азорські острови, Корсика, Мадейра), в інших — регіони в межах цілісних державних територій (Шотландія, Ірландія чи Уельс у Великобританії, регіон Іль-де-Франс на півночі центральної частини Французької республіки). Рух до подальшої диверсифікації управлінських інституцій і інститутів впливає також на систему місцевого самоврядування як у федеративних, так і в унітарних державах. Зокрема, держави змушені реформувати адміністративно-територіальний устрій з урахуванням наявності слаборозвинених сільських територій, необхідності створення конгломератів міських муніципалітетів і розвитку міжмуніципального співробітництва. Так, у Франції, традиційно унітарній державі, залежно від розміру виділяють громади муніципалітетів, громади агломерацій, міські громади, а в найближчому майбутньому і

метрополії. Така складність означає лише спробу узгодження функціонування дуже різних територій в межах однієї держави, що й зумовлює популярність децентралізації, здатної враховувати все різноманіття адміністративно-територіальних одиниць країни.

Наступна проблема, яку змушені вирішувати країни Європи у ході децентралізації, полягає у виборі між рівністю та ієрархічністю у відносинах між різними регіональними й місцевими інститутами. У Конституції Франції, приміром, закріплений принцип, згідно з яким жоден орган місцевої влади не може здійснювати владу або нагляд над іншою владою, однак насправді цей принцип є радше формальністю, аніж практикою. Натомість у правовому полі Німеччини надано перевагу ієрархії у відносинах між різними рівнями державного управління: нормативно-правові акти, прийняті органами влади земель, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, розташованих на їхніх територіях, а вищий рівень регіональної (місцевої) влади має право нагляду за діяльністю нижчого. Як перший, так і другий підходи мають недоліки. У французькій системі формальна рівність, що не відповідає реальній практиці відносин підпорядкування між різними рівнями державного управління, не сприяє розвитку співробітництва між регіонами, департаментами чи муніципалітетами і не виключає ймовірність конкуренції між ними, що призводить до розмивання відповідальності. Ієрархія, обрана Німеччиною, сприяє реконцентрації влади на рівні земель і суперечить формальним

імперативам децентралізації. Тим не менше, попри різноманітність національного досвіду, ідея надання регіональному рівню відповідальності за підтримку єдності системи місцевого самоврядування знаходить усе більше прихильників.

Чіткий поділ повноважень між державою та різними місцевими й регіональними органами влади є основною вимогою для ефективного державного управління. Європейська хартія місцевого самоврядування відзначає у ст. 4, що “головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. У Хартії також відзначається, що повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом” [3].

Механізм виключних повноважень застосовується у Бельгії, де кожен орган влади наділений повноваженнями, закріпленими лише за ним: питання, пов’язані з суверенітетом, належать до компетенції федеральних органів; культурні питання, охорона здоров’я та соціальна допомога

відносять до компетенції громад, а питання житлово-комунального господарства частково входять у сферу відання регіонів. Виключні повноваження означають, що не може бути жодного втручання з боку федерального центру. Принцип спільних повноважень практикується у федеративній Німеччині. Згідно із Конституцією парламент федерації має виключні повноваження у чітко визначених сферах, а землі позбавлені права приймати законодавчі акти щодо низки сфер (закордонні справи, оборона, вільний рух товарів і людей, кредитна і монетарна політика, митниці, залізниця, поштові і телекомунікаційні послуги тощо), за винятком, коли федеральний закон дозволяє регулювати певні відносини. Виключні повноваження земель не визначаються спеціальними положеннями конституції (культура, освіта, місцеві справи тощо). За Конституцією, земля гарантує муніципалітетам право регулювати відносини в межах власної відповідальності і в рамках закону, насамперед це стосується усіх питань місцевої громади: місцевий громадський транспорт, утримання місцевих доріг, постачання газу, води, електроенергії, будівництво та міське планування, будівництво і підтримка початкових і середніх шкіл, театрів, музеїв та шпиталів, спортивна інфраструктура тощо. Однак, на думку більшості фахівців, Німеччина рухається до більш складної системи поділу повноважень, яку дедалі важче зрозуміти, тому час від часу лунають заклики перегляду і чіткішого визначення повноважень між парламентом федерації і землями, особливо з огляду

на збільшення впливу законодавства Євросоюзу на внутрішню політику держав-членів.

В Італії поділ виключних повноважень між державою і регіонами більше відповідає інтересам Риму. Низка виключних повноважень закріплена як за органами державної влади Іспанії, так і за автономними спільнотами. Очевидно, що система виключних повноважень допомагає громадянам розуміти й точно знати, який саме орган влади відповідає за конкретну сферу. Слід зазначити, що цей механізм не існує в “ідеально чистій” формі, оскільки є випадки виключних повноважень, що збігаються із концентрованими повноваженнями. Жорсткий поділ повноважень не завжди забезпечує ефективне управління територіями, зокрема, по мірі наближення до базового рівня територіального устрою держави.

Сучасний досвід децентралізації дає чимдалі більше аргументів на користь практик, якими запроваджуються механізми спільних повноважень, апробовані насамперед унітарними державами: кожен рівень державного управління відповідає за питання, що відповідають його рівню, і при цьому відкритий для втручання з боку інших органів влади того ж або вищого рівня. У Франції муніципалітети відповідають за початкову освіту; департамент — за соціальну сферу і коледжі; регіони — за землекористування, професійну підготовку та вищу освіту. Польща також є прикладом моделі спільних повноважень: гміни та воєводства займаються водопостачанням та каналізацією, а також утриманням доріг загальногo користування. Коли йдеться про

соціальні послуги, освіту і культуру, то за них відповідальні всі три рівні (гміна, повіт та воєводство). Такий підхід має певні переваги: створює сприятливі умови для розвитку співробітництва між різними органами влади; збільшує можливості мобілізації фінансування, необхідного для реалізації важливих для місцевого і регіонального рівня проектів. Серед недоліків цього підходу той, що він ускладнює громадянам розуміння, який управлінський орган за яку сферу відповідає.

Якщо децентралізація передбачає поділ повноважень між державою й різними рівнями регіонального та місцевого самоврядування, то це означає, що такий поділ має бути чітким і супроводжуватися адекватними фінансовими механізмами. Децентралізація не може застосовуватися для позбавлення держави відповідальності за ті послуги, які вона не в змозі надавати через брак фінансових ресурсів. Децентралізація націлена на забезпечення гарантій для ефективного управління на найнижчих рівнях виборними органами на основі демократичних принципів.

Про це йдеться у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування: “Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом. ... Фінансові системи, які становлять

підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань”.

Також має діяти механізм фінансового вирівнювання. Хартією визначено два фундаментальні принципи: принцип, що передбачає забезпечення місцевої влади власними ресурсами, якими вона вільно розпоряджається (принцип відповідальності), і принцип, згідно з яким ці ресурси мають дозволити їй здійснювати свої повноваження звичним чином (принцип достатності). Однак у практиці багатьох європейських країн, особливо в ситуації економічної кризи, розширення повноважень місцевої влади нерідко випереджає наділення її джерелами для формування ресурсів в обсязі, необхідному для належної реалізації цих повноважень.

Поглиблення децентралізації також вимагає вирішення ще двох проблем: нерівності та патронажу. Проблема нерівності безпосередньо пов'язана із природою децентралізації як такої, оскільки передбачає передачу органам регіонального і місцевого рівнів певної частини повноважень центральної державної влади, делегування їм відповідальності разом із відповідним фінансуванням. Однак у кожній країні органи регіональної і місцевої влади мають різні можливості фінансування своєї діяльності з надання послуг населенню. Найменш розвинені муні-

ципалітети та регіони опиняються в ситуації, за якої надають населенню послуги гіршої якості і в меншому обсязі, аніж більш заможні, а відтак змушені шукати додаткові джерела бюджетних доходів, у тому числі постають перед необхідністю підвищувати податкове навантаження на жителів і підприємців. Щоб уникнути цієї загрози, децентралізація має доповнюватися механізмами вирівнювання щодо розподілу публічних ресурсів між децентралізованими інститутами. Сильні території — економічно розвинені автономії — щонайменше “без ентузіазму” ставляться до такої солідарності.

Патронаж є результатом нерівності відносин між регіональною чи місцевою владою і “патроном” — громадянами, які отримують захист чи певні вигоди в обмін на вірність чи політичну підтримку. Чим більше повноважень і ресурсів передається на місцевий та регіональний рівень, тим більше політичні сили зацікавлені у максимальному контролі відповідних органів представницької влади, виділяючи з місцевого бюджету кошти на фінансування проектів та розпоряджаючись іншими матеріальними ресурсами громади для задоволення потреб своїх найбільш лояльних виборців. Досить швидко партійна приналежність стає визначальною характеристикою для працевлаштування в органах місцевої/регіональної влади або ж отримання від них контрактів. Так, для певних регіонів Італії типовими є тісні зв'язки політичних партій з мафіозними угрупованнями, які й визначають місцеву політику. Тобто за кілька

виборчих циклів політична партія, “підкупивши” таким чином виборців, може підпорядкувати собі муніципалітет чи регіон, перетворивши їх у свою вотчину, винагороджуючи своїх членів і прихильників, водночас створюючи штучні перешкоди для діяльності опозиційних сил, послугуючись недемократичними методами. Протидія цьому явищу має бути комплексною, зокрема, включати такі заходи, як підвищення прозорості в роботі органів публічної влади, забезпечення верховенства права, посилення відповідальності та підзвітності громаді чиновників і членів представницьких органів влади, ефективна політика запобігання та протидії корупції на всіх управлінських рівнях.

При цьому важливо не допустити зловживання певними групами впливу потенціалу виборів та інших форм “демократії участі”, інструментарій якої зазвичай збільшується разом із децентралізаційними змінами. Потрібні законодавчі запобіжники від використання децентралізації і властивих їй демократичних процедур на користь окремих груп і осіб на шкоду інтересам громад.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Попри доволі поширене занепокоєння, що децентралізація в умовах глобалізації і поглиблення європейської інтеграції формує невідворотні й непереборні загрози суверенітету держав Європейського Союзу, ці держави продовжують відігравати функціонально трансформовану, але, як і до входу в ЄС, провідну роль в управлінні власними територіями.

Одним з виявів цього є те, що кожна з держав Євросоюзу розробляє й реалізує власну національно специфічну децентралізаційну реформу, як відповідь на глобальний суспільний запит розвитку демократії, підвищення ефективності соціального управління, його наближення до людей та їхніх потреб.

У процесі такого реформування найбільш проблемними виглядають практики із перевагою запровадження виключних повноважень центрального, регіонального і місцевого рівнів управління. Найбільшу дієвість показують моделі децентралізації, орієнтовані на оптимальне поєднання повноважень і потенціалу центральної, регіональних і місцевих влад. Такі моделі сприяють кращій мобілізації та більшій ефективності використання ресурсів для реалізації проектів, що здійснюються спільно органами влади різного рівня в інтересах громад і громадян. Водночас вони не позбавлені такої вади, як розмивання відповідальності цих органів за перебіг і результати їхньої роботи.

До проблемних аспектів децентралізації управління в країнах Євросоюзу належить і така реорганізація фінансово-економічної системи, яка б ресурсно забезпечувала національно-державні та спільні інтереси країн ЄС разом із наділенням органів регіонального і місцевого самоврядування у цих країнах фінансовими можливостями, достатніми для належної реалізації ними усього комплексу їхніх повноважень, зокрема, з огляду на важливість безконфліктного вирівнювання територіальних диспропорцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Хартия* основных прав Европейского Союза (Ницца, 7 декабря 2000 года) / URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата звернення: 01.10.2017).
2. *Nomenclature* of territorial units for statistics / URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts> (дата звернення: 01.10.2017).
3. *Європейська* хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року) / URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.10.2017).

REFERENCES

1. *Charter* of Fundamental Rights of the European Union (Nice, 7 December 2000), available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (Accessed 1 Okt 2017).
2. *Nomenclature* of territorial units for statistics, available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts> (Accessed 1 Okt 2017).
3. *The Charter* of Fundamental Rights of the European Union (Strasbourg, 15 October 1985), available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed 1 Okt 2017).



УДК: 351:37.013 / 7.071(7.077)

Лебедева Надія Анатоліївна,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Лебедева Надежда Анатольевна,
аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Lebiedieva Nadiia Anatoliivna,
post-graduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Ky-

iv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.26>

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ОСНОВНИХ ПІДХОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ПРОФЕСІЙНОГО ТА АМАТОРСЬКОГО МИСТЕЦТВ

Анотація. Схарактеризовано особливості використання основних підходів державного управління до професійного та аматорського мистецтва. Встановлено, що для держави вкрай необхідно забезпечити сприяння мистецького розвитку в усіх галузях його прояву. Рекомендовано застосування індикативного підходу в управлінні професійним та аматорським мистецтвом. Виявлено, що індикативне державне управління мистецтвом зможе перетворити суб'єктів управління на суб'єктів відповідальності, які будуть досягати чітко визначені духовно-виховні завдання і стануть підзвітними. Це сприятиме систематичному оцінюванню практики державного й муніципального управління професійним і аматорським мистецтвом та надасть змогу коригувати виховну політику на всіх рівнях влади, — держави, регіону, населеного пункту, окремої спілки митців.

Доведено, що формування професійного та аматорського мистецтва у системі державного управління має відбуватися через процес розуміння аспектів індивідуальної і групової поведінки, процедури системного аналізу, методів планування, мотивування і контролювання, кількісних методів

і прийняття рішень. Застосовуючи філософський підхід до досліджуваної проблеми, я вважаю, що здорове суспільство неможливо уявити без мистецтва. Людина за своєю сутністю прагне до прекрасного, до відтворення навколишнього світу крізь призму власних почуттів об'єктивної реальності у творах мистецтва. Саме тому для держави вкрай необхідно забезпечити сприяння мистецького розвитку в усіх галузях його прояву.

Відмічено, що одним з головних підходів державного управління до формування професійного та аматорського мистецтв автор цієї статті вважає філософський підхід. Існують також особливі зв'язки особистісних і соціальних факторів, які зумовлюють духовну кризу людини.

Ключові слова: системний, процесний, ситуаційний, індикативний, підхід, аматорське, професійне, мистецтво, державне управління.

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОСНОВНЫХ ПОДХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ И АМАТОРСКОМ ИСКУССТВЕ

Аннотация. Охарактеризованы особенности использования основных подходов государственного управления к профессиональному и любительскому искусствам. Установлено, что для государства крайне необходимо обеспечить содействие художественного развития во всех сферах его проявления. Рекомендовано применение индикативного подхода в управлении профессиональным и любительским искусством. Выявлено, что индикативное государственное управление искусством сможет превратить субъектов управления в субъектов ответственности, которые будут достигать четко определенные духовно-воспитательные задачи и станут подотчетными. Это будет способствовать систематической оценке практики государственного и муниципального управления профессиональным и любительским искусством и позволит корректировать воспитательную политику на всех уровнях власти — государства, региона, населенного пункта, отдельного союза художников.

Доказано, что формирование профессионального и любительского искусства в системе государственного управления должно происходить через процесс понимания аспектов индивидуального и группового поведения, процедуры системного анализа, методов планирования, мотивации и контроля, количественных методов и принятия решений. Применяя философский подход к исследуемой проблеме, я считаю, что здоровое общество невозможно представить без искусства. Человек по своей сути стремится к прекрасному, к воссозданию окружающего мира сквозь призму собственных чувств объективной реальности в произведениях искусства. Именно поэтому для государства крайне необходимо обеспечить содействие художественного развития во всех сферах его проявления.

Отмечено, что одним из главных подходов государственного управления к формированию профессионального и любительского искусства автор данной статьи считает философский подход. Существуют также особые связи

личностных и социальных факторов, которые обуславливают духовный кризис человека.

Ключевые слова: системный, процессный, ситуационный, индикативный, подход, любительское, профессиональное искусство, государственное управление.

FEATURES OF USE OF THE MAIN APPROACHES OF PUBLIC ADMINISTRATION TO PROFESSIONAL AND AMATEUR ARTS

Abstract. The article describes some peculiarities of using the basic approaches of state administration for professional and amateur arts. It is established that for the State it is necessary to provide an assistance to artistic development in all spheres of its appearance. The use of an indicative approach to professional and amateur art management is recommended. It is revealed that indicative state management of art will be able to transform the subjects of management into the subjects of responsibility, who will achieve clearly defined spiritual and educational tasks and become accountable. This will contribute to systematic assessment of the practice of state and municipal management of professional and amateur art and will allow to adjust educational policy at all levels of government — the state, the region, the settlement, a separate union of artists.

It is proved that the formation of professional and amateur arts in the system of public administration should take place through the process of understanding the aspects of individual and group behavior, the system analysis, planning methods, motivation and control, quantitative methods and decision making. Applying the philosophical approach to the problem under study, I believe that a healthy society can not be imagined without art. Man in its essence tends to be beautiful, to recreate the surrounding world through the prism of their own feelings of objective reality in works of art. That is why, for the state, it is extremely necessary to ensure the promotion of artistic development in all areas of its manifestation.

It is noted that one of the main approaches of the state administration to the formation of professional and amateur art is the author of this article considers the philosophical approach. There are also special connections of personality and social factors that determine the spiritual crisis of man.

Keywords: system, process, situational, indicative, approach, amateur, professional art, state administration.

Постановка проблеми. Принципи, методи і стилі разом з формами практичного управління в сукупності, у процесі розвитку науки про державне управління стали базисом впливу, що, у свою чергу, сформувало певні підходи. Такі комплекси

прагматичних структур і механізмів, що характеризують собою стратегії в науці, стали об'єктом уваги багатьох українських вчених.

Найпоширенішими вважають чотири підходи до управління. Це традиційний (коли виділяють різ-

ні управлінські школи, наприклад, “наукового управління”, “адміністративного управління”, “людських відносин та науки поведінку”), системний, процесний та ситуаційний.

Як стверджує кандидат економічних наук О. С. Безродна, відомо більше 13 підходів до управління. Це: адміністративний, динамічний, інтеграційний, відтворювальний, комплексний, процесний, маркетинговий, поведінковий, нормативний, функціональний, кількісний, системний та ситуаційний” [1, с. 119].

На думку автора статті, слід зосередити увагу виключно на підходах, що можуть бути застосовані у синтезі формування механізмів державного управління щодо розвитку професійного та аматорського мистецтв. Першочерговим підходом щодо цієї сфери впливу вважаємо стратегічне управління, до якого можна віднести прийняття рішень з точки зору управлінської методології, системності, діагностики ситуації.

Український науковець В. А. Харченко вважає, що наслідком впровадження стратегічного управління стане підвищення позитивного результату фінансової та господарської діяльності. Науковець акцентує свою увагу на використанні теорії систем в управлінні. Саме це стало причиною формування системного підходу як методу пізнання. Системний підхід як спосіб мислення щодо організації розкриває всі елементи діяльності управління. У контексті нашого дослідження подібною організацією є спілка професійних, або аматорських митців. Такі складові системного підходу, як завдання, функції і методи,

пов’язуються між собою та впливають один на одного. Організація, крізь призму такого підходу, розглядається як система із входом (мета діяльності), виходом (результати діяльності), внутрішніми і зовнішніми зв’язками, факторами впливу” [2, с. 157]. Автор цієї наукової роботи погоджується з думкою В. А. Харченко щодо того, що за допомогою системного підходу можна дослідити розвиток і функціонування, структуру цілого, встановити особливі риси елементів організації і простежити взаємозв’язки та взаємодії. **Актуальність** розгляду інших підходів у державному управлінні розвитком професійного і аматорського мистецтв виникає як наслідок складних суспільно-політичних і економічних обставин, що склалися в наш час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основним управлінським підходам присвячено багато наукових досліджень провідних українських науковців, таких як Ю. С. Колодій, І. В. Кононової, О. Кузьмін, Н. Петришин, Н. Сиротинської, В. Г. Семенової та ін. Цінність робіт згаданих науковців обумовлена тим, що підходи, які теоретично обґрунтовані вченими, є новими щодо впровадження у державно-управлінський простір професійного і аматорського мистецтв.

Мета статті — на основі аналізу наукових досліджень сучасних українських науковців обґрунтувати особливості використання основних підходів державного управління до професійного та аматорського мистецтв.

Виклад основного матеріалу. Маючи на увазі системний підхід, вва-

жаємо, що ефективність державного управління розвитком професійного та аматорського мистецтв у цілісній організації залежить від ефективності та взаємодії всіх частин цілого. Продовженням теорії систем вважаємо ситуативний підхід як спосіб державного мислення стосовно організації професійного та аматорського мистецтв, що розглядає конкретні мистецькі витвори.

Важко не погодитися з українським вченим В. А. Харченком, який окреслює такі фактори, які створили певні ситуації та стали найвпливовішими при визначенні переваг і недоліків, та ситуативних обмежень разом з обранням обмежень, наслідків ситуації, обрання специфічних прийомів і методів управління для будь-якої конкретної ситуації [2, с. 157]. Використання такого підходу до управління мистецтвом обов'язково матиме своїм наслідком ефективне досягнення управлінської мети.

Українські науковці О. Кузьмін, Н. Петришин, Н. Сиротинська зауважують, що ситуативний підхід має своїм підґрунтям ситуацію, як визначальний набір обставин, які впливають на організацію певний час. Подібний набір має за мету — добрати управлінські інструменти, щоб вирішити конкретні ситуації управління найбільш ефективно і досягти мети, що поставлена перед організацією [3, с. 3]. У нашому випадку це означає знайти стратегію держави у подоланні духовної кризи суспільства механізмами впливу мистецьких організацій на населення країни.

Враховуючи наукове дослідження вчених О. Кузьміна, Н. Петришин, Н. Сиротинської, вважаємо, що фор-

мування професійного та аматорського мистецтв у системі державного управління повинно відбуватися через процес розуміння аспектів індивідуальної і групової поведінки, процедури системного аналізу, методів планування, мотивування і контролювання, кількісних методів і прийняття рішень [3, с. 5].

Стосовно нашої теми стає зрозумілим, що такий підхід є слушним для мистецьких об'єднань і підприємств. У процесі державного стратегічного управління мистецтвом автор статті вважає доцільним використання системного підходу, який “дозволяє всебічно врахувати елементи управління (їх склад, міцність, рівень спільності у системі), структуру (тип структури, зв'язки, взаємозалежності на кількісному та якісному рівні), функціональне призначення (функцій підсистем, елементів), інтегративний аспект (виявлення цілей системи, протиріч та способів їх усунення, визначення основної ланки), комунікативний аспект (виявлення зв'язків із іншими підсистемами і елементами) та історичний аспект (дослідження етапів розвитку системи, прогнозування її перспектив)” [2, с. 157]. Такий підхід дає змогу керувати мистецькими об'єднаннями та підприємствами і забезпечувати досягнення цілей загальнодержавного значення.

Щоб реалізувати підходи, основні положення яких можна використати з метою забезпечення стратегічного державного управління формування професійного та аматорського мистецтв, треба зупинитись на підходах, які використовують на кожному етапі в межах стратегічного управління.

Це підходи — системний, процесний та функціональний. Як зазначають українські науковці — професор Л. І. Чернобай, О. І. Дума — сучасна наука оперує чотирма основними підходами до управління, а саме: процесним, системним, ситуаційним та функціональним. “Вони сформувалися еволюційно у ході розвитку науки про управління. Ефективність функціонування організації залежить не від окремих її складових, а є результатом тісної їх взаємодії. Еволюція системи відбувається в результаті її адаптації до викликів зовнішнього та внутрішнього середовища” [4, с. 189].

У формуванні професійного та аматорського мистецтв державне управління функціонуватиме ефективно в результаті тісної взаємодії як окремих митців, так і мистецьких об’єднань з органами влади. “Системний підхід розглядає діяльність підприємства як послідовність взаємопов’язаних процесів, що перебігають у всіх підрозділах, із залученням різних служб та орієнтованих на реалізацію стратегічних цілей” [1, с. 123]. Тобто всі підприємства, що мають відношення до створення мистецьких зразків, спроможні залучати різні державні служби з метою створення якісних творів мистецтва, унікальних за своїм виглядом і змістом. “Ситуаційний підхід базується на необхідності управління організацією через врахування набору обставин, що мають вплив на ефективність її функціонування” [4, с. 189]. Згідно із ситуаційним підходом можемо стверджувати, що найважливішим для ефективного формування професійного та аматорського мистецтв

у системі державного управління є виявлення ключових ситуаційних чинників, які найбільшою мірою впливають на їхню здатність бути конкурентно спроможними у переважній більшості ситуацій.

Українська вчена І. В. Кононова вважає, що ситуаційний підхід орієнтує управлінців на використання можливостей прямого застосування науки до конкретних ситуацій та умов. Ситуація, за її твердженням, є ядром цього підходу. Обставини, що складають конкретний набір чинників впливу на будь-яке підприємство у певний момент часу вимагають від керуючої системи саме ситуаційного мислення [5, с. 147]. Управління, яке здійснюється ситуативно, має своїм наслідком рішення, яке не відповідає встановленим планам роботи. Воно виявляє потенційні проблеми. Для такого підходу потрібна управлінська децентралізація, яка забезпечить необхідну гнучкість структури організації разом із швидкою реакцією на умови, що змінюються постійно [5, с. 147]. У нашому випадку, наприклад, при створенні художнього кінофільму виникають різні непередбачувані ситуації, починаючи із затвердження локації зйомок і закінчуючи формуванням кошторису фільму. При таких ситуаціях виникає необхідність залучення саме державних структур щодо вирішення ситуаційних питань.

При проведенні аналізу сильних та слабких сторін, можливостей або загроз, що склалися на певний момент часу, доцільно застосовувати ситуаційний підхід. Положення ситуаційного підходу також необхідні керуючій системі при формуванні

альтернативи, при оцінках і виборі стратегії, коли треба розглянути різні напрями майбутнього розвитку мистецького об'єднання. Коригування стратегії також здійснюється в межах даного підходу, залежно від зовнішніх та внутрішніх змін [1, с. 124].

Виходячи із твердження професора з міжнародного підприємництва, кандидата економічних наук Л. І. Чернобай [4, с. 190] про те, що функціональний підхід ґрунтується на комплексному вивченні основних функцій управлінської системи, узгоджене використання яких сприяє досягненню тактичних і стратегічних цілей підприємств, автор цього дослідження вважає, що функціональний підхід у контексті формування державного управління професійним та аматорським мистецтвом полягає в тому, що мистецька діяльність розглядатиметься як сукупність функцій, необхідних для здійснення завдань державного управління. Після встановлення функцій створюються об'єкти, які є альтернативою для виконання з наступним вибором одного з них, якому потрібен мінімум витрат.

Як стверджують науковці, процесний підхід є управлінським підходом, який спрямований на створення політики та процедур керування роботою організації, які дадуть змогу найбільш ефективно досягати організаційних цілей. Безперервні, взаємопов'язані дії, у такому випадку, сприяють досягненню загальної мети організації [4, с. 190].

Особливо важливими, на думку кандидата економічних наук О. С. Безродної, є нові управлінські принципи, що формують розумін-

ня побудови на функціональному і ситуативному підходах" [1, с. 172]. Вчена описує поняття "стратегічне управління", виділяючи процесний, функціональний, інституціональний та концептуальний підходи [1, с. 114].

Український науковець Ю. С. Колодій також виділяє системний, процесний, ситуативний, предметний та функціональний підходи до управління. Системний підхід вчений окреслює як такий, що визначає основні організаційні елементи і адаптує їх до вищого рівня [6, с. 172].

На думку автора цього дослідження, державне управління у сфері мистецтва доцільно розглядати як процес, тому що робота з досягнення цілей за допомогою інших є серією безперервних взаємопов'язаних дій.

За твердженням Юрія Степановича Колодій, подібні дії є процесуальними управлінськими функціями, сума яких являє собою весь процес управління. Процесний підхід відображає інтеграцію всіх видів діяльності у єдиний ланцюг. "При цьому увага фокусується на взаємозв'язку окремих дій, кожна з яких, своєю чергою, є процесом" [6, с. 173]. Виходячи з такого твердження українського науковця, можемо говорити про те, що управління сферою мистецтва — це управлінські функції, які змінюються у динаміці в часі і просторі та тісно пов'язані між собою. Вихідним положенням ситуативного підходу є твердження, що єдиного способу організації не існує. На різних стадіях розвитку підприємства потрібні за типами різні організаційні структури [6, с. 173]. Ситуаційний підхід формування державного управління професійним та аматорським мисте-

цтвами не можна обмежувати окремою галуззю професійного та аматорського мистецтва.

Ми цілком поділяємо думку Ю. С. Колодій у тому, що за допомогою ситуативного підходу можна реалізувати адаптивний принцип стратегічного управління, що є основним принципом стратегічного управління”, у нашому випадку — стратегічного державного управління мистецтвом. Сутність підходу полягатиме в тому, що система планування, організаційна структура і культура організації будуть реакцією на зміни зовнішнього середовища [6, с. 173].

У формуванні державного управління професійним та аматорським мистецтвом суть предметного підходу полягає в удосконаленні кожного об’єкта, що існує, у кожному матеріально-технічному забезпеченні.

Ще один важливий, на наш погляд, підхід — це індикативний. Як стверджує український науковець Ю. С. Колодій, такий підхід управління перетворить суб’єкти управління на суб’єктів відповідальності. І це добре, тому що відбудеться переорієнтація на досягнення чітких соціально-економічних завдань. Кінцевий результат стане підконтрольним і підзвітним. Механізм чітко визначених індикаторів допоможе надавати систематичну оцінку практиці державного й муніципального управління. Як наслідок, дасть можливість коригувати культурно-мистецьку політику на всіх рівнях — державному, регіональному, окремого мистецького підприємства. “У підсумку, це означає — технологічно спрямувати адміністративні процедури регулювання економіки й суспільних

відносин на досягнення кінцевих цілей і результатів” [6, с. 177]. Тобто у контексті цієї статті індикативне державне управління мистецтвом зможе перетворити суб’єктів управління на суб’єктів відповідальності, які будуть досягати чітко визначені духовно-виховні завдання і стануть підзвітними. Згаданий механізм сприятиме систематичному оцінюванню практики державного й муніципального управління професійним і аматорським мистецтвом та дасть змогу коригувати виховну політику на всіх рівнях влади — держави, регіону, населеного пункту, окремої спільки митців. “Індикативне управління й планування передбачає розроблення державних рішень не на основі загальних політичних намірів і абстрактних завдань, а на підставі чітких кількісних та якісних параметрів, яких повинні досягнути органи влади й управління у визначений термін” [6, с. 177].

Розглянемо функції індикативного управління у формуванні професійного та аматорського мистецтва у системі державного управління. По-перше, це постановка цілей і прогнозування, які полягають у вихованні суспільства і суспільної свідомості. До постановки цілей входять три складові пункти: аналіз початкового рівня стану об’єкта індикативного управління, встановлення цілей, прогнозування. Після того як визначено мету, державним управлінням повинно бути здійснено планування, до якого входить інвестиційна програма, державне замовлення і, обов’язково, бюджет. Від планування витікатиме управління фінансуванням, внаслідок чого існуватиме державне управління реалізацією

мистецьких витворів, засоби обліку, контролю та регулюванням прибутку. Управління реалізацією обов'язково матиме нормативно-правове і методичне забезпечення, яке, у свою чергу, перейде до інформаційного забезпечення. Отже, маємо циклічну конструкцію функції індикативного управління у формуванні професійного та аматорського мистецтв у системі державного управління.

На думку сучасної української вченої, кандидата економічних наук, доцента І. В. Конової, історія управління взагалі дає можливість виділити такі сутнісно-рольові підходи управління: управління як мистецтво, управління як наука, управління як процес, управління як функція. Здатність ефективного застосування накопиченого досвіду вчена визначає мистецтвом, оскільки це сприяє спрямуванню зусиль членів всього колективу на досягнення спільних цілей [5, с. 147]. Надаючи визначення управлінню як науки дослідниця акцентує свою увагу на наявності предмета вивчення, специфічних проблемах і підходах їх вирішення, на встановленні причинно-наслідкових зв'язків. Єдиний ланцюг усіх видів діяльності в інтеграції для рішення управлінських проблем визначено як процес [5, с. 147].

В якості функції управління реалізується через дії планування, організації, розпорядження, координування, контролю, мотивації, керівництва, комунікації, дослідження, оцінки, прийняття рішень, підбору кваліфікованих фахівців, представництва, ведення переговорів, укладення угод [5, с. 147].

На думку кандидата економічних наук В. Г. Семенової, реалізація певних функцій управління є базовим поняттям і не залежить від того, який підхід в управлінні реалізується. “Незалежно від того, на що спрямована управлінська діяльність (на управління функціональними підрозділами або на управління бізнес-процесами), потрібно чітко визначити за допомогою планування обсяги виробництва, необхідні ресурси, етапи та терміни виконання; організувати основні і допоміжні процеси; здійснювати контроль за реалізацією та досягненням необхідних показників; координувати діяльність всіх елементів процесу; мотивувати працівників на виконання обов'язків” [7, с. 279]. Реалізація цих функцій не передбачає чітко визначеної послідовності, на думку вченої, тому що “під впливом факторів зовнішнього і внутрішнього середовища відбувається безперервний процес коригування діяльності підприємства, в тому числі організації, планів, контрольних та координуючих заходів” [Там само].

Існує ще один підхід до формування професійного та аматорського мистецтв у системі державного управління, про який також треба пам'ятати — це історичний підхід, який дає нам можливість вивчати досвід, що існував у державному управлінні мистецтвом України до проголошення Незалежності. Він допомагає запобігти помилкам, що були притаманні підходам формування професійного і аматорського мистецтв у системі державного управління в минулому. Необхідно враховувати недоліки попереднього досвіду тому, що, фактично, управлінська ієрархія

залишається схожою. Історичний підхід реалізовано у науковій роботі сучасної української вченої, кандидата історичних наук Л. Крупник, яка розглянула проблему державної політики у сфері українського професійного мистецтва в часи “радянської тоталітарної системи”. За твердженням дослідниці, із суспільного життя було вилучено історичну пам’ять, релігійну свідомість, що є головними складовими духовності нашого народу, пройшла заміна їх ідеологічними догмами, що завдало українській культурі величезні втрати [8, с. 2]. Дослідниця провела ґрунтовний аналіз та переосмислення процесів державного управління українським професійним мистецтвом радянської епохи.

Досліджуючи проблеми мистецтва у системі державного управління, доцільно мати на увазі історичний контекст взаємозв’язків держави та професійного і аматорського мистецтва. Звернемося до наукових досліджень української вченої Л. Крупник, яка зауважує, що у радянський період відбулося збільшення чиновницько-бюрократичного апарату в системі культурних закладів. Саме державний апарат надавав кошти як бюджетні, так і дотаційні установам культури. Таким чином, це сприяло тому, що митці підпадали у залежність від бюрократії, від чиновників [8, с. 10].

Головним недоліком управління мистецтвом було те, що “здійснення головної управлінської функції виконували партійні структури. Однак влада намагалась не конфліктувати з представниками професійного мистецтва, тому надавала програму

фінансової підтримки творчого процесу республіки, яка була цілеспрямованою і досить дієвою” [8, с. 11].

Таким чином, маючи багато недоліків, система державного управління професійним і аматорським мистецтвом, з точки зору історичного підходу, забезпечувала стабільне функціонування галузі мистецтв та забезпечувала заохочення талановитих особистостей до співпраці.

З точки зору функціонування такої структури, як соціально-культурне будівництво, вчені характеризують її як об’єднуючу в собі різні напрями діяльності систему держави. Це — діяльність щодо задоволення естетичних, інтелектуальних та інших духовних потреб людей, їх соціальний захист, формування особи, її навчання й виховання [9].

Українська вчена І. Щербакова зауважує, що кризовий стан сучасного українського суспільства можна зумовити фінансовою кризою та змінами, що являють собою трансформації в останні десятиріччя. На думку вченої, з’ясування причин виникнення духовної кризи особистості, чинників її подолання вимагають уваги науковців [10, с. 2]. Здорове суспільство неможливо уявити без мистецтва. Людина за своєю сутністю прагне до прекрасного, до відтворення навколишнього світу крізь призму власних почуттів об’єктивної реальності. Саме тому для держави вкрай необхідно забезпечити сприяння мистецького розвитку в усіх галузях його проявів. Це шлях подолання кризи духовної.

Соціально-філософський аналіз теоретичних і методологічних засад дослідження духовної кризи

особистості містить причини кризи державно-соціальної, тому зупинимось на аспекті первинної складової держави, суспільства, особистості. Кандидат філософських наук І. М. Щербакова з'ясувала фізичні, ментальні та соціальні причини кризи, особливості перебігу і динаміку, чинники подолання і основні напрями духовного оновлення як на рівні окремої особистості, так і суспільства в цілому [10].

Отже, одним з головних підходів державного управління до формування професійного та аматорського мистецтв вважаємо філософський підхід. Існують також особливі зв'язки особистісних і соціальних факторів, які зумовлюють духовну кризу людини.

Щоб цьому запобігти, треба вдосконалювати державне управління професійним і аматорським мистецтвом. Мистецтво є одним із інструментів освітнього процесу, оскільки все найкраще, що створене людством, відбито у мистецьких творах. Кризу духовну породжує стан невизначеності, який є станом втрати духовної рівноваги. Він є наслідком порушення системи ціннісних орієнтацій людини, коли вона відокремлюється від духовного початку. Саме тому важливо сформувати правильну систему державного управління мистецтвом, щоб запобігти духовній кризі нашого суспільства.

Оскільки, як доведено І. Щербаковою, сучасне суспільство вражене духовною кризою й основні чинники її подолання є такі, як припинення соціально-економічної кризи, що можливо тільки за допомогою дер-

жави. Державне управління у сфері мистецтв повинно здійснювати розробку і впроваджувати державні антистресові програми розвитку особистості і суспільства.

Основними чинниками подолання духовної кризи особистості в сучасних умовах бажано впровадження ефективних соціально-економічних і політичних реформ щодо підтримки розвитку професійного і аматорського мистецтв, які здатні забезпечити повноцінне існування особистості на рівні мистецтва у системі державного управління [10].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши наукові дослідження українських вчених, можна стверджувати, що вплив мистецтва на оздоровлення суспільства є можливим, якщо підтримувати і вдосконалювати державне управління мистецької сфери. Мистецтво зміцнює силу духу, гармонізує форми прояву духовності, що, у свою чергу, змінює суспільне.

Враховуючи праці сучасних науковців, вважаємо, що формування професійного та аматорського мистецтв у системі державного управління повинно відбуватися через процес розуміння аспектів індивідуальної і групової поведінки, процедури системного аналізу, методів планування, мотивування і контролювання, кількісних методів і прийняття рішень. Застосовуючи філософський підхід до досліджуваної проблеми, здорове суспільство неможливо уявити без мистецтва. Людина за своєю сутністю прагне до прекрасного, до відтворення навколишнього світу крізь призму власних почуттів об'єктивної реальності

у творах мистецтва. Саме тому для держави вкрай необхідно забезпечити сприяння мистецького розвитку в усіх галузях його прояву. Це шлях подолання кризи духовної. Рекомендуємо вдосконалювати державне управління професійним і аматорським мистецтвом.

Ще один важливий підхід — індикативний. Тобто у контексті цієї статті індикативне державне управління мистецтвом зможе перетворити суб'єктів управління на суб'єктів відповідальності, які будуть досягати чітко визначені духовно-виховні завдання і стануть підзвітними. Згаданий механізм сприятиме систематичному оцінюванню практики державного й муніципального управління професійним і аматорським мистецтвом та дасть змогу коригувати виховну політику на всіх рівнях влади — держави, регіону, населеного пункту, окремої спільки митців.

Індикативне управління у формуванні професійного та аматорського мистецтва у системі державного управління здійснюватиметься завдяки визначенню мети і прогнозування, які полягають у вихованні суспільства і суспільної свідомості. До мети входять три складові пункти: аналіз початкового рівня стану існування професійного і аматорського мистецтва у системі державного управління, встановлення цілей, прогнозування. Після того, як визначено мету, державним управлінням повинно бути здійснено планування. До планування входять інвестиційна програма, державне замовлення і, обов'язково, бюджет. Від планування витікатиме управління фінансуванням, як наслідок, існуюча

тиме державне управління реалізацією мистецьких витворів, засобів обліку, контролю та регулюванням прибутку. Управління реалізацією обов'язково матиме нормативно-правове і методичне забезпечення, яке, у свою чергу, перейде до інформаційного забезпечення.

Отже, маємо циклічну конструкцію функції індикативного управління у формуванні професійного та аматорського мистецтва в системі державного управління. Представлення стратегічного управління у вигляді етапів є реалізацією процесного підходу до управління мистецтвом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Безродна О. С.* Розподіл інструментів та підходів до стратегічного управління банком за його етапами // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми, теорії та практики. — 2012. — № 4 (20). — С. 113–132.
2. *Харченко В. А.* Системний підхід до стратегічного управління підприємством // Екон. вісн. Донбасу. — 2013. — № 1 (31). — С. 157–161.
3. *Кузьмін О., Петришин Н., Сиротинська Н.* Нова парадигма побудови систем менеджменту // Наук. вісн. “Демократичне врядування”. — Вип. 6. — 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/Syrotynska.pdf
4. *Чернобай Л. І., Дума О. І.* Теоретичні основи формування процесно-структурованого підходу у менеджменті / Нац. ун-т Львівська політехніка [Електронний ре-

- сурс]. — Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua>
5. Кононова І. В. Аналіз підходів до управління підприємством в сучасних умовах // зб. наук. пр. НАН України “Прометей”. — 2013. — № 1 (40). — С. 146–151.
 6. Колодій Ю. С. Функціональний підхід до індикативного управління розвитком будівельної галузі // зб. наук. пр. “Науковий вісник НЛТУ України”. — 2010. — Вип. 20.7. — С. 172–177.
 7. Семенова В. Г. Методи управління інтелектуальною власністю підприємств: процесний підхід / В. Г. Семенова // Екон. аналіз : зб. наук. пр. / Тернопільський нац. екон. ун-т; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. — Тернопіль : Вид.-поліграф. центр Тернопільського нац. екон. ун-ту “Економічна думка”. — 2015. — Т. 20. — С. 277–284.
 8. Крупник Л. О. Державна політика у сфері українського професійного мистецтва (1965–1985) : автореф. дис. ... канд. істор. наук : спец. 07.00.01 “Історія України” / Л. О. Крупник. — Львів, 2003. — 21 с.
 9. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.
 10. Щербакова І. М. Філософія подолання духовної кризи особистості засобами освіти в період глобалізації та інформатизації революції : автореф. дис. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.10 “Філософія освіти” / І. М. Щербакова. — Київ, 2011. — 22 с.
 1. Bezrodna O. S. (2012), Rozpodil instrumentiv ta pidkhodiv do stratehichnoho upravlinnya bankom za yoho etapamy [Distribution of tools and approaches to strategic management of the bank in its stages] // *Ekonomika ta upravlinnya pidpryyemstvamy mashynobudivnoyi haluzi: problemy, teorii ta praktyky*. — Vol. 4. — P. 113–132.
 2. Kharchenko V. A. (2013), Systemnyy pidkhid do stratehichnoho upravlinnya pidpryyemstvom [System approach to strategic enterprise management] // *Ekonomichnyy visnyk Donbasu*. — Vol. 1 (31). — P. 157–161.
 3. Kuz'min O., Petryshyn N., Syrotyns'ka N. (2010) Nova paradyhma pobudovy system menedzhentu [New paradigm for constructing systems manager] // *Naukovyy visnyk “Demokratychne vryaduvannya”*. — Vol. 6. — Available at: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk6/fail/Syrotynska.pdf (Accessed 05.02.2017)
 4. Chernobay L. I., Duma O. I. Teoretychni osnovy formuvannya protsesno-strukturovanoho pidkhodu u menedzhmenti [Theoretical foundations of the formation of a process-structured approach in management] *Natsional'nyy universytet L'vivs'ka politekhnika*, available at: <http://ena.lp.edu.ua> (Accessed 05.02.2017)
 5. Kononova I. V. (2013), Analiz pidkhodiv do upravlinnya pidpryyemstvom v suchasnykh umovakh [Analysis of enterprise management approaches in modern conditions]: *zb. nauk. prats' NAN Ukrayiny “Prometey”*. — Vol. 1 (40). — P. 146–151.
 6. Kolodiy Yu. S. (2010), Funktsional'nyy pidkhid do indykativnoho upravlinnya rozvytkom budivel'noyi haluzzi [Functional approach to indicative management of the development construction industry]: *zb. nauk. prats' “Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny”*. — Vol. 20. — P. 172–177.
 7. Semenova V. H. (2015), Metody upravlinnya intelektual'noyu vlasnistyu

REFERENCES

- pidpryyemstv: protsesnyy pidkhid [Methods of management at intellectual property enterprises: a process approach], Ekonomichnyy analiz : zb. nauk. prats' Ternopil's'kyy natsional'nyy ekonomichnyy universytet; Vydavnycho-polihrafichnyy tsentr Ternopil's'koho natsional'noho ekonomichnoho universytetu "Ekonomichna dumka". — Vol. 20. — Ternopil. — P. 277–284.
8. *Krupnyk L. O.* (2003) "Derzhavna polityka u sferi ukrayins'koho profesiynoho mystetstva (1965–1985)" na zdobuttya nauk. stupenya kand. istorychnykh nauk. Thesis, istoriya Ukrainy, L'viv, Ukraine.
 9. *Bytyak Yu. P., Harashchuk V. M., D'yachenko O. V.* (2007), Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
 10. *Shcherbakova I. M.* (2011) "Filosofiya podolannya dukhovnoyi kryzy osobystosti zasobamy osvity v period hlobalizatsiyi ta informatyzatsiyi revolyutsiyi", nauk. stup. kand. filosof. nauk. Thesis, filosofiya osvity, Kyiv, 22 p.

УДК: 340:659.4.327.88 (477)

Лисенко Сергій Олексійович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7050-5536

Лысенко Сергей Алексеевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры управления безопасностью, правоохранительной и антикоррупционной деятельности, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7050-5536

Lysenko Serhii Oleksiyovych,

PhD in Law, Associate professor, Associate professor of the Department of Security Management and Law Enforcement and Anti-Corruption Activities, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7050-5536

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.27>



СПЕЦІАЛЬНА ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМ

Анотація. Розглянуто принципи створення спеціальної теорії адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки, досліджується процес її аналогії із фізичними законами, аналізуються загрози та небезпеки інтересам та всій інформаційній безпеці, що впливають на процес моделювання, визначаються принципи побудови та дослідження моделей інформаційної безпеки соціальних систем. Відмічено, що адміністративно-правове регулювання інформаційної безпеки обумовлено необхідністю державного управління процесами формування і використання інформаційних ресурсів, створення і застосування інформаційних систем і забезпечення інформаційної безпеки соціальних систем. Доведено, що у значній мірі інформаційна безпека обумовлена потребою адміністративного регулювання інформаційних відносин у різних сферах, що утворюють саму систему та підтримують її цілісність. Визначено, що адміністративно-правові засади інформаційної безпеки соціальних систем повинні забезпечувати ідеальний стан діяльності суб'єк-

тів, системи та її моделей. Обрані конкретні адміністративно-правові засади інформаційної безпеки, на кшталт фізичних формул, створюють її модель. Звичайно, для кожної соціальної системи модель інформаційної безпеки є індивідуальною. Проте є і загальні закономірності моделювання, наприклад — побудова моделі повинна відбуватись на основі простих та оптимальних (як згадуваний нами потік світла), адміністративно-правових засад.

Доведено, що високі темпи розвитку інформаційних технологій породжують нові вимоги до сфери безпеки в цілому і до інформаційної безпеки зокрема. Реформування законодавства, що регулює діяльність у сфері інформаційної безпеки має відбуватись на базі належної наукової теорії. Нагальною є потреба створення Загальної теорії безпеки всього, яка б пояснювала та регулювала сукупність процесів забезпечення безпеки суспільства.

Ключові слова: спеціальна теорія, інформаційна безпека, моделювання, адміністративно-правове регулювання, безпека соціальних систем.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМ

Аннотация. Рассмотрены принципы создания специальной теории административно-правового регулирования информационной безопасности, исследуется процесс ее аналогии с физическими законами, анализируются угрозы и опасности интересам и всей информационной безопасности, влияющие на процесс моделирования, определяются принципы построения и исследования моделей информационной безопасности социальных систем. Отмечено, что административно-правовое регулирование информационной безопасности обусловлено необходимостью государственного управления процессами формирования и использования информационных ресурсов, создание и применение информационных систем и обеспечения информационной безопасности социальных систем. Доказано, что в значительной степени информационная безопасность обусловлена потребностью административного регулирования информационных отношений в различных сферах, образуют саму систему и поддерживают ее целостность. Определено, что административно-правовые основы информационной безопасности социальных систем должны обеспечивать идеальное состояние деятельности субъектов, системы и ее моделей. Избранные конкретные административно-правовые основы информационной безопасности, вроде физических формул, создают ее модель. Конечно, для каждой социальной системы модель информационной безопасности является индивидуальной. Однако есть и общие закономерности моделирования, например — построение модели должно происходить на основе простых и оптимальных (как упоминавшийся нами поток света), административно-правовых основ.

Доказано, что высокие темпы развития информационных технологий порождают новые требования к сфере безопасности в целом и к информационной безопасности в частности. Реформирование законодательства, ре-

гулюючого діяльність в сфері інформаційної безпеки, должно происходить на базе надлежущей научной теории. Неотложной является необходимость создания Общей теории безопасности всего, которая объясняла и регулировала совокупность процессов обеспечения безопасности общества.

Ключевые слова: специальная теория, информационная безопасность, моделирование, административно-правовое регулирование, безопасность социальных систем.

SPECIAL THEORY OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF INFORMATION SECURITY OF THE SOCIAL SYSTEMS

Abstract. The article deals with the principles of creating a special theory of administrative and legal regulation of information security, analyzes the process of its analogy with physical laws, analyzes the threats and dangers to interests and all information security that affect the process of modeling, determines the principles of constructing and researching models of information security of social systems.

It was noted that the administrative and legal regulation of information security is due to the need for state management of the processes of formation and use of information resources, the creation and application of information systems and the provision of information security of social systems. It is proved that to a large extent information security is caused by the need for administrative regulation of information relations in various spheres that form the system itself and maintain its integrity. It is determined that the administrative and legal basis of information security of social systems should provide an ideal state of activity of subjects, system and its models. Selected concrete administrative and legal principles of information security, such as physical formulas, create its model. Of course, for each social system, the model of information security is individual. However, there are also general patterns of modeling, for example — the construction of the model should be based on the simple and optimal (as we are referred to by the flow of light), administrative and legal principles.

It is proved that high rates of development of information technologies, create new requirements to the sphere of security in general and to information security in particular. The reform of the legislation regulating activity in the field of information security should be based on the proper scientific theory. What is urgent is the need to create a General Security Theory, which would explain and regulate the set of processes of ensuring the safety of society.

Keywords: special theory, information security, modeling, administrative-legal regulation, safety of social systems.

Постановка проблеми. Високі темпи розвитку інформаційних технологій, впровадження високотехнологічних пристроїв у виробничі про-

цеси, навчання, комунікацію, побут пересічного громадянина, невідпинне зростання ролі інформації, її впливу на державу, соціум, окремих індиві-

дів зумовлюють нові вимоги до сфери безпеки в цілому і до інформаційної безпеки зокрема. За таких умов, коли функціонування суб'єктів забезпечення безпеки, законотворців, а подекуди й науковців не завжди відповідає всезростаючим запитам і загрозам, відверто відстаючи від реалій сьогодення, вкрай гостро постає потреба у наявності теорії, яка змогла б стати наріжним каменем для законотворчої, правозастосовної, наукової діяльності у сфері як правового регулювання, так і практичної реалізації інформаційної безпеки, яка дасть змогу систематизувати наявні знання, кристалізувати їх, усунути зайве, сформулювати основу для подальшого розвитку. Таким чином, стратегічною метою нашого дослідження є створення Загальної теорії безпеки всього (надалі — ЗТБВ), яка б пояснювала та регулювала сукупність процесів забезпечення безпеки суспільства. Створення ЗТБВ являє собою ціль, до якої слід ставитись як до створення Загальної теорії відносності А. Ейнштейна. Створення ЗТБВ включатиме розроблення, викладення та доведення загальних законів розвитку та безпеки, які б склали вишукані універсальні формули. За планом, виведення простої та доступної Загальної теорії безпеки всього може бути доведено після створення та розробки законів Спеціальної теорії адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем (надалі — СТАПРІБСС) різних рівнів складності, які відсічуть зайві нормативні ускладнення в законодавстві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремим аспектам ін-

формаційного права в цілому та адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки зокрема присвячували свою увагу вітчизняні та зарубіжні вчені: І. Арістова, Н. Банчук, К. Беляков, В. Баскаков, В. Брижко, Д. Довгаль, Г. Виноградова, Л. Задорожня, В. Заросило, Р. Калюжний, М. Коваль, Б. Кормич, В. Ліпкан, А. Марущак, А. Мовчан, А. Подоляка, Є. Скулиш, В. Цимбалюк та ін.

Проте бурхливий розвиток інформаційних технологій, трансформація суспільних відносин, поява нових загроз суспільству вимагає проведення нових, комплексних досліджень окресленої сфери з метою формування спеціальної теорії адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем.

Метою статті є доведення необхідності створення спеціальної теорії адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем (СТАПРІБСС) та формулювання її принципів в аналогії з фізичними законами.

Виклад основного матеріалу. У Всесвіті все підкоряється раціональним і простим, об'єктивним законам фізики та синергетики і розвивається виключно в окреслених ними межах. Навіть світлова та теплова енергії передаються по прямій лінії, тобто найпростішим та найкоротшим шляхом, що забезпечує найбільший сенс та економію [1]. Чому ж тоді закони безпеки суспільства повинні створюватись складними та розвиватись не найкоротшим і найраціональнішим шляхом? Адже необґрунтоване та нераціональне ускладнення спричиняє

безліч слабких місць, протиріч, що, у свою чергу, знижує ефективність цих законів, подекуди зводячи її нанівець.

Водночас варто зауважити, що не завжди промінь світла розповсюджується по прямій. На межі двох станів (наприклад, повітря та вода або повітря та скло) світло змінює свій напрямок. Чому? Тому що завдання світла — досягти своєї мети за найкоротший проміжок часу, мінімізувавши затрати енергії, для чого йому потрібно обрати найефективніший та найшвидший шлях. Для кращого розуміння нашої думки наведемо аналогію з небезпечною ситуацією. В морі починає тонути красива дівчина, рятівник, помітивши це, біжить її рятувати. При цьому рятівник може побігти пляжем по прямій (перпендикулярно) до води і далі пропливти по діагоналі до дівчини. Але тоді він значно більше часу проведе в плаванні і дістанеться до потопуючої пізніше, оскільки швидкість плавання є значно меншою, ніж швидкість бігу. Рятівник може також добігти суходелом до точки, яка є найближчою до дівчини (наприклад, вибігти на пірс, що видається далеко в море), і вже звідти пливати. Проте загальний час, який він повинен буде витратити на подолання такого шляху, може бути надто великим. Тобто оптимальний маршрут пролягатиме десь між вказаними крайностями. Як світло обирає найоптимальніший шлях у двох різних середовищах, де в нього буде витрачено найменше часу для досягнення цілі і як рятувальник обирає оптимальний маршрут, який дасть змогу якнайшвидше дістатись потерпілої, так і теорія безпеки має

бути максимально простою, але при цьому мати достатній (не надмірний) рівень складності для оптимального виконання своїх функцій.

Створюючи цю теорію, слід виводити красиві та прості закони безпеки за аналогією з фізичними. Надалі виведені закони мають знайти своє відображення у нормативних актах, які поступово перетворюють регуляторне законодавство у сфері безпеки в струнку, гармонійну конструкцію достатнього та водночас не надмірного рівня складності. Впровадження таких змін, у свою чергу, забезпечить прозорість, зрозумілість та простоту у соціальних відносинах. Задля досягнення своєї мети ми створимо систему аналогій, де б фізичні величини мали свого двійника із показників сфери безпеки та права.

З постулатів сучасної фізичної науки нам відомо, що вся матерія навколо складається з атомів та молекул, які в своєму існуванні та взаємодії підкоряються законам фізики. З позиції ж суспільних наук, все, що нас оточує навколо, є суспільством, а конкретно — соціальними системами різного рівня складності, і все це теж є матерією. Матерія, як ми вже зазначали, складається із атомів та молекул. Якщо атоми та молекули, їх взаємодію, якості та рух можливо описати та пояснити в рамках законів фізики та за допомогою їхніх формул, то властивості суспільства, його соціальних систем, відносини в середині теж повинні підкорятись аналогічним законам та формулам [2].

Безпека виконує в суспільстві роль загальної об'єднуючої сили, клею на кшталт сили гравітації у фізиці. Гравітація є основою всіх

фізичних законів у Загальній теорії відносності А. Ейнштейна. Виходячи з цього, вважаємо, що можливим є створення СТАПРІБСС, яка буде описуватись законами та формулами подібними до аналогічних їм фізичних.

Із закону всесвітнього тяжіння відомо, що сила гравітації пропорційна масам тіл та зворотно пропорційна квадрату відстані між ними [1]. Проводячи аналогію цього твердження з суспільством, пропонуємо вважати, що сила безпеки, яку називатимемо “стабільність соціальної системи”, може бути тотожна гравітації. Для поняття дефініції “безпека” у нас заготовлена інша аналогія. Більше того, в цьому контексті фізичне поняття “сила” тотожне юридичному поняттю “рівень”. Рівень (сила) стабільності прямо залежить від структурованості та щільності соціальної системи та зворотно пропорційна відстані між системами або їх складовими елементами.

В макрокосмі, на рівні зоряних (сонячних) систем, та в мікрокосмі — в середині атомів діють одночасно дві сили. Перша сила в середині атому, це сила, яка притягує електрони (з негативним зарядом) до ядра атому (з позитивним зарядом). Одночасно з нею діє сила відштовхування, що відштовхує електрон, не даючи йому наблизитись до ядра. Таким чином, ядро та електрони притягуються та відштовхуються одночасно, перебуваючи в стабільному стані. Аналогічно в середині соціальної системи діють дві сили, які визначаються поняттям “рівень”. Це, по-перше, рівень розвитку соціальної системи, який виштовхує складові, намагаючись

розширити межі соціальної системи, прагне до експансії, збільшення та вдосконалення. А друга сила — рівень безпеки, який з’єднує систему, обмежує її зростання, не даючи їй розвалитись. Таким чином, фізичне або природне поняття — “єдність та боротьба протилежностей” відображається в суспільстві, в соціальній системі.

Інший постулат, який слід проаналізувати в нашій теорії, — фізична енергія залежить від швидкості та сили тяжіння (маси), що витікає з відомої формули $E = mc^2$ [2]. Стабільність соціальної системи, від якої залежить її надійність, це теж енергія. Вона, у свою чергу, залежить від об’єму та маси інформації в системі. А швидкість обігу інформації є аналогом фізичній швидкості. Безперебійне функціонування всіх інформаційних процесів у соціальній системі, їх оптимальну швидкість повинна забезпечувати інформаційна безпека. Це є ще одним аргументом на користь необхідності дослідження запропонованої нами Спеціальної теорії адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем (СТАПРІБСС).

Як зазначалося раніше, фізичні процеси відбуваються на рівні зоряних систем і галактик, навкруги небесних тіл по постійних орбітах рухаються планети та супутники. Те саме ми спостерігаємо на рівні мікрокосму — в середині атомів. Ці закони регулюються квантовою фізикою. Тому розробляючи майбутню Спеціальну теорію адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем та Загальну теорію безпеки всього,

слід застосовувати аналогію з законами квантової фізики. Особливо це припущення доречно, якщо згадати, що всі процеси в організмі людини мають біохімічну (обмін речовин) та електричну (розумова, аналітико-синтетична діяльність) основи, тобто відбуваються відповідно до законів фізичної взаємодії.

Адміністративно-правове регулювання інформаційної безпеки обумовлено необхідністю державного управління процесами формування й використання інформаційних ресурсів, створення і застосування інформаційних систем та забезпечення інформаційної безпеки соціальних систем. В значній мірі інформаційна безпека обумовлена потребою адміністративного регулювання інформаційних відносин у різних сферах, що утворюють саму систему та підтримують її цілісність [3].

Адміністративно-правові засади інформаційної безпеки соціальних систем повинні забезпечувати ідеальний стан діяльності суб'єктів, системи та її моделей. Обрані конкретні адміністративно-правові засади інформаційної безпеки, на кшталт фізичних формул, створюють її модель. Звичайно, для кожної соціальної системи модель інформаційної безпеки є індивідуальною. Проте є і загальні закономірності моделювання, наприклад, побудова моделі повинна відбуватись на основі простих та оптимальних (як згадуваний нами потік світла), адміністративно-правових засад.

Процес забезпечення інформаційної безпеки соціальних систем будується згідно з чинним законодавством і корпоративними норматив-

ними актами. Будь-який аналогічний процес пов'язаний з суб'єктивним сприйняттям і тлумаченням правових норм, що регулюють ці відносини, самими суб'єктами. Відносини, що виникають у сфері забезпечення інформаційної безпеки соціальних систем, регулюються передусім Конституцією України (ст. 17) [4]. Крім того, регулювання відбувається відповідно до Законів України "Про інформацію" [5], "Про Національну програму інформатизації" [6], а на додачу є Накази та Інструкції щодо соціальних систем, закріплені в їх статутах або в протоколах.

Усвідомлюючи, що модель інформаційної безпеки, до якої слід досягти соціальній системі, є головною метою, керівництво та фахівці з безпеки (як суб'єкти) мають обирати шляхи її досягнення. Якщо метою діяльності стає сам процес діяльності, ми спостерігаємо негативне явище, яке аж ніяк не сприятиме позитивному результату. Для досягнення певної мети, як вказувалося в наведених раніше аналогіях (із рятівником та променем світла), завжди існує кілька шляхів. У процесі обрання шляху суб'єктами інформаційної безпеки повинні бути враховані всі наявні загрози та ризики. Процедури та кроки вибору регламентуються адміністративно-правовими засадами інформаційної безпеки соціальної системи за вказаними принципами.

В теорії такий шлях побудови моделі інформаційної безпеки вважається найбільш розумним з огляду на те, що всі учасники процесу чітко усвідомлюють завдання, уявляють кінцеву мету та унеможливають (або прагнуть мінімізувати) зайві та

хибні вчинки. На практиці в нашому суспільстві, на жаль, вбачається тенденція до безглузвих вчинків, коли реформи проводяться без певного очевидного сенсу. Складається таке враження, що інколи реформи проводяться заради самих реформ. Ще гірше, коли зміни та реформи проводяться задля мети, що не є ідеальною моделлю для соціальної системи, а відповідає інтересам виключно вузького кола осіб. Такий стан справ призводить до деградації суспільства, а в подальшому до руйнування та зникнення всієї соціальної системи [7].

Головною рисою запропонованої СТАПРІБСС є закріплення в цьому процесі закономірностей та зв'язків предметів і явищ, притаманних соціальній системі. Процес моделювання базується на законах відображення і загального зв'язку, за законами аналогії, завдяки цьому самі моделі інформаційної безпеки розглядаються, як об'єкт у процесі аналізу та пізнання [8].

Самі засоби моделювання залежать від особливостей досліджуваного об'єкта-системи, зв'язків між його складовими, цілями його діяльності і прийомів моделювання. З боку адміністративних процесів при моделюванні має місце тричленний підхід: суб'єкт пізнання (людина) – модель – об'єкт пізнання (соціальна система, явище). Засади здійснення і загальних зв'язків є об'єктивною основою використання моделі, як проміжної ланки в процесі пізнання і аналізу самої моделі. За нашим задумом, це загальний лінійний процес. При впровадженні моделей в конкретних випадках у конкретних соціальних системах, звичайно, ви-

никає певна кількість додаткових змінних, проте вони стосуються безпосередньо конкретних випадків і на загальну теорію впливати не будуть. Водночас загальні правила впровадження конкретних випадків та вирішення завдання з додатковими змінними будуть досліджені та викладені в межах теорії.

Закономірності відображення основних якостей моделі забезпечують відповідність між моделлю та кінцевою ціллю, тобто метою її створення. Відповідність являє собою певну сторону адміністрування засад моделювання і виявляється в спільності ознак моделі і кінцевої цілі (мети моделювання). Така єдність є основною рисою: у кожному конкретному випадку моделювання вона залежить від цілей підприємства та його інтересів. Простіше кажучи, ціль складається із набору основних інтересів, але формується у певну кінцеву форму [9].

Звичайно, в згаданому контексті йдеться про спільні інтереси суб'єктів та складових соціальної системи. Всілякі розбіжності в інтересах повинні регулюватись інформаційною безпекою. Слід зауважити, що в межах теорії ми поділяємо інтереси на два види: інтереси безпеки та інтереси розвитку. Інтереси безпеки, за визначенням та аналогією із фізикою, є негативними, вони мають за мету поєднання соціальної системи, збереження її сталості, а в своєму ідеальному значенні, рівні вони прагнуть до мінімізації активності (наприклад, інтерес мати найменше аварій, хвороб тощо). Інтереси розвитку, навпаки, ми назвали позитивними (тільки в науковому сенсі – аналогічно

фізичними), тому що вони мають за мету розширення та розірвання соціальної системи, в своєму ідеальному значенні, рівні, вони прагнуть до максимуму (наприклад, інтерес мати більше коштів, територій тощо). Але, згідно з принципом єдності та боротьби протилежностей, а також принципом існування соціальної системи, ці два інтереси не можуть розвиватись один без одного. Вони доповнюють один одного та ідеально співіснують в певному балансі, який ми виведемо в межах теорії. Таким чином, головним принципом визначення закону балансів має бути принцип рівноваги інтересів та загроз.

Спеціальна теорія адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем (СТАПРІБСС) ставить за мету розроблення моделей безпеки, викладення основних принципів моделювання інформаційної безпеки та засобів наукового пізнання законів моделювання. Основним засобом пізнання та аналізу пропонується обрати метод реконструкції.

Затвердження адміністративно-правових засад реконструкції в інформаційній безпеці соціальних систем, які будуть виведені під час розроблення теорії, сприяють перевірці та отриманню нової інформації. Доцільність її впровадження має сенс тому, що із плином часу втрачаються сліди та якості предметів і явищ. Реконструкція залишається єдиним методом, що забезпечує відтворення і дослідження процесів обігу та використання інформації, як єднальної сили соціальних систем [10].

Аналіз та оцінка моделей дають змогу виявити причинно-наслідкові

зв'язки, процесів розвитку соціальної системи та інших явищ, що відбуваються в середині та зовні системи та впливають на її розвиток. Суб'єктивна сторона складу правопорушення (психічне ставлення людини до суспільно-небезпечного діяння і його наслідків у формі умислу або необережності) також може бути вивчена за допомогою аналізу та оцінки моделей, виявляючи найбільш очевидні мотиви та наявність у них відповідних навичок, необхідних для здійснення правопорушення в інформаційній сфері [11].

Модель інформаційної безпеки кожної соціальної системи являє собою динамічну систему, яка функціонує як сукупність безлічі взаємодіючих складових елементів, що об'єднані в структурну цілісність з новими властивостями, відмінними від властивостей кожного елемента соціальної системи, взятого окремо. Системний підхід дає змогу аналізувати та виявляти характер зв'язків між обраною моделлю та кінцевою метою застосування цієї моделі, виділити суттєві з точки зору завдань типи зв'язків, встановити закономірності, через які зв'язок між елементами утворює цілісну систему [12].

Моделі, що розробляються для створення інформаційної безпеки соціальних систем, є загальними, оскільки неможливо врахувати всі особливості кожної конкретної ситуації. Тільки після отримання низки моделей, підбору більш привабливої для себе, виконавець повинен адаптувати модель, тобто обрати шляхи досягнення для своєї соціальної системи або ситуації, після чого оформити її у вигляді інструкцій або наказів.

СТАПРІБСС враховує той факт, що завчасне моделювання та прогнозування обраної моделі, а також створення ідеальної (кінцевої) мети має позитивну і негативну сторони. Зосередившись на забезпеченні основних ознак, іноді несуттєвих і другорядних (з погляду завдань), можна пропустити ті ознаки, які об'єктивно є суттєвими. Наприклад, під час реконструкції (яка на кшталт фізичних досліджень є джерелом дослідних даних під час аналізу та пізнання) може бути невірно оцінений зв'язок предметів та їх залежність від наслідків, в результаті можна отримати хибні висновки. Реконструкція, у разі випробування та дослідження моделі, використовується замість дослідних випробувань із оригіналом, випробування з яким неможливі або недоцільні.

Розроблення моделей інформаційної безпеки для соціальних систем повинна будуватися залежно від потенційних та існуючих загроз. Перелік загроз визначається з переліку основних інтересів соціальної системи. Ми стверджуємо, що з виникненням інтересу одночасно виникає певна існуюча та потенційна загрози цьому інтересу, які можливо виявити і врахувати. Загрози можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми. Проте ці постулати теж підлягають дослідженню під час розроблення теорії.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Високі темпи розвитку інформаційних технологій зумовлюють нові вимоги до сфери безпеки в цілому і до інформаційної безпеки зокрема. Реформування законодавства, що регулює діяльність у сфері інформаційної безпеки, має відбуватись на базі належної науко-

вої теорії. Нагальною є потреба створення Загальної теорії безпеки всього (ЗТБВ), яка б пояснювала та регулювала сукупність процесів забезпечення безпеки суспільства. Водночас це можливо лише після створення та розробки законів Спеціальної теорії адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки соціальних систем (СТАПРІБСС).

У процесі розробки СТАПРІБСС та ЗТБВ доречно застосовувати аналогії з законами фізики, оскільки природа демонструє оптимальні та ефективні механізми досягнення цілей.

СТАПРІБСС повинна мати просту та зрозумілу структуру. Для використання моделей інформаційної безпеки соціальних систем необхідний чіткий порядок та регулювання. Обрані механізми матимуть за мету регламентування всього процесу, щоб суб'єкти, які використовуватимуть моделювання, знали всі закони та формули моделювання, порядок їх побудови. На стадії розроблення СТАПРІБСС суб'єкти її забезпечення повинні мати чітке уявлення про існуючі закони, їх аналогію та значення для обраної моделі інформаційної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Митио Каку. Физика будущего. — 5-е изд. — М., 2017. — 584 с.
2. Гокінг С. Найкоротша історія часу. — Харків: КСД, 2017. — 159 с.
3. Аджемоглу Д., Робінсон Д. Чому нації занепадають. — 2-ге вид. — К.: Наш формат, 2017. — 440 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної

- Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
 6. *Про Національну програму інформатизації*: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр>
 7. *Киссинджер Г.* Мировой порядок. — М.: AST Publishers, 2015. — 512 с.
 8. *Кормич Б. А.* Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посіб. — К.: Кондор, 2004. — 382 с.
 9. *Цимбалюк В.* Інформаційна безпека підприємницької діяльності: визначення сутності та змісту поняття за умов входження України до інформаційного суспільства (глобальної кіберцивілізації) // Підприємництво, господарство, право. — 2004. — № 3. — С. 88–95.
 10. *Марущак А. І.* Інформаційне право: доступ до інформації: навч. посіб. — К.: КНТ, 2007. — 532 с.
 11. *Нестерук Г. Ф., Осовецького Л. Г., Нестерук Ф. Г.* Адаптивна модель нейромережових систем інформаційної безпеки // Перспективні інформаційні технології та інтелектуальні системи. — 2003. — № 3. — С. 45–56.
 12. *Ліпкан В. А., Баскаков В. Ю.* Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні: монографія / В. А. Ліпкан, В. Ю. Баскаков. — К.: ФОП Ліпкан, 2013. — 342 с.
 2. *Hokinh S.* (2017), *Najkorotsha istoriia chasu* [The shortest history of time], KSD, Kharkiv, Ukraine.
 3. *Adzhemohlu D. and Robinson D.* (2017), *Chomu natsii zanepadauiut'* [Why the nation will collapse], 2nd ed, Nash format, Kyiv, Ukraine.
 4. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), *Constitution of Ukraine*, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
 5. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1992), *The Law of Ukraine "About information"*, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (Accessed 21 September 2017).
 6. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1998), *The Law of Ukraine "About the National Program of Informatization"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (Accessed 22 September 2017)
 7. *Kissinger H.* (2015), *Myrovoj poriadok* [World order], AST Publishers, Moscow, Russian Federation.
 8. *Kormych B. A.* (2004), *Informatsijna bezpeka: orhanizatsijno-pravovi osnovy: navchal'nyj posibnyk* [Information security: organizational and legal bases: a tutorial], Kondor, Kyiv, Ukraine.
 9. *Tsymbaliuk V.* (2004), "Information security of entrepreneurial activity: definition of the essence and content of the concept in the conditions of Ukraine's entry into the information society (global cybercivilisation)" // *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo, pravo.* — Vol. 3. — P. 88–95.
 10. *Maruschak A. I.* (2007) *Informatsijne pravo: Dostup do informatsii: navchal'nyj posibnyk* [Information law: Access to information: a tutorial], KNT, Kyiv, Ukraine.
 11. *Nesteruk H. F., Osovetskoho L. H. and Nesteruk F. H.* (2003), "Adaptive model of neural network information secu-

REFERENCES

rity systems” // Perspektyvni informatsijni tekhnolohii ta intelektual’ni systemy. — Vol. 3. — P. 45–56.

12. *Lipkan V. A. Baskakov V. Yu.* (2013) Administratyvno-pravovyj rezhym

informatsii z obmezhenym dostupom v Ukraini : monohrafiia. [Administrative-legal regime of restricted access information in Ukraine: monograph], FOP Lipkan, Kyiv, Ukraine.

УДК: 164.053:17.022

Напльоков Юрій Васильович,

магістр стратегічних наук, магістр військових наук та військового мистецтва, старший викладач кафедри підготовки миротворчого персоналу, полковник, Національний університет оборони України ім. Івана Черняхівського, полковник, 03049, м. Київ, Повітрофлотський проспект, 28, тел.: (098) 242 13 53, e-mail: designyv@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0343-8337

Наплеков Юрий Васильевич,

магистр стратегических наук, магистр военных наук и военного искусства, старший преподаватель кафедры подготовки миротворческого персонала, полковник, Национальный университет обороны Украины им. Ивана Чернышевского, полковник, 03049, г. Киев, Воздухофлотский проспект, 28, тел.: (098) 242 13 53, e-mail: designyv@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0343-8337

Naplyokov Yuriy Vasilievich,

Master of Strategic Sciences, Master of Military Art and Science, a senior instructor of the department of training of peacekeeping personnel, Colonel, National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Colonel, Ukraine, 03049, Kyiv, Povitroflotsky prospect, 28, tel.: (098) 242 13 53, e-mail: designyv@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0343-8337

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.28>



ЗМІНА МЕНТАЛЬНИХ МОДЕЛЕЙ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Анотація. Пояснюється роль ментальних моделей та необхідність їх змін для прийняття ефективних рішень. Обґрунтовано, що ментальна модель опирається змінам, щоб зберегти систему та мінімізувати ризик. Прикладом цього опору є складний і повільний процес політичних реформ в Україні, який формує нову національну ментальну модель. Політичні ініціативи спрямовані на створення нової легітимної ментальної моделі, яка повинна бути більш ефективною, ніж попередня, в новому середовищі. Але з 2014 по 2017 роки із майже п'яти тисяч запропонованих законодавчих проєктів Верховна Рада України прийняла лише кілька десятків. Відзначено, що перегляд ментальних моделей — це складний процес, який вимагає витрат додаткової енергії, такої як стрес, втрата комфорту, безпеки, грошей тощо.

Здатність змінити ментальну модель може вимагати особистої мужності, творчості, незалежності та уяви. Для перегляду ментальних моделей лідер має застосовувати належні лідерські влади та стилі, встановити відповідну організаційну культуру та клімат, показувати позитивну та оптимістичну поведінку, щоб заохотити членів команди та мотивувати їх для змін.

Відмічено, що у новому середовищі особа, яка приймає рішення, може коливатися впритул до так званої лінії комфорту для прийняття рішення. Це лінія психологічного комфорту відповідно до існуючої ментальної моделі. Для кращого та швидшого прийняття рішень може знадобитися створення нової “лінії комфорту” шляхом перегляду ментальної моделі. Таким чином, в новому середовищі особа, яка приймає рішення, може знову зазвичай приймати рішення на основі нової ментальної моделі.

Доведено, що ментальні моделі відносно стабільні, але зміна середовища змушує їх переглядати. Зростаючий конфлікт між системою та середовищем неминуче формує нову ментальну модель, яка повинна знову зрівноважити систему.

Ключові слова: ментальні моделі, система, середовище, рівновага, критичне, творче, системне мислення, ефективність.

ИЗМЕНЕНИЕ МЕНТАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Аннотация. Объясняется роль ментальных моделей и необходимость их изменения для принятия эффективных решений. Обосновано, что ментальная модель опирается на изменения, чтобы сохранить систему и минимизировать риск. Пример этого сопротивления представляет собой сложный и медленный процесс политических реформ в Украине, который формирует новую национальную ментальную модель. Политические инициативы направлены на создание новой легитимной ментальной модели, которая должна быть более эффективной, чем предыдущая, в новой среде. Но с 2014 по 2017 годы из почти пяти тысяч предложенных законодательных проектов Верховная Рада Украины приняла лишь несколько десятков. Отмечено, что просмотр ментальных моделей — это сложный процесс, который требует затрат дополнительной энергии, такой как стресс, потеря комфорта, безопасности, денег и тому подобное. Способность изменить ментальную модель может требовать личного мужества, творчества, независимости и воображения. Для просмотра ментальных моделей лидер должен применять надлежащие лидерские власти и стили, установить соответствующую организационную культуру и климат, показывать положительное и оптимистическое поведение, чтобы помочь членам команды и мотивировать их для изменений.

Отмечено, что в новой среде лицо, принимающее решение, может колебаться вплотную к так называемой линии комфорта для принятия решения. Это линия психологического комфорта в соответствии с существующей ментальной модели. Для лучшего и более быстрого принятия решений может потребоваться создание новой “линии комфорта” путем просмотра ментальной

моделі. Таким образом, в новой среде лицо, принимающее решение, может снова обычно принимать решения на основе новой ментальной модели.

Доказано, что ментальные модели относительно стабільні, но изменение среды заставляет их пересматривать. Растущий конфликт между системой и средой неизбежно формирует новую ментальную модель, которая должна снова уравновесить систему.

Ключевые слова: ментальные модели, система, среда, равновесие, критическое, творческое, системное мышление, эффективность.

CHANGING OF MENTAL MODELS FOR EFFECTIVE DECISION-MAKING

Abstract. This article explains the role of mental models and the need of their change to make effective decisions. It is substantiated that the mental model rests on changes to save the system and minimize the risk. An example of this resistance is the complicated and slow process of political reform in Ukraine, which forms a new national mentality model. Political initiatives are aimed at creating a new legitimate mental model, which should be more effective than the previous, in a new environment. But from 2014 to 2017 of the nearly five thousand proposed legislative proposals, the Verkhovna Rada of Ukraine has only adopted a few dozen. It is noted that the review of mental models is a complex process that requires additional energy expenditure, such as stress, loss of comfort, security, money, etc. The ability to change the mental model may require personal courage, creativity, independence, and imagination. To view mental models, the leader must apply the appropriate leadership power and styles, establish an appropriate organizational culture and climate, show positive and optimistic behavior to encourage team members and motivate them to change.

It is noted that in the new environment, the decision maker can fluctuate closely to the so-called “line of comfort” for making a decision. This is a line of psychological comfort according to the existing mental model. For better and faster decision-making, you may need to create a new “line of comfort” by looking at the mental model. Thus, in a new environment, the decision maker can again make decisions on the basis of a new mental model.

It is proved that mental models are relatively stable, but changing the environment makes them look. The growing conflict between the system and the environment inevitably forms a new mental model, which should again balance the system.

Keywords: mental models, system, environment, equilibrium, critical, creative, systems thinking, effectiveness.

Постановка проблеми. Зміна організації (системи) та середовища вимагає перегляду ментальних мо-

делей для прийняття правильних рішень. Цей процес складний і вимагає чіткого пояснення та дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ментальні моделі відіграють важливу роль у процесі прийняття рішень (ППР). К. Крейк вперше представив поняття “ментальної моделі” в 1943 році. Він вважав, що людський розум створює “малі моделі” реальності, щоб застосувати це для передбачення майбутнього. Якщо організм несе в собі “малу модель” зовнішньої реальності та власних можливих дій у своїй голові, ця модель може спробувати різні альтернативи для надання найкращих з них, що реагують на майбутнє, перш ніж вони виникають, використати знання минулих подій у роботі з теперішнім і майбутнім, і всіляко реагувати на набагато повніше, безпечніше і більш компетентним способом до подій, з якими стикаєшся” [1, с. 61]. К. Крейк показав ментальні моделі як механічні пристрої: “моя гіпотеза — це моделі думок або паралелей, реальності — що його суттєва ознака — це не “розум”, “я”, “дані почуття”, ані пропозиції, а символізм, і що ця символіка здебільшого така, як та, що нам знайома в механічних пристроях, які допомагають мислити і розраховувати” [2, с. 57].

Ф. Джонсон-Лард і Р. Бірн створили теорію умовностей ментальних моделей — “Умовні умови: теорія змісту, прагматики та втілення” [3], в якій обговорюються ментальні моделі та міркування. Дж. Форрестер описав ментальну модель як “образ навколишнього світу, який ми носимо в нашій голові, — це лише модель. Ніхто у своїй голові не уявляє собі весь світ, уряд чи країну. Він має лише вибрані поняття та відносини між ними і використовує ті, що станов-

лять реальну систему” [4]. П. Сенж підкреслює важливість і труднощі зміни ментальних моделей, щоб зробити систему ефективною. “Дисципліна управління ментальними моделями — наповнення, тестування та вдосконалення наших внутрішніх зображень того, як працює світ — обіцяє бути головним проривом для побудови організації, яка сама себе вивчає” [5, с. 163].

Мета статті полягає в тому, щоб пояснити необхідність зміни ментальних моделей та запропонувати підхід їх перегляду для ефективного прийняття рішень.

Виклад основного матеріалу. ППР має за мету підтримання динамічної рівноваги між системою та середовищем для забезпечення ефективності системи та досягнення бажаної цілі. ППР заснований на ментальних моделях, оскільки вони впливають на людське мислення. Розуміння відносності ментальних моделей та необхідності їх змін є критичним для того, щоб визначити правильну ціль, відповідно здійснити ППР та прийняти мудре рішення. Ефективне прийняття рішень вимагає чіткого розуміння ментальних моделей учасників конфлікту та можливої динаміки їх змін. Наприклад, після тривалих операцій в Іраку та Афганістані американці погодились, що непорозуміння ментальних моделей місцевого населення стало однією з головних причин невдачі встановлення миру та демократії в цих країнах і зменшення тероризму [6].

Зміна в системі означає зміну ментальних моделей або навпаки. Внутрішня зміна системи та зов-

нішня зміна (зміна середовища) — дві основні причини, які турбують системний баланс. Система завжди коливається і шукає точку ідеального балансу в умовах змінного середовища. Підтримка цього балансу потребує змін — внутрішньої зміни (адаптація системи), зовнішньої зміни (формування середовища) або взаємної адаптації один до одного. У багатьох випадках адаптація системи до середовища є більш придатною, ніж формування складного середовища, особливо для гравців малого та середнього розміру. Якщо людські амбіції, побажання та творчість змінюють систему всередині, вона також може спробувати формувати середовище для того, щоб відновити рівновагу.

Для забезпечення балансу системи лідер повинен проводити ППР — накопичувати дані, аналізувати інформацію, використовувати знання, розробляти відповідні курси дій на основі мислення. “Мислення — це систематичне перетворення ментальних уявлень знань для характеристики реальних або можливих станів світу, часто з метою обслуговування цілей” [7, с. 2]. Тому знання та його розвиток стають критичними в мисленні.

П. Сенж вважає, що ментальні моделі — це “глибоко вкорінені припущення, узагальнення або навіть картини образів, які впливають на те, як ми розуміємо світ і як ми вживаємо заходів” [8, с. 8]. Вони зароджуються на основі впливу інших (масова культура), особистого досвіду, нагород і стимулів (соціальне затвердження) [9], аналогічного міркування і успадкованому, розвиненому в

певному геополітичному середовищі мисленні, яке визначає поведінку системи.

Ментальні моделі є фундаментальними для підполей мислення, таких як міркування, судження, прийняття рішень та вирішення проблеми. Д. Марр зазначав: “Коли люди сприймають світ, то бачення дає ментальну модель того, що є на сцені перед ними” [10]. Ф. Джонсон-Лейрд зауважує, що “міркування — це більше симуляція світу, що розкривається усіма нашими відповідними знаннями, ніж формальне маніпулювання логічними скелетами пропозицій. Ми будуємо ментальні моделі, які представляють різні можливості або що розгортаються своєчасно в кінематичній послідовності, і ми базуємо на них висновки” [11]. К. Голіоак і Р. Моррісон вважають, що “судження та прийняття рішень передбачають оцінку вартості опції або ймовірності, яка дасть певний виграш (судження) у поєднанні з вибором серед альтернатив (прийняття рішень). Вирішення проблем передбачає побудову дій, які можуть досягти поставленої мети” [12, с. 2].

Ментальні моделі регулюють, синхронізують та координують діяльність людей у певному середовищі, щоб встановити оптимальні людські стосунки, які повинні збалансувати систему. Вони встановлюють “правила гри”, які впливають на ППР. Зміна середовища створює новий набір правил, який може дуже відрізнитись від попереднього. Це може вимагати перегляду вірувань, цінностей та соціальних норм. Цей процес складний і психологічно болючий. Тому керування процесом

змін ментальних моделей має вирішальне значення для прийняття реальних обґрунтованих рішень.

Ментальні моделі відносно стабільні, але зміна середовища змушує їх переглядати. Зростаючий конфлікт між системою та середовищем неминуче формує нову ментальну модель, яка повинна знову зрівноважити систему. Наприклад, нові ментальні моделі незалежних країн, колишніх республік Радянського Союзу, замінили радянську ментальну модель, яка втратила ефективність у новому геополітичному середовищі.

Ментальна модель протистоїть змінам, щоб зберегти систему та мінімізувати ризик. Прикладом цього опору є складний і повільний процес політичних реформ в Україні, який формує нову національну ментальну модель. Політичні ініціативи спрямовані на створення нової легітимної ментальної моделі, яка повинна бути ефективнішою, ніж попередня, в новому середовищі. Але з 2014 по 2017 роки із майже п'яти тисяч запропонованих законодавчих проєктів Верховна Рада України прийняла лише кілька десятків [13]. Тому перегляд ментальних моделей — це складний процес, який вимагає витрат додаткової енергії, такої як стрес, втрата комфорту, безпеки, грошей тощо. Здатність змінити ментальну модель може вимагати особистої мужності, творчості, незалежності та уяви. Для перегляду ментальних моделей лідер повинен застосовувати належні лідерські влади та стилі, встановити відповідну організаційну культуру та клімат, показувати позитивну та оптимістичну поведінку, щоб заохотити

членів команди та мотивувати їх для змін.

Автор припускає, що в новому середовищі особа, яка приймає рішення, може коливатися впритул до так званої “лінії комфорту” для прийняття рішення. Це лінія психологічного комфорту відповідно до існуючої ментальної моделі. Для кращого та швидшого прийняття рішень може знадобитися створення нової “лінії комфорту” шляхом перегляду ментальної моделі. Таким чином, у новому середовищі особа, яка приймає рішення, може знову звичайно приймати рішення на основі нової ментальної моделі.

Перегляд ментальних моделей вимагає розуміння того, що “взаємодії живої системи з її середовищем являються когнітивними взаємодіями, і сам процес життя є процесом пізнання” [14, с. 37]. Ф. Капра вводить поняття “рефлексивна свідомість” на основі “критичної ролі рефлексії у свідомому досвіді вищого порядку”. Він вважає, що “віддзеркалення свідомості передбачає рівень пізнавальної абстракції, який включає в себе здатність зберігати мисленні образи, що дає можливість нам формулювати цінності, переконання, цілі та стратегії” [15, с. 39]. Підхід впливу на “рефлексивну свідомість” може допомогти переглядати ментальні моделі.

Змінити ментальні моделі можна через вплив на їхні елементи, такі як вірування, цінності, моральність, етика, релігія, показники людського пріоритету, ризик, очікування та побажання, досвід, раціональність тощо.

Вірування, цінності, мислення та емоції більш фіксовані та невидимі

[16] порівняно зі спостережуваною та змінною людською поведінкою та результатами. Люди формують мораль, етику, засновану на віруваннях і цінностях. Це змушує приймати рішення та відображати емоції і поведінку відповідно до ментальної моделі. Таким чином, вірування та цінності впливають на людське мислення, емоції та поведінку.

Вірування та цінності — це початкова точка для розуміння людських потреб і побажань. Вони ініціюють ППР, створюють ментальні моделі, формують неписані правила поведінки, створюють мораль та етику, складають основу для розроблення державних документів, таких як “Стратегія національної безпеки”. Цінності представляють наші абстрактні концепції відносної бажаності [17]. Вірування (несвідомі почуття) — це наше уявлення про те, що є правдою. Вірування в багатьох випадках представляють свідому і несвідому поведінку на основі досвіду, геополітичного розташування та економічних, історичних і релігійних зв’язків. Вірування можуть залишатися різними, коли цінності схожі. Наприклад, можна припустити, що вірування населення Західної та Східної України можуть відрізнятися через геополітичне розташування. Водночас такі цінності, як високий рівень життя, національна та культурна ідентичність та психологічний комфорт для обох частин України однакові. Таким чином, незважаючи на загальні цінності, різниця у віруваннях може змусити приймати різні рішення, а їх правильність є філософським питанням.

Зміна вірувань та цінностей може зробити суспільство вразливим. Різні зовнішні і внутрішні гравці можуть використовувати це для просування своїх інтересів, розділяючи країну на частини, базуючись на слабких або різних віруваннях і цінностях. У перехідному періоді можливо спостерігати коливання або зміну ментальних моделей, які можуть перемістити людей від “етичної поведінки” до “поведінки, щоб вижити”, коли моральність і етика стають слабкішими або навіть зникають за відсутності правил. У такій ситуації “прийняття рішення на основі інстинкту відбувається на атомному/клітинному рівні, тому що виникаючі дії базуються на вивченій відповіді ДНК, головним чином пов’язаному з проблемами виживання” [18, с. 3]. Підтримання “етичної поведінки” може потребувати м’якого перегляду ментальних моделей шляхом застосування гнучкого лідерства, постійного зворотного зв’язку, активної участі “публічного урядування” та відповідного рівня децентралізації.

Соціальне незадоволення, як відсутність рівноваги між системою та середовищем, може викликати конфлікт при заміні старої системи новою. Це момент, коли люди можуть знищити свої образи, наприклад, статуї, назви вулиць, уявлення про минуле. Так, було видалено царські статуї та пам’ятники після революції в лютому 1917 року в Російській імперії, статуї Сталіна в 1953 році після його керівництва в СРСР, комуністичні та радянські статуї та символи, як декомунізація, в 2014 році в Україні та історичні статуї конфедератів

в 2017 році в США [19]. Усі ці події можуть відповідати точці біфуркації (революції) або досягненню критичного рівня рівноваги між системою та середовищем. Відновлення цієї рівноваги вимагає прийняття рішень на основі переглянутої ментальної моделі. У цей момент система знаходиться на межі втрати ефективності без можливості відновлення, а коефіцієнт динамічної рівноваги між системою та середовищем — K_{eq} [$0 < K_{eq} < 1$] [20, с. 9] досягає певного критичного рівня — $K_{eq\ crt}$ [21, с. 146] (рис. 1). $K_{eq\ crt}$ може визначатись частотою коливань здатності лідера ефективно керувати соціальною системою та спроможністю системи витримувати тиск середовища.

Якщо існуюча ментальна модель не задовольняє людські потреби, суспільство шукає іншу таку модель як якісно новий підхід до мислення, щоб прийняти рішення для відновлення рівноваги між системою та новим середовищем. Застосування досвіду до нових умов може бути неефективним. Ментальні моделі мають відображати і підтримувати майбутнє. Автор наводить на думку, що зміна ментальних моделей має розпочатися у певний момент, який відповідає мінімальному коефіцієнту динамічної рівноваги

$K_{eq\ min}$ [22, с. 201] (рис. 1) — перед досягненням $K_{eq\ crt}$, щоб уникнути руйнування системи.

Ментальна модель повинна відповідати середовищу та забезпечувати максимально можливу ефективність системи за певного оптимального коефіцієнта динамічної рівноваги $K_{eq\ opt}$ (рис. 1). За умови взаємних змін для досягнення ідеальної рівноваги між системою та середовищем ($K_{eq} = 1$) неможливо, тому що адаптація — це реакція із затримкою. ППР та імплементація рішення потребують часу. Таким чином, існує оптимальний $K_{eq\ opt}$, який забезпечує максимально досяжну ефективність системи в умовах змінного середовища.

Щоб довести цю ідею, можна спостерігати функціональність системи та її адаптацію. Існує певний момент, коли адаптація системи може змінити функціональність системи через можливу втрату попередньої форми. Отже, адаптація системи повинна бути чутливою, особливо в аспекті перегляду ментальних моделей, оскільки наступні зміни в середовищі можуть вимагати іншої зміни системи, яка може повністю протидіяти попередньому напрямку (зміна стратегії). Наприклад, можна відмовитися від використання старих

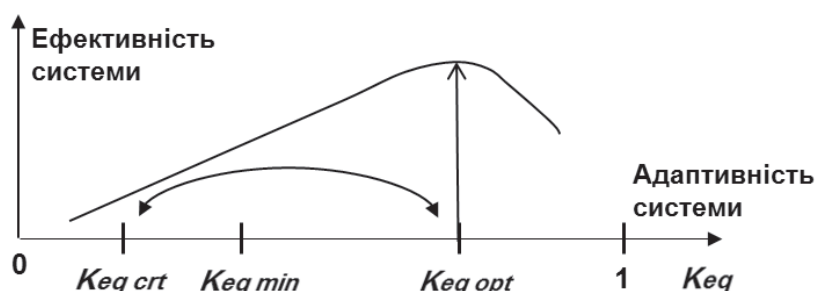


Рис. 1. Ефективність системи та коефіцієнт динамічної рівноваги
Джерело: розроблено автором

стандартів, але в певний момент система може повернутися до них на нові хвилі розвитку системи. Таким чином, підтримка $K_{eq\ opt}$ може забезпечити достатню гнучкість системи та максимальну ефективність в умовах безперервної зміни. Можливість та швидкість зміни ментальних моделей можуть визначати $K_{eq\ opt}$ системи.

Відповідно, існує три ключові точки — $K_{eq\ crt}$, $K_{eq\ min}$ і $K_{eq\ opt}$, щоб контролювати та керувати ефективністю системи. В інтервалі $[K_{eq\ min} - K_{eq\ opt}]$ система функціональна та ефективна. В інтервалі $[K_{eq\ crt} - K_{eq\ min}]$ система втрачає функціональність і без швидких змін може бути зруйнована (див. рис. 1). Можливо припустити, що за умови $K_{eq} > K_{eq\ opt}$ система може бути уразливою та незбалансованою через високу відкритість і швидку трансформацію. Також ця умова може змусити систему змінювати функціональність.

$K_{eq\ opt}$ може відповідати певному балансу, що забезпечує максимальну ефективність системи (див. рис. 1) за умови збереження функціональності системи. Якщо $K_{eq} \rightarrow 1$ в інтервалі $[K_{eq\ opt} - 1]$, система може змінювати свою структуру та функціональність через високу відкритість та вразливість. Співвідношення між сегментами $[0 - K_{eq\ opt}]$ і $[K_{eq\ opt} - 1]$ визначає розташування $K_{eq\ opt}$, яке може бути відносно постійним для системи. Зміна структури системи може впливати на $K_{eq\ opt}$.

Підтримка ефективності та функціональності системи в динамічному середовищі може вимагати прискорення. Пізня реакція системи на зміну середовища може бути не-

ефективною або, крім того, марною. В інтервалі $[K_{eq\ crt} - K_{eq\ min}]$ (див. рис. 1) система знаходиться в небезпеці, і прискорення системи є життєво важливим для збереження її функціональності. Таким чином, позиція K_{eq} в інтервалі $[K_{eq\ crt} - K_{eq\ opt}]$ визначає необхідну швидкість зміни ментальної моделі.

Швидкість зміни системи — Va [23, с. 146] описує динаміку адаптації системи до змін середовища. Прискорення системи (As) — це перша похідна функції Va ($As = f'(Va)$), яка описує системну спритність. Якщо K_{eq} знаходиться в інтервалі $[K_{eq\ crt} - K_{eq\ min}]$, адаптація системи повинна бути прискорена якнайшвидше для реагування на зміни середовища.

Прискорення може ускладнити зміну напряму руху великих стратегічних систем через їх масу та інерцію. Таким чином, короткочасне прискорення є ефективним, але довгострокове прискорення може бути негативним для великих інерційних систем. Тим не менш, децентралізація з гнучким керівництвом та “публічним урядуванням” може збільшити системне прискорення, спритність і усунути проблему інерції великої системи.

Децентралізація може прискорити агентів системи як процес взаємної адаптації системи та середовища. Можна припустити, що рівень децентралізації пов’язаний з поняттям K_{eq} . Децентралізація, технологічний розвиток та комунікація можуть збільшити $K_{eq\ opt}$, зробивши систему моторною та конкурентоспроможною. Дж. Коттер пропонує прискорити систему через децентралізацію

та розвиток мережі [24]. Він описує подвійну операційну систему, яка підтримує інновації на стратегічному рівні, тоді як система працює на нижчих рівнях відповідно до звичайного операційного циклу [25]. Відповідно, децентралізація з “публічним урядуванням” може прискорити адаптацію системи шляхом застосування процесу двостороннього навчання [26]. Для здійснення змін може знадобитися децентралізація для застосування ментальних моделей різних груп (спільнот) для досягнення стратегічної мети.

Держава, як система з різними територіальними громадами, повинна встановити певний рівень децентралізації, що дозволить зберегти необхідну ефективність системи для досягнення стратегічної мети (збереження національних інтересів). Національна ментальна модель повинна бути побудована відповідно до цієї вимоги для формування ментальних моделей територіальних громад. Керування соціальною системою може вимагати гнучкості у децентралізації, яка повинна бути збалансованою (обмеженою) у певній пропорції, щоб зберегти функціональність системи.

Система повинна бути збалансованою і виконувати необхідну роботу. Застосування критеріїв ефективності системи, таких як показник ефективності (МОЕ) та показник продуктивності (МОР) [27, с. 15–2] може допомогти визначити K_{eq} . Вони показують, як система успішно працює над досягненням мети. МОЕ відповідає на питання “Чи робимо ми правильні речі?” МОР відповідає на питання “Чи робимо ми правиль-

ні речі добре?” Знання K_{eq} дозволяє визначити сприятливий період для зміни системи і, отже, планувати зміни.

Ментальні моделі повинні бути збережені та переглянуті одночасно. Цей парадокс ставить питання, як керувати ментальними моделями, щоб підтримувати рівновагу між системою та середовищем та врятувати систему. Стабільність ментальних моделей — це питання життєздатності системи. Швидка зміна вірувань, цінностей та інших норм людини може зменшити їх авторитет, ініціювати хаос і навіть знищити соціальну систему. Змінювати вірування і цінності, зберігаючи чесність і відданість національним нормам, складно.

Наприклад, військові повинні присягати на вірність державі лише один раз у своєму житті. Чи можливо багато разів брати клятву і не брехати собі? Це створює проблему підтримання людського балансу в змінному середовищі без чіткого обґрунтування необхідності перегляду вірувань та цінностей. Тому швидкість і рівень зміни норм людини стають критичними для адаптації системи до нового середовища.

Щоб уникнути соціального конфлікту, започаткованого через затримку реакції системи, можна вимагати поступової адаптації системи шляхом застосування організації, яка сама себе вивчає (вивчаюча організація) [28, с. 3–4], — відкрита та адаптивна система з постійним зворотним зв'язком. Модель лідерства “публічного урядування” з децентралізацією може бути схожою на “вивчаючу організацію”. Це забезпечує

“м’яку” адаптацію системи та зменшує конфлікт, оскільки люди представляють державну владу. Вони можуть переглянути ментальні моделі шляхом відкритої колективної дискусії на основі пізнання, постійного зворотного зв’язку та швидкої реалізації змін.

Можливі відмінності у віруваннях і цінностях створюють різні ментальні моделі, що відокремлюють соціальні групи. Технологічний розвиток, посилення комунікації та глобалізація стирають кордони між

національними ментальними моделями. Водночас спільні проблеми створюють союзи партнерів та корпоративні організації на основі загальних поглядів, цінностей, інтересів та мотивацій. Можливі відмінності у віруваннях та цінностях соціальних груп (рис. 2) можуть пояснити логіку поведінки територіальних громад.

Кожна соціальна група повинна задовольнити потреби людини (індивідуальну, колективну, організаційну, національну, суспільство)

№ пор.	Соціальна група	Вірування і цінності
1	Індивідуальна	Вони можуть бути різними і індивідуальними для кожного, навіть для членів однієї команди чи організації. Це формує індивідуальну ментальну модель, яка визначає особисті рішення
2	Команда	Подібні цілі, мотивація, інтереси, засновані на спільному досвіді, умови праці утворюють один спосіб мислення, емоції та поведінку
3	Організація	Команди можуть об’єднуватись в одну організацію за однією великою ціллю, політикою, зовнішністю, ставленням, поведінкою (організаційна ментальна модель)
4	Територіальна громада	Мовний діалект, кліматичні умови, об’єкти, взаємні інтереси, рівень життя, процвітання, примушують громади до об’єднання чи поділу (децентралізація). Це утворює загальну регіональну ментальну модель
5	Нація	Щоб конкурувати і вижити серед інших націй на міжнародній арені і відчувати приналежності до певної групи, заснованої на традиціях, мові, культурі, почуттях, релігії, нація формує національну ментальну модель. Навіть у різних країнах невелика національна спільнота дуже сильна і пов’язана з основною частиною нації. Більше того, ця невелика частина може більше думати про національну ідентичність та її існування ніж основна національна частина (національна ментальна модель)
6	Суспільство	Спільні людські цінності, засновані на взаємовигідній співпраці (історичній), релігії, утворюють європейські, азіатські, африканські або інші суспільства, які представляють об’єднання різних народів, які готові співіснувати разом. Це формує ментальні моделі міжнародного суспільства

Рис. 2. Вірування та цінності різних соціальних груп
Джерело: розроблено автором

відповідно до ієрархії потреб Маслоу [29]. Можна припустити, що для більшості людей індивідуальні потреби сильніші, ніж групові потреби. Однак людина є соціальною істотою, яка повинна бути в спільноті. Для задоволення індивідуальних потреб людина може впливати на інших людей і шукати відповідну соціальну групу (змінювати робочу команду, організацію або середовище – країну, суспільство).

Наведене тлумачення може пояснити проблему об'єднання різних територіальних громад для того, щоб зробити державу сильною. Якщо національне вірування та цінності слабкі, внутрішні та зовнішні гравці можуть впливати на країну, використовуючи сильні ментальні моделі нижчих рівнів.

Територіальні громади можуть об'єднуватись на основі взаємної вигоди. Вони можуть працювати разом і підтримувати одна одну всередині не тільки однієї нації, а й спільнотам інших країн на основі подібних проблем, вірувань та цінностей. Крім того, люди з різноманітним досвідом, навіть з різних країн, можуть знайти спільні мови та створювати корпоративні організації.

Ментальні моделі є “бар’єрами для інновацій, які переривають трансформацію вивчення. Ми повинні навчитися зменшувати наші ментальні моделі і зберігати лише ті, які можуть нам допомогти розширити наші знання” [30]. Пошук підходів та інструментів для впливу на ментальні моделі як можна швидше має вирішальне значення для ефективного прийняття рішень. Можна припустити, що розуміння

вірувань і цінностей, національних, корпоративних культур власних та протилежних сторін може допомогти знайти підхід до зміни системи з її ментальною моделлю. Це можливо робити через вплив на “центр тяжіння системи” [31] як “першоджерела моралі чи фізичної сили, влади й опору” [32, с. IX] системи.

Застосування системного, критичного, креативного мислення та управління знаннями може дозволити перегляд ментальних моделей для прийняття правильних рішень. Важливо ідентифікувати закономірності руху системи в майбутньому на основі здатності переглядати факти та умови, вивчати правильну інформацію, яка повинна кинути виклик існуючим віруванням і цінностям.

Є три типи процесу навчання. Перший — це простий циклічний процес розвитку системи з виявленою проблемою, ППР та зворотним зв'язком. Процеси вивчення з одним та подвійним циклами (рис. 3) представляють два наступних процеси вивчення, які вже застосовують ментальну модель для ППР.

Можливі зміни в ментальній моделі відрізняють процес з подвійним циклом вивчення від процесу з одним циклом вивчення. К. Аргіріс пояснив різницю за такою аналогією: “Термостат, який автоматично включає тепло, коли температура в приміщенні падає нижче 68 °F, є хорошим прикладом процесу з одним циклом вивчення. Термостат, який міг би запитати: “Чому я встановлюю 68 °F?”, а потім досліджувати, чи може інша температура більш економічно досягти мети нагрівання приміщення,

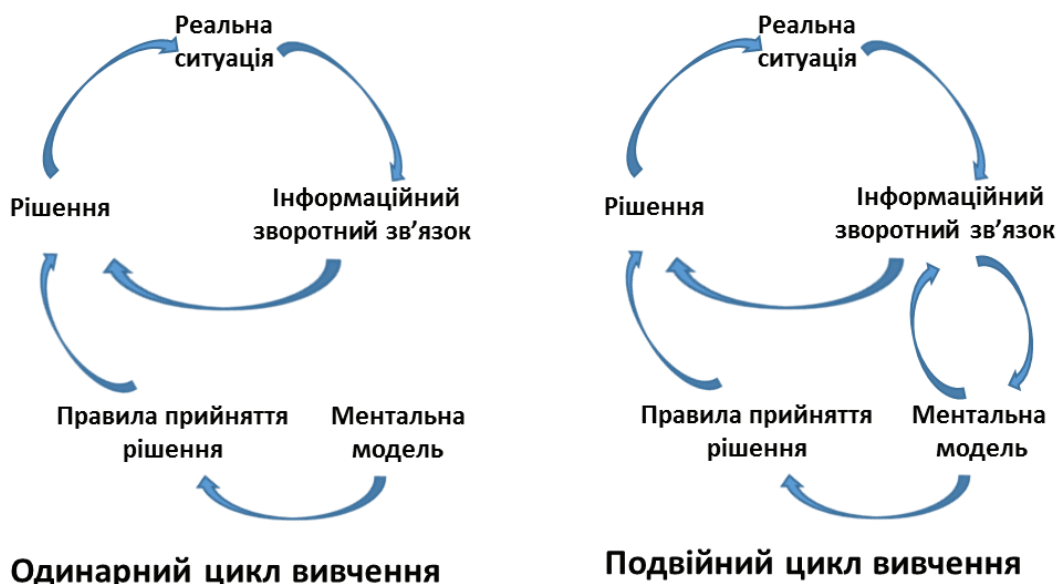


Рис. 3. Процес вивчення
Джерело: [34]

був би задіяний у подвійному циклі вивчення” [33].

Зміна ментальних моделей вимагає застосування подвійного циклу вивчення. “На відміну від процесу з одним циклом вивчення, ця модель включає зміну в розумінні від простого і статичного до більш широкого і динамічного, наприклад, врахування змін середовища та необхідності вираження цих змін у ментальних моделях” [35]. Вивчення з подвійним циклом передбачає зміну цілей або правил прийняття рішень. Перший цикл використовує цілі або правила прийняття рішень, а другий цикл переглядає їх. Подвійне циклічне вивчення розрізняє, що спосіб, яким проблема визначена та вирішена може бути джерелом проблеми [36].

ППР представляє “дані – інформацію – знання – мудрість” [37] цикл, заснований на ментальних моделях. Мудрість відповідає на запитання “чому”, що відповідає другому циклу процесу подвійного вивчення та може впливати на ментальну мо-

дель. Також існують різні практичні рекомендації для перегляду ментальних моделей. Наприклад, Д. Дурек пропонує:

1. Будьте готові змінюватися: що станеться, якщо ви не змінили свою ментальну модель? (заохочувати людей); наскільки важливо змінити свою ментальну модель на успіх організації?

2. Відкрийте свій розум: налаштуйтеся; шукайте можливості; направляйте на себе виклик.

3. Використовуйте “творче перетягування”: робити різні речі однаково; робити те ж саме по-різному; робити різні речі по-різному.

4. Змінюйте ваші припущення: укажіть ваше припущення; змініть припущення та напишіть зворотне; розгляньте дії/поведінку/наслідки протилежного припущення; з’ясуйте яка інформація відображає точність вашого припущення [38]?

Щоб уникнути помилок у ППР та переглянути ментальну модель, особа, яка приймає рішення, повинна

застосовувати системне, критичне та креативне мислення. Системне мислення допомагає адаптувати ментальну модель до змінного середовища. Пітер Сенж наводить на думку, що “системне мислення” це дисципліна для того, щоб бачити ціле. Воно є основою для перегляду взаємозв’язків, а не речей, для перегляду “моделей змін”, а не статичних “знімків”. Він пропонує командну роботу, щоб прийняти правильне рішення, оскільки “ми починаємо оцінювати справжню природу сприйняття людини як живої системи. Ніхто не бачить реальності правильно. Ми не є пристроями для запису, ми живі системи”[39].

Р. Акофф наголошує, що “система є цілим, яке не може бути розділене на незалежні частини. Концептуально важливою властивістю системи є взаємодія цих частин, а не як вони діють окремо. Тому визначальними властивостями системи є властивості цілого, які не мають окремо частини системи” [40]. Таким чином, системне мислення є пізнавальним процесом прийняття системи як цілого, розуміння можливої взаємозалежності між різними системами, їх елементами та візуалізації виникнення системної поведінки. Це є здатністю особи, яка приймає рішення, розглядати систему як повний динамічний процес. Системне мислення характеризує організацію, яка вивчає себе, що трансформується і адаптується за допомогою петлі постійного зворотного зв’язку.

Динамічні, змінні середовища змушують приймати ірраціональні рішення, які, як правило, впливають із залежності від інтуїтивних

упереджень, що нехтують повним набором можливих наслідків. Ірраціональний підхід виглядає незвично, тому що той, хто приймає рішення, повинен ризикувати та застосовувати нову ментальну модель для ППР замість існуючої ментальної моделі. Ця нова ментальна модель стає адаптованою, звичайною моделлю, а також може застаріти пізніше у разі наступної зміни середовища. Ірраціональне мислення подібне до процесу циклу подвійного вивчення, що зумовлює зміну ментальної моделі. Застосування обох — раціонального та ірраціонального — мислень було б важливим, щоб прийняти правильне рішення, оскільки раціональне мислення більш підходить для звичайної та чіткої ситуації, коли ірраціональне мислення є ефективним для нової та непередбачуваної ситуації. Критичне та творче мислення можуть допомогти оцінити ситуацію ірраціонально.

Критичне (конвергентне) мислення є пізнавальним процесом цілеспрямованого, неупередженого та самосвідомого опитування фактів та висновків для поліпшення логіки, аналізу та прийняття рішень. Людський досвід, упередження, забобони та очікування впливають на рішення. Ті, хто приймають рішення, покладаються на спрощення стратегій або “загальні правила великого пальця”, які називаються евристикою, як механізм для прийняття рішення у нестабільному, невизначеному, складному та неоднозначному середовищі [41,с. 129]. Особа, що приймає рішення, повинна уникати пасток припущень, “помічаючи, що підтримує необхідну ментальну модель та ігно-

рує ту, що не працює”; залишаючись прив’язаним до того, що зробить вас успішним; не застосовуючи те, що ви вважаєте поганим чи неможливим; орієнтуючись на поточну ситуацію, а не на ту, що очікується” [42].

Розвиток навичок критичного мислення є важливим для успішного прийняття рішень. “Критичне мислення — це використання тих пізнавальних навичок або стратегій, які підвищують імовірність бажаного результату. Воно використовується для опису мислення, яке є цілеспрямованим, обґрунтованим та цілеспрямованим” [43, с. 6]. С. Геррас пропонує “модель критичного мислення” [44, с. 7] як практичний інструмент застосовування критичного мислення в ППР.

Творче (дивергентне) мислення — це пізнавальний процес, який пропонує нововведення з метою відкриття системи для адаптації. Система повинна бути творчою, оскільки “творчість — генерація нових форм — є ключовою властивістю усіх живих систем” [45, с. 13]. Ч. Аллен вважає, що “творчість — це здатність розробляти нові ідеї та концепції, які ефективні для вирішення проблемних ситуацій” [46, с. 3]. Р. Оуч згадує про “ментальні замки” [47, с. 14–15] або різні ставлення, які служать бар’єрами для творчості. Вони можуть ґрунтуватися на раціональному мисленні чи існуючих ментальних моделях. “Наш виклик полягає в тому, щоб вийти з нашої зони комфорту і увійти в область відкриття” [48, с. 4]. Ментальна модель визначає зону комфорту, тому її перегляд може створити умови для успішного вирішення проблем.

Підводячи підсумок, прийняття правильних рішень у динамічному середовищі вимагає перегляду ментальних моделей, за допомогою застосування процесу вивчення з подвійним циклом, системного, критичного та креативного мислення. Системне мислення дозволяє побачити систему та середовище загалом. Критичне мислення забезпечує функціональність системи, уникаючи можливих людських пасток і упереджень. Творче мислення відкриває систему через інновації та ірраціональні підходи, які сприяють перегляду застарілих ментальних моделей.

Автор пропонує алгоритм підтримки ефективності системи за допомогою перегляду ментальної моделі (рис. 4) як практичного інструменту для прийняття ефективних рішень у динамічному середовищі. Це поступовий і гнучкий процес керування системою, який передбачає постійний моніторинг відповідності існуючої ментальної моделі в сучасному та ймовірному майбутньому середовищі шляхом визначення рівня рівноваги між системою та середовищем. Цей процес може включати три фази:

1. За умови $[K_{eq} > K_{eq\ min}]$ — система достатньо ефективна:

- грати з лідерською владою;
- застосовувати відповідні стилі керівництва;
- зберігати структуру системи та ментальну модель;
- уникати досягнення $K_{eq\ min}$.

2. За умови $[K_{eq} \rightarrow K_{eq\ min}]$ — система втрачає ефективність:

- візуалізувати майбутню систему в майбутньому середовищі;

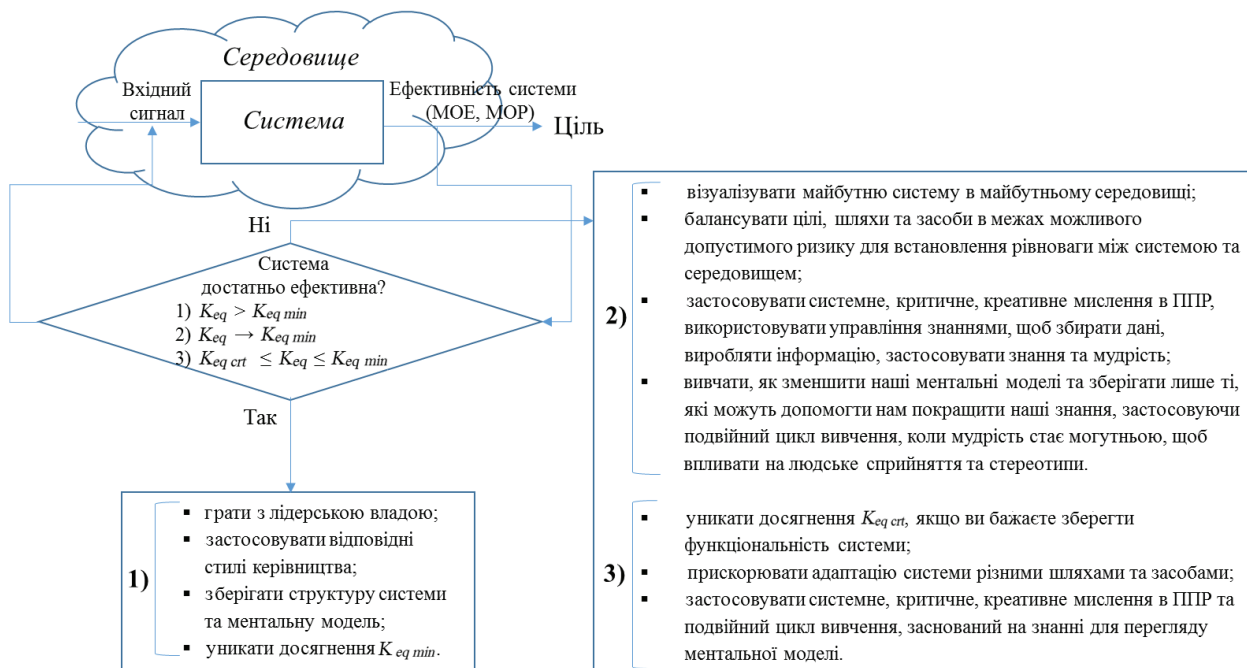


Рис. 4. Алгоритм підтримання ефективності системи за допомогою перегляду ментальної моделі

Джерело: розроблено автором

- збалансувати цілі, шляхи та засоби в рамках можливого допустимого ризику для встановлення рівноваги між системою та середовищем;
- застосовувати системне, критичне, творче мислення в ППР, використовувати управління знаннями, щоб збирати дані, створювати інформацію, застосовувати знання та мудрість;
- вивчати, як зменшити наші ментальні моделі та зберігати лише ті, які можуть допомогти нам покращити знання, застосовуючи подвійний цикл вивчення, коли мудрість стає могутньою, щоб вплинути на людське сприйняття і стереотипи.

3. За умови $[K_{eq\ crt} \leq K_{eq} \leq K_{eq\ min}]$ — система знаходиться біля того, що буде зруйнована:

- уникати досягнення $K_{eq\ crt}$, якщо ви бажаєте зберегти функціональність системи;

- прискорювати адаптацію системи різними шляхами та засобами (“публічне урядування”, децентралізація, посилення комунікації та зворотного зв’язку);
- застосовувати системне, критичне, творче мислення в ППР та подвійний цикл вивчення, заснований на знанні для перегляду ментальної моделі якнайшвидше.

Висновки. Ментальні моделі відіграють одну з ключових ролей у ППР та вимагають перегляду, щоб адаптувати систему до середовища шляхом децентралізації, створення “публічного урядування”, посилення комунікації та зворотного зв’язку. Алгоритм підтримання ефективності системи за допомогою перегляду ментальної моделі (рис. 4) може допомогти переглянути ментальні моделі та забезпечити “м’яку” адаптацію системи. Математичне тлумачення

чення процесу підтримки ефективності системи, особливо для складної системи, може допомогти адаптувати систему та переглянути її ментальну модель вчасно. Визначені показники ефективності системи МОЕ та МОР, знання $K_{eq\ crt}$, $K_{eq\ min}$, $K_{eq\ opt}$ та As формує математичним підхід, який дає змогу зберегти ефективність системи та створити план необхідних реформ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Craik K.* (1943). *The Nature of Explanation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
2. Ibid.
3. *Johnson-Laird P. N. and Byrne R. M. J.* (2002), *Conditionals: a theory of meaning, inference, and pragmatics*. *Psycholog. Review*. 109, p. 646–678.
4. *Forrester J. W.* (1971), *Counterintuitive behavior of social systems // Technology Review*. — Vol. 73. — № 3. — Jan. 1971. — P. 52–68. Retrieved from: <http://www.constitution.org/ps/cbss.htm>
5. *Senge P. M.* (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.
6. *Liepman A. and Mudd P.* (2016) "Lessons from the Fifteen-Year Counterterrorism Campaign." *Small War Journal*. October-2016. Retrieved from: <https://ctc.usma.edu/posts/lessons-from-the-fifteen-year-counterterrorism-campaign>
7. *Holyoak K. J. and Morrison G. R.* (2005). *The Cambridge Handbook of Thinking and Reasoning*. NY: Cambridge University Press.
8. *Senge P. M.* (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.
9. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions." [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
10. *Marr D.* (1982). *Vision: A Computational Investigation into the Human Representation and Processing of Visual Information*. San Francisco, CA: W. H. Freeman and Company.
11. *Johnson-Laird P. N.* (2010). *Mental models and human reasoning*, Department of Psychology, Princeton University, Princeton, NJ 08540. Retrieved from: <http://www.pnas.org/content/107/43/18243.full>
12. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
13. *Verkhovna Rada of Ukraine*, official web-portal. Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc555>
14. *Capra Fritjof.* (2002). *The hidden connections*. UK, London: Harper Collins.
15. Ibid.
16. "Two critical parts to making tough decisions." Retrieved from: <http://www.coaching.net.nz/two-critical-parts-to-making-tough-decisions>
17. *Rosenberg M.* (1965). *Society and adolescent of self-image*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
18. *Barrett R.* *The Six Modes of Decision-Making*. Retrieved from: <https://www.valuescentre.com/sites/default/files/uploads/2010-07-06/Six%20Modes%20of%20Decision%20Making.pdf>
19. *Suerth J.* (2017). "Here are the Confederate memorial sthat will be removed after Charlottesville." Retrieved from: <http://edition.cnn.com/2017/08/15/us/confederate-memorial-removal-us-trnd/index.html>

20. *Naplyokov Y. V.* (2014). "An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals". Master's Thesis, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, USA.
21. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Adaptation of the system through management of its center of gravity" // Public Management. — № 4 (9). — P. 139–151. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
22. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Archetypical principles as a basis for non-conflicting decision-making" // Public Management. — № 3 (8). — P. 194–203. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
23. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Adaptation of the system through management of its center of gravity" // Public Management. — № 4 (9). — P. 139–151. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
24. *Cotter J. P.* (2014). *Accelerate: Building Strategic Agility for a Faster-Moving World*. U.S.: Harvard Business Review Press.
25. Ibid.
26. *Attwel Graham.* (2016). "Double Loop Learning and Learning Analytics." Retrieved from <http://www.pontydysgu.org/2016/05/double-loop-learning-and-learning-analytics/>
27. *Headquarters, Department of the Army* (2015). FM 6-0, Commander and Staff Organization and Operation, Washington, DC, USA.
28. *Senge P. M.* (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.
29. *Maslow A. H.* (1943). "A theory of human motivation" // *Psychological Review*. — № 50 (4). — P. 370–396.
30. *Cialdini R. B.* (2006). *Influence: The Psychology of Persuasion*. UK: Harper Collins.
31. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Adaptation of the system through management of its center of gravity" // Public Management. — № 4 (9). — P. 139–151. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
32. *Strange J.* (2005). *Center of Gravity and Critical Vulnerabilities*. Quantico, VA., USA, Marine Corps University, Defense automated printing service center [E-Reader Version]. Retrieved from http://jpsc.ndu.edu/Portals/72/Documents/JC2IOS/Additional_Reading/3B_COG_and_Critical_Vulnerabilities.pdf
33. *Argyris C.* (1991). "Teaching smart people how to learn". Retrieved from: <https://hbr.org/1991/05/teaching-smart-people-how-to-learn>
34. *Attwel Graham.* (2016). "Double Loop Learning and Learning Analytics". Retrieved from: <http://www.pontydysgu.org/2016/05/double-loop-learning-and-learning-analytics/>
35. *Mildeova S. and Vojtko V.* (2003). *Systémová dynamika* (in Czech). — Prague: Oeconomica. — P. 19–24.
36. *Argyris C.* (1991). "Teaching smart people how to learn". Retrieved from: <https://hbr.org/1991/05/teaching-smart-people-how-to-learn>
37. *Ackoff R. L.* (1989). "From data to wisdom" // *Journal of Applied Systems Analysis*. — Vol. 16. — P. 3–9.
38. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
39. *Senge P.* "Systems Thinking in a Digital World" [Video file]. Retrieved from: https://www.youtube.com/watch?v=Zs3ML5ZJ_QY
40. *Ackoff R.* "Systems Thinking speech" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=EbLh7rZ3rhU>
41. *Grandstaff M. R. and G. Sorenson* (editors). (2009). *Strategic Leadership*:

- The General's Art. Vienna: Management Concepts.
42. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
 43. *Halpern D. F.* (2003). *Thought & Knowledge: An Introduction to Critical Thinking*. 4th ed. Mahway, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
 44. *Joint Staff, J-7* Joint and Coalition Warfighting. Planner's Handbook for Operational Design. (2011). Stephen J. Gerras, Thinking Critically about Critical Thinking: A Fundamental Guide for Strategic Leaders. 116 Lake View Parkway, VA 23435-269.
 45. *Capra Fritjof.* (2002). *The hidden connections*. UK, London: Harper Collins.
 46. *Allen C. D.* (2012). "Creative Thinking for Individuals and Teams." An essay on creative thinking for military professionals. U.S. Army War College. Retrieved from: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/allen_creative_thkg_sr_ldrs.pdf
 47. *Roger V. O.* (1998). *A Whack on the Side of the Head*. Third edition. New York, NY: Warner Books.
 48. *Allen C. D.* (2012). "Creative Thinking for Individuals and Teams." An essay on creative thinking for military professionals. U.S. Army War College. Retrieved from: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/allen_creative_thkg_sr_ldrs.pdf
- ## REFERENCES
-
1. *Craik K.* (1943). *The Nature of Explanation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
 2. Ibid.
 3. *Johnson-Laird P. N. and Byrne R. M. J.* (2002), Conditionals: a theory of meaning, inference, and pragmatics. *Psycholog. Review*. 109, p. 646–678.
 4. *Forrester J. W.* (1971), Counterintuitive behavior of social systems // *Technology Review*. — Vol. 73. — № 3. — Jan. 1971. — P. 52–68. Retrieved from: <http://www.constitution.org/ps/cbss.htm>
 5. *Senge P. M.* (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.
 6. *Liepmann A. and Mudd P.* (2016) "Lessons from the Fifteen-Year Counterterrorism Campaign." *Small War Journal*. October-2016. Retrieved from: <https://ctc.usma.edu/posts/lessons-from-the-fifteen-year-counterterrorism-campaign>
 7. *Holyoak K. J. and Morrison G. R.* (2005). *The Cambridge Handbook of Thinking and Reasoning*. NY: Cambridge University Press.
 8. *Senge P. M.* (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.
 9. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions." [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
 10. *Marr D.* (1982). *Vision: A Computational Investigation into the Human Representation and Processing of Visual Information*. San Francisco, CA: W. H. Freeman and Company.
 11. *Johnson-Laird P. N.* (2010). Mental models and human reasoning, Department of Psychology, Princeton University, Princeton, NJ 08540. Retrieved from: <http://www.pnas.org/content/107/43/18243.full>
 12. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
 13. *Verkhovna Rada of Ukraine*, official web-portal. Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc555>

14. *Capra Fritjof*. (2002). The hidden connections. UK, London: Harper Collins.
15. Ibid.
16. "Two critical parts to making tough decisions." Retrieved from: <http://www.coaching.net.nz/two-critical-parts-to-making-tough-decisions>
17. *Rosenberg M.* (1965). Society and adolescent of self-image. Princeton, NJ: Princeton University Press.
18. *Barrett R.* The Six Modes of Decision-Making. Retrieved from: <https://www.valuescentre.com/sites/default/files/uploads/2010-07-06/Six%20Modes%20of%20Decision%20Making.pdf>
19. *Suerth J.* (2017). "Here are the Confederate memorial sthat will be removed after Charlottesville." Retrieved from: <http://edition.cnn.com/2017/08/15/us/confederate-memorial-removal-ustred/index.html>
20. *Naplyokov Y. V.* (2014). "An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals". Master's Thesis, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, USA.
21. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Adaptation of the system through management of its center of gravity" // Public Management. — № 4 (9). — P. 139–151. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
22. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Archetypical principles as a basis for non-conflicting decision-making" // Public Management. — № 3 (8). — P. 194–203. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
23. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Adaptation of the system through management of its center of gravity" // Public Management. — № 4 (9). — P. 139–151. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
24. *Cotter J. P.* (2014). Accelerate: Building Strategic Agility for a Faster-Moving World. U.S.: Harvard Business Review Press.
25. Ibid.
26. *Attwel Graham.* (2016). "Double Loop Learning and Learning Analytics." Retrieved from <http://www.pontydysgu.org/2016/05/double-loop-learning-and-learning-analytics/>
27. *Headquarters,* Department of the Army (2015). FM 6-0, Commander and Staff Organization and Operation, Washington, DC, USA.
28. *Senge P. M.* (2006). The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization. New York, N.Y.: Doubleday.
29. *Maslow A. H.* (1943). "A theory of human motivation" // Psychological Review. — № 50 (4). — P. 370–396.
30. *Cialdini R. B.* (2006). "Influence: The Psychology of Persuasion." UK: Harper Collins.
31. *Naplyokov Y. V.* (2017). "Adaptation of the system through management of its center of gravity" // Public Management. — № 4 (9). — P. 139–151. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
32. *Strange J.* (2005). Center of Gravity and Critical Vulnerabilities. Quantico, VA., USA, Marine Corps University, Defense automated printing service center [E-Reader Version]. Retrieved from http://jpsc.ndu.edu/Portals/72/Documents/JC2IOS/Additional_Reading/3B_COG_and_Critical_Vulnerabilities.pdf
33. *Argyris C.* (1991). "Teaching smart people how to learn". Retrieved from: <https://hbr.org/1991/05/teaching-smart-people-how-to-learn>
34. *Attwel Graham.* (2016). "Double Loop Learning and Learning Analytics". Retrieved from: <http://www.pontydysgu.org/2016/05/double-loop-learning-and-learning-analytics/>
35. *Mildeova S. and Vojtko V.* (2003). Systémová dynamika (in Czech). — Prague: Oeconomica. — P. 19–24.

36. *Argyris C.* (1991). "Teaching smart people how to learn". Retrieved from: <https://hbr.org/1991/05/teaching-smart-people-how-to-learn>
37. *Ackoff R. L.* (1989). "From data to wisdom" // *Journal of Applied Systems Analysis*. — Vol. 16. — P. 3–9.
38. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
39. *Senge P.* "Systems Thinking in a Digital World" [Video file]. Retrieved from: https://www.youtube.com/watch?v=Zs3ML5ZJ_QY
40. *Ackoff R.* "Systems Thinking speech" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=EbLh7rZ3rhU>
41. *Grandstaff M. R. and G. Sorenson* (editors). (2009). *Strategic Leadership: The General's Art*. Vienna: Management Concepts.
42. *Durek D.* "Mental Models: The Key to Making Reality-Based Decisions" [Video file]. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=fnM60mxO2hQ>
43. *Halpern D. F.* (2003). *Thought & Knowledge: An Introduction to Critical Thinking*. 4th ed. Mahway, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
44. *Joint Staff, J-7* Joint and Coalition Warfighting. *Planner's Handbook for Operational Design*. (2011). Stephen J. Gerras, *Thinking Critically about Critical Thinking: A Fundamental Guide for Strategic Leaders*. 116 Lake View Parkway, VA 23435-269.
45. *Capra Fritjof.* (2002). *The hidden connections*. UK, London: Harper Collins.
46. *Allen C. D.* (2012). "Creative Thinking for Individuals and Teams." An essay on creative thinking for military professionals. U.S. Army War College. Retrieved from: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/allen_creative_thkg_sr_ldrs.pdf
47. *Roger V. O.* (1998). *A Whack on the Side of the Head*. Third edition. New York, NY: Warner Books.
48. *Allen C. D.* (2012). "Creative Thinking for Individuals and Teams." An essay on creative thinking for military professionals. U.S. Army War College. Retrieved from: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/allen_creative_thkg_sr_ldrs.pdf



УДК: 364.2

Непомнящий Олександр Михайлович,
доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: n_a_m@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150

Непомнящий Александр Михайлович,
доктор наук по государственному управлению, академик Академии строительства Украины, профессор кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: n_a_m@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150



Nepomniashchyy Oleksandr Mykhailovych,

Doctor of science in Public Administration, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, (044) 490 95 00, e-mail: n_a_m@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150

Дегтяр Олег Андрійович,

доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Дегтярь Олег Андреевич,

доктор наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Diegtiar Oleg Andriyovych,

Doctor of Science in Public Administration, associate professor, associate professor of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshal Bazhanov, 17, (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua

ORCID: 0000-0002-2051-3298

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.29>

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ УКРАЇНИ

Анотація. Проаналізовано особливості та тенденції розвитку системи публічного управління соціально-економічними процесами в Україні. Особливу увагу автори приділили формуванню заходів, спрямованих на реалізацію принципів прозорості та демократичності в діяльності органів публічного управління. Не останню роль у розвитку цих заходів відіграли процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства, що сприяють при правильній розстановці акцентів у процесі управлінської діяльності підвищенню ефективності публічного управління, отже і якості життя суспільства загалом.

Під публічним управлінням у статті розуміється сукупність функцій публічно-правових утворень, що реалізуються на основі принципів прозорості, законності, демократичності, стратегічного партнерства влади, населення і бізнесу, забезпечення стійкого зворотного зв'язку і залучення до процесу управління населення у формі інституціоналізованих відносин на державному, регіональному, муніципальному рівнях з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій та підвищення якості життя. Отже, за кожним органом публічного управління того чи іншого рівня (державного, місцевого) відповідно до чинного законодавства закріплена реалізація певних управлінських функцій.

Відмічено, що складність і громіздкість законодавства багато в чому ускладнює контроль за його дотриманням і вимагає для цих цілей значного залучення всіх видів ресурсів органами публічного управління, що в умовах їх обмеженості є особливо критичним. Реалізація стратегічного партнерства влади, населення і бізнесу в контексті сталого розвитку, на наше переконання, означає формування в усіх учасників соціально-економічних відносин нових ціннісних установок в контексті положень Глобальної ініціативи по звітності і об'єднання їх зусиль у забезпеченні збалансованості економічних, екологічних і соціальних процесів на основі соціально-економічного партнерства населення, влади та бізнесу.

Ключові слова: державне управління, система публічного управління, соціально-економічний розвиток.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Проанализированы особенности и тенденции развития системы публичного управления социально-экономическими процессами в Украине. Особое внимание авторы уделили формированию мероприятий, направленных на реализацию принципов прозрачности и демократичности в деятельности органов публичного управления. Не последнюю роль в развитии этих мероприятий сыграли процессы глобализации и становления информационного общества, что способствуют при правильной расстановке акцентов в процессе управленческой деятельности повышению эффективности публичного управления, а значит и качества жизни общества в целом.

Под публичным управлением в статье понимается совокупность функций публично-правовых образований, реализуемых на основе принципов прозрачности, законности, демократичности, стратегического партнерства власти, населения и бизнеса, обеспечение устойчивой обратной связи и вовлечения в процесс управления населения в форме институционализированных отношений на государственном, региональном, муниципальном уровнях с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий и повышения качества жизни. Итак, за каждым органом публичного управления того или иного уровня (государственного, местного) в соответствии с действующим законодательством закреплена реализация определенных управленческих функций.

Отмечено, что сложность и громоздкость законодательства во многом затрудняет контроль за его соблюдением и требует для этих целей значительного привлечения всех видов ресурсов органами публичного управления в условиях их ограниченности особенно критическим. Реализация стратегического партнерства власти, населения и бизнеса в контексте устойчивого развития, по нашему убеждению, означает формирование у всех участников социально-экономических отношений новых ценностных установок в контексте положений Глобальной инициативы по отчетности и объединение их усилий в обеспечении сбалансированности экономических, экологических и социальных процессов на основе социально-экономического партнерства населения, власти и бизнеса.

Ключевые слова: государственное управление, система публичного управления, социально-экономическое развитие.

MAIN TRENDS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE BY SOCIAL-ECONOMIC PROCESSES OF UKRAINE

Abstract. The article analyzes the peculiarities and tendencies of the development of the system of public administration of socio-economic processes in Ukraine. The authors paid special attention to the formation of measures aimed

at implementing the principles of transparency and democracy in the activities of public administration bodies. The processes of globalization and the formation of an information society contributed to the development of these activities, which helped to improve the efficiency of public administration, and, consequently, the quality of life of society as a whole.

Under public administration, the article refers to a set of functions of public-law formations implemented on the basis of the principles of transparency, legality, democracy, strategic partnership of power, population and business, ensuring sustainable feedback and involving in the process of managing the population in the form of institutionalized relations at the state, regional, municipal levels, in order to ensure sustainable socio-economic development of the territories and improve the quality of life. Consequently, for each public administration authority of a particular level (state, local), in accordance with the current legislation, the implementation of certain management functions is fixed.

It is noted that the complexity and cumbersomeness of legislation in many respects complicates the control over its compliance and requires, for these purposes, a significant involvement of all kinds of resources by public administration bodies, which, in their constraints, is particularly critical. Implementation of the strategic partnership of government, population and business in the context of sustainable development, in our opinion, means the formation of new value systems for all participants in socio-economic relations in the context of the Global Reporting Initiative and combining their efforts in balancing economic, environmental and social processes based on socio-economic partnership of the population, government and business.

Keywords: public administration, public administration system, socio-economic development.

Постановка проблеми. Основна проблема розвитку методології, теорії і практики публічного управління процесами забезпечення якості життя полягає в тому, що в Україні до цього часу не вироблено чіткої доктрини публічного управління, тоді як у європейській системі адміністративного права існуючі адміністративно-правові доктрини, їх зміст і значення визначені значущістю відображених в них публічних інтересів. Аналіз наукових публікацій показав безліч точок зору на сутність публічного управління. Деякі авто-

ри ототожнюють публічне управління з державним управлінням, однак більшість з них сходяться на думці, що поняття “публічне управління” щодо поняття “державне управління” є більш містким.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку системи публічного управління соціально-економічними процесами висвітлюються в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема В. Бакуменко [1], О. Босак [2], І. Вернудіна [3], С. Гайдученко [4], І. Грицяк [5],

О. Кудрявцев [6], Р. Мельник [7], О. Оболенський [8] та ін. Незважаючи на свою значущість та актуальність, проблема визначення основних тенденцій та напрямів розвитку системи публічного управління процесами забезпечення якості життя залишається теоретично мало розробленою. Існують різні підходи до визначення поняття “публічне управління”, “система публічного управління”, але на сьогодні не сформовано однозначний категоріальний апарат; відсутня єдина класифікація факторів і показників; немає уніфікованої методики оцінювання ефективності публічного управління соціально-економічними процесами.

Метою статті є дослідження основних тенденцій та напрямів розвитку системи публічного управління соціально-економічними процесами України та надання пропозицій з удосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу. В. Бакуменко характеризує публічне управління як процес цілеспрямованого впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на об’єкт управління на основі законодавства, з метою підвищення економічного зростання публічно-правових утворень і якості життя населення [1, с. 8]. Позитивно, що автор розглянутої дефініції підходить до визначення публічного управління з позиції процесного підходу і однією з цілей публічного управління виділяє підвищення якості життя. Однак участь у публічному управлінні представників громадянського суспільства у цій дефініції не розглядається. Крім того, не зовсім зрозу-

міло, що автор розуміє під об’єктом управління.

І. Верундіна говорить про державне публічне управління як вид державної діяльності, в межах якого практично реалізується виконавча влада [3, с. 97]. Очевидно, що автор ототожнює поняття “публічний” та “державний”.

О. Оболенський визначає публічне управління як різновид соціального управління, що має кілька рівнів інституціалізації: державний, регіональний і муніципальний, що характеризується унікальними сутнісними властивостями: транспарентністю, легітимністю, демократичністю. При цьому під транспарентністю він розуміє відкритість і діалогічність управлінського процесу, що виражається у громадському контролі над діяльністю органів управління і в процедурах узгодження рішень з населенням. Легітимність означає суб’єктивно визнану правомірність управлінського процесу, зумовлену внутрішньою переконаністю керованих у справедливості в діяльності керуючих. І, нарешті, демократичність, на думку автора наведеної дефініції, пов’язана з реальністю народовладдя в управлінському процесі, що передбачає наявність нормативно закріплених самоуправлінських дій народу як суб’єкта-об’єкта управління [8, с. 28].

Нам імпонує, що в цій дефініції автор досить змістовно підійшов до визначення публічного управління, розглянувши обов’язкову участь в управлінському процесі населення і виділивши унікальні сутнісні властивості публічного управління — транспарентність, легітимність, де-

мократичність. Однак автором не визначено цільові орієнтири, на досягнення яких спрямоване публічне управління.

О. Босак розглядає публічне управління як зовнішній вияв публічної влади [2]. Однак, наводячи безліч дефініцій публічної влади, свого власного визначення публічної влади автор не дає.

С. Гайдученко зазначає, що публічна влада — це особлива і самостійна влада, що не збігається за своїм змістом та обсягом з державною владою. У відомому сенсі, публічна влада, коли ми її розуміємо як владу народу взагалі, є вищою формою влади [4, с. 52–53].

І. Грицяк дає найбільш містке і правильне, на наш погляд, визначення публічного управління: публічне управління є виявом суспільної влади, яка вбирає в себе державне управління, владу територіальних публічних колективів, автономій і муніципальних утворень і, нарешті, владу корпоративну [5, с. 6–8].

Розглянуті дефініції дають можливість зробити деякі узагальнення і виділити сутнісні ознаки публічного управління.

По-перше, публічне управління здійснюється безпосередньо в інтересах і з метою задоволення потреб усього суспільства.

По-друге, публічне управління має багаторівневий характер і по суті є формою вияву публічної влади на державному, регіональному і муніципальному рівнях.

По-третє, публічне управління ґрунтується на таких принципах, як транспарентність, легітимність і демократичність, а також на принципі

стратегічного соціального партнерства влади, населення і бізнесу.

По-четверте, публічне управління засноване на залученні до процесу управління населення, ступінь участі якого визначається рівнем і, відповідно, функціями публічно-правових утворень.

По-п'яте, відмітна ознака публічного управління — наявність стійкого зворотного зв'язку між органами публічного управління і населенням, що реалізується за допомогою публічних слухань, анкетування, наказів виборців та ін.

По-шосте, оцінювання ефективності публічного управління здійснюється на основі моніторингу та оцінки результатів діяльності органів публічного управління і надання їм публічного характеру.

З урахуванням узагальнень теоретичних положень наукових шкіл інституціоналізму та неоінституціоналізму, корпоратизму і неокорпоратизму, суспільного вибору, когнітивного та мережевого підходів, а також у контексті положень “Стратегії сталого розвитку” [9] викладене дозволяє дати власне визначення публічного управління.

Під публічним управлінням розуміється сукупність функцій публічно-правових утворень, що реалізуються на основі принципів прозорості, законності, демократичності, стратегічного партнерства влади, населення і бізнесу, забезпечення стійкого зворотного зв'язку і залучення до процесу управління населення у формі інституціолізованих відносин на державному, регіональному, муніципальному рівнях, з метою забезпечення сталого соціально-економічно-

го розвитку територій та підвищення якості життя.

Отже, за кожним органом публічного управління того чи іншого рівня (державного, місцевого), відповідно до чинного законодавства закріплено реалізація певних управлінських функцій.

Складність і громіздкість законодавства багато в чому ускладнює контроль за його дотриманням і вимагає для цих цілей значного залучення усіх видів ресурсів органами публічного управління, що в умовах їх обмеженості є особливо критичним.

Принцип транспарентності у контексті сталого розвитку, на нашу думку, означає прозорість і ясність для всіх учасників соціально-економічних відносин реалізації управлінських функцій органами публічного управління, що забезпечується відкритістю (публічністю) їх діяльності (публікація звітів про результати діяльності, вимірювання економічної, екологічної та соціальної ефективності публічного управління і надання цим результатами публічного характеру).

Реалізація принципу легітимності в контексті сталого розвитку полягає у визнанні суспільством правомірності управлінських дій органів публічного управління та їх відповідності стратегічним цільовим орієнтирам розвитку соціально-економічних систем (спрямованість на забезпечення збалансованості соціально-економічних процесів, підвищення якості життя кожної людини окремо і суспільства загалом).

Своєю чергою, реалізація принципу демократичності в контексті

сталого розвитку означає надання процесу публічного управління публічного характеру, а саме: забезпечення тісного взаємозв'язку між органами публічного управління та представниками громадянського суспільства (обговорення результатів діяльності органів публічного управління з точки зору оцінки ступеня збалансованості економічних, екологічних і соціальних процесів, досягнутого рівня якості життя, врахування громадської думки та безпосередньої участі представників громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень).

Реалізація стратегічного партнерства влади, населення і бізнесу в контексті сталого розвитку, на наше переконання, означає формування у всіх учасників соціально-економічних відносин нових ціннісних установок в контексті положень Глобальної ініціативи по звітності і об'єднання їх зусиль у забезпеченні збалансованості економічних, екологічних і соціальних процесів на основі соціально-економічного партнерства населення, влади та бізнесу.

Інституалізація відносин у процесі публічного управління на державному, регіональному і муніципальному рівнях означає формування відповідного інституціонального середовища для забезпечення збалансованості соціально-економічних процесів та обов'язкове дотримання формальних інституціональних правил усіма учасниками соціально-економічних відносин, що по суті означає підвищення рівня інституалізації соціально-економічної системи. Для соціально-економічних систем перехідного типу, що відрізняються

низьким рівнем інституалізації, цей процес буде сприяти не тільки збереженню їх цілісності, а й сталому соціально-економічному розвитку.

Виділення в національній системі публічного управління корпоративного рівня зумовлено необхідністю підвищення соціальної відповідальності корпорацій за результати своєї діяльності перед суспільством. Це положення відповідає принципам, що просуються неурядовою міжнародною організацією Глобальна ініціатива по звітності, де в рекомендаціях по складанню корпоративної соціальної звітності, що відбиває показники результативності взаємодії із суспільством, зокрема, йдеться про те, що стадії функціонування організації, такі як прихід [в регіон], здійснення діяльності та вихід [з регіону] істотно впливають на стійкість певної [географічної] області. У зв'язку з цим важливо мати характеристики, що відображає підхід організації, що використовується для систематичного управління своїми впливами як негативними, так і позитивними в тих місцевих спільнотах, де вона здійснює свою діяльність [10, с. 3].

Як зазначає О. Кудрявцев, корпорація як учасник соціального розвитку повинна стимулювати і підтримувати інновації і визнавати відповідальність за вплив на якість життя навколишніх. Зусилля організації мають спрямовуватися на добровільну екологічну діяльність (організації слід підтримувати і заохочувати зусилля і різні напрями діяльності в галузі охорони навколишнього середовища для підвищення якості життя суспільства загалом) [6].

У зв'язку з цим корпорації є рівноправними учасниками соціально-економічних відносин, що об'єктивно зумовлює їх залучення у публічне управління процесами забезпечення якості життя. Процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства накладають свій відбиток на основні тенденції та напрями розвитку національної системи публічного управління.

Насамперед розвиток мережі Інтернет і підвищення вимог до забезпечення транспарентності реалізації органами публічного управління своїх функцій і підвищення якості надання державних (муніципальних) послуг зумовили організацію офіційних сайтів публічно-правовими утвореннями, а також органами публічного управління різних рівнів. У процесі дослідження було виявлено значну кількість надлишкових та дублюючих функцій, що реалізуються органами публічного управління.

Незважаючи на розмежування видаткових повноважень відповідно до змін, внесених у Бюджетний кодекс і низку законодавчих і нормативних правових актів та передачу цих повноважень з державного рівня на місцевий, ефективність механізму надання державних і муніципальних послуг залишається низькою. Багато процедур, пов'язаних з наданням державних або муніципальних послуг, потребують значних витрат часу. У науковому обігу використовуються такі поняття, як фіктивна і надлишкова публічні послуги. Під фіктивною публічною послугою розуміється послуга, встановлена в нормативному правовому акті, але не здійснювана в реальності органами виконавчої

влади. Надлишкова публічна послуга, або адміністративний бар'єр, — це послуга, витрати від введення якої перевищують як приватні вигоди для господарюючого суб'єкта, що підпадає під її дію, так і суспільні вигоди з урахуванням ефекту доходу [11, с. 9–15]. Зараз необхідно зосередити увагу не на структурних, а на функціональних змінах у системі органів публічного управління [11]. Але, як нам бачиться, функціональні і структурні перетворення взаємозумовлюють один одного й відокремити одне від іншого буде дуже складно.

Не можна не визнати, що деякі функції органів публічного управління справді є надмірно бюрократизованими, тому їх треба максимально спростити.

Структура органів публічного управління в Україні донині відрізняється складністю, громіздкістю і вимагає на своє утримання значних ресурсів з державного і місцевих бюджетів.

Водночас необхідно відзначити значні перетворення у сфері публічного управління процесами забезпечення якості життя, що зумовлені процесами глобалізації та розвитку в соціально-економічній системі України інформаційного суспільства.

Необхідно констатувати позитивні тенденції розвитку великих українських компаній, які виявляються в опублікуванні на їх офіційних сайтах корпоративної соціальної звітності відповідно до вимог Глобальної ініціативи по звітності. Однак цей позитивний процес ще тільки знаходиться в стадії свого становлення, хоча кількість опублікованих корпо-

ративних соціальних звітів з кожним роком збільшується.

Перелік заходів, спрямованих на реалізацію принципів прозорості та демократичності в діяльності органів публічного управління можна продовжити. Але ясно одне, що процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства сприяють при правильній розстановці акцентів в процесі управлінської діяльності підвищенню ефективності публічного управління, а значить і якості життя суспільства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Викладене дозволяє визначити структуру національної системи публічного управління процесами забезпечення якості життя кожної людини і суспільства загалом, яка становить сукупність органів та інститутів публічного управління на державному, місцевому та корпоративному рівнях, функціонування та взаємодія яких здійснюється у формі інституціолізованих відносин, що забезпечують збалансованість економічних, екологічних і соціальних процесів на основі розвитку людського капіталу в соціально-економічних системах.

Людський капітал, його якість, на нашу думку, виступає ключовим стратегічним ресурсом публічного управління процесами забезпечення якості життя та ендегенним джерелом сталого розвитку соціально-економічних систем.

Система публічного управління соціально-економічними процесами має багаторівневий характер (державний, місцевий, корпоративний рівні) і функціонує на основі нормативних правових актів, що регулю-

ють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління. На державному (муніципальному) рівні національна система публічного управління забезпечує розробку і реалізацію прогнозів, стратегій сталого соціально-економічного розвитку, програм та проектів економічного, екологічного та соціального розвитку за участю представників громадянського суспільства.

Взаємодія суб'єктів публічного управління і населення забезпечується шляхом організації публічних слухань, анкетування, проведення фокусованих інтерв'ю та інше відповідно до діючих нормативних правових актів. На всіх рівнях національної системи публічного управління здійснюється управління соціально-економічними процесами з метою підвищення якості сукупного людського капіталу соціально-економічних систем (держава, регіони, місцеве самоврядування) і на цій основі — забезпечення якості життя на рівні науково обґрунтованих стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бакуменко В. Д.* Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління [Текст]: зб. наук. пр. Академії муніципального управління. — № 1. — 2015. — С. 8–26.
2. *Босак О. З.* Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики,

стратегії, майбутнє : монографія / О. З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. редактор І. А. Грицяк. — К. : К.І.С., 2009. — 240 с.

3. *Вернудіна І. В.* Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики / І. В. Вернудіна // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., (26 листоп. 2014 р., м. Київ) : у 2 т.: Т. 1 / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. — К. : НАДУ 2014. — С. 30–32.
4. *Гайдученко С. О.* Організаційна культура у контексті публічного управління : монографія / С. О. Гайдученко. — Харків : Друкарня Мадрид, 2016. — 344 с.
5. *Грицяк І. А.* Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє [Текст] : монографія / [відп. ред. І. А. Грицяк]. — К. : К.І.С., 2009. — 240 с.
6. *Кудрявцев О. Ю.* Електронне урядування у сучасному політико-адміністративному просторі : монографія / О. Ю. Кудрявцев ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. — 184 с.
7. *Мельник Р. С.* Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес [Текст]. — 2013. — № 1. — С. 8–14.
8. *Оболенський О. Ю.* Розвиток суспільства та публічне управління / О. Ю. Оболенський // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України [Текст]. — 2013. — № 3. — С. 27–33.
9. *Про Стратегію* сталого розвитку “Україна–2020” : Указ Президента України, Стратегія від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. —

Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

10. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія* / [за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна та ін.]; Запоріж. держ. інж. акад. — Запоріжжя: ЗДІА, 2017. — 606 с.
11. *Шарий В. І.* Сутність надання послуг у публічному управлінні / В. І. Шарий // *Публічне управління: шляхи розвитку* [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., (26 листоп. 2014 р., м. Київ) : у 2 т.: Т. 1 / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. — К. : НАДУ, 2014. — С. 27–29.

REFERENCES

1. *Bakumenko V. D.* (2015), "Public administration as a process of developing, adopting and implementing managerial decisions" // *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'nogo upravlinnya*, 1, 8–26 [in Ukrainian].
2. *Bosak O. Z.* (2009), *Reforma publichnoho upravlinnya v Ukrayini: vyklyky, stratehiyi, maybutnye* [Public Administration Reform in Ukraine: Challenges, Strategies, Future], Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny, Kyiv, Ukraine, [in Ukrainian].
3. *Vernudina I. V.* (2014), "Features of Public Administration in Ukraine: Civilization and Modern Challenges", mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. [materials of the scientific and practical conference on international participation], Mizhnarodna naukovo praktychna konferentsiya [Scientific and Practical Conference on International Participation], NAPA, Kiev, Ukraine, p. 30–32, [in Ukrainian].
4. *Gaiduchenko S. O.* (2016), *Orhanizatsiyna kul'tura u konteksti publichnoho upravlinnya* [Organizational culture in the context of public administration], Drukarnya Madryd, Kharkiv, Ukraine, [in Ukrainian].
5. *Grycyak I. A.* (2009), *Reforma publichnoho upravlinnya v Ukrayini: vyklyky, stratehiyi, maybutnye* [Public Administration Reform in Ukraine: Challenges, Strategies, Future], K.I.S., Kyiv, Ukraine, [in Ukrainian].
6. *Kudryavtsev O. Yu.* (2016), *Elektronne uryaduvannya u suchasnomu polityko-administratyvnomu prostori* [Electronic government in the modern political and administrative space], KhNUMH im. O. M. Beketova, Kharkiv, Ukraine, [in Ukrainian].
7. *Melnyk R. S.* (2013), *Katehoriya "publichne upravlinnya" u noviy interpretatsiyi* [Category "Public Administration" in a new interpretation], *Administratyvne pravo i protses*, 1, 8–14, [in Ukrainian].
8. *Obolensky O. Yu.* (2013). *Rozvytok suspil'stva ta publichne upravlinnya* [The development of society and public administration]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny*, 3, 27–33 [in Ukrainian].
9. *Pro Stratehiyu staloho rozvytku "Ukrayina–2020"* [About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine–2020"]. (2015). (Decree of the President of Ukraine, Strategy dated January 12, 2015 № 5/2015. Kyiv: [in Ukrainian].
10. *Chernov S., Voronkov V., Banakh V., Sosnin O.* (2017), *Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovakh informatsiynoho suspil'stva: vitchyznyanyy i zarubizhnyy dosvid* [Public administration and administration in the conditions of the information society: domestic and foreign experience], ZDIA, Zaporizhzhia, Ukraine, [in Ukrainian].

11. *Shariy V. I.* (2014), "The essence of providing services in public administration", mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. [materials of the scientific and practical conference on international participation], Mizhnarodna naukovo praktychna konferentsiya [Scientific and Practical Conference on International Participation], NAPA, Kiev, Ukraine, p. 27–29, [in Ukrainian].



УДК 35: 639.1.028 (477), 18/19“

Проців Олег Романович,

кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст, Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства, 76018, м. Івано-Франківськ, вул. Михайла Грушевського, 31, тел.: (050) 433 63 22, (098) 224 58 23, e-mail: oleg1965@meta.ua

ORCID: 0000-0001-6692-7835

Процев Олег Романович,

кандидат наук по государственному управлению, главный специалист, Ивано-Франковское областное управление лесного и охотничьего хозяйства, 76018, г. Ивано-Франковск, ул. Михаила Грушевского, 31, тел.: (050) 433 63 22, (098) 224 58 23, e-mail: oleg1965@meta.ua

ORCID: 0000-0001-6692-7835

Protsiv Oleg Romanovych,

PhD of Public Administration, Chief Specialist, Ivano-Frankivsk Regional Department of Forestry and Hunting, 76018, Ivano-Frankivsk, Str. Mykhailo Hrushevskyi, 31, tel: (050) 433 63 22, (098) 224 58 23, e-mail: oleg1965@meta.ua

ORCID: 0000-0001-6692-7835

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.30>

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОБУВАННЯ ЛИСИЦІ У ГАЛИЧИНІ XVI – ПОЧАТКУ XX ст.: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Проаналізовано державне регулювання добування лисиці у Галичині XVI — початку XX ст.: способи та терміни добування, регулювання чисельності, повноваження єгерської служби щодо добування лисиці, торгівлю хутром. Проведено порівняльний аналіз правового механізму регулювання чисельності лисиці з урахуванням компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Описано звичаєві норми та внутрішні правила полювань на лисицю в окремих мисливських товариствах. Виявлено економічні чинники, які впливали на державне регулювання чисельності лисиці, уможливорюючи не лише раціональне використання ресурсу для отримання цінного хутра, але й для збільшення чисельності дичини, особливо зайців. Встановлено чинники, які впливали на чисельність популяції, зокрема політичні впливи та воєнні події. Описано

особливості державного регулювання добування лисиці у досліджуваний період. На основі компаративного аналізу розглянуто добування лисиці в Австро-Угорській монархії, Галичині у розрізі повітів, Другій Речі Посполитій, описана специфіка організації полювань на лисицю серед мисливської еліти, зокрема цісарів: Австро-Угорщини — Франца Йозефа I та Німеччини — Вільгельма II.

Відзначено, що відповідно до права хижаки є власністю господаря мисливських угідь, на яких вони знаходяться. З огляду на ці принципи на власника мисливських угідь покладался обов'язок знищувати хижаків, оскільки хижаки не лише шкідливі для мисливської дичини, але також і для свійських тварин. Законодавство Царства Польського, що регулювало знищення хижаків, визначало, що хижаків слід винищувати без урахування часу добування, та дозволяло застосовувати для цього різні способи і знаряддя, але лише особам, які мають право полювання. До хижаків відносились ведмідь, борсук, вовк, лисиця, рись, дикий кіт, видра, куниця, тхір, горностаї.

Ключові слова: мисливство, лисиця, полювання, Галичина, Друга Річ Посполита, хижаки.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОБЫЧИ ЛИСЫ В ГАЛИЧИНЕ XVI – НАЧАЛА XX в.: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. Проанализировано государственное регулирование добычи лисы в Галичине XVI — начала XX в.: способы и сроки добывания, регулирование численности, полномочия егерской службы по добыче лисицы, торговлю мехом. Проведен сравнительный анализ правового механизма регулирования численности лисы с учетом компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления. Описаны обычные нормы и внутренние правила охоты на лисицу в отдельных охотничьих обществах. Выявлены экономические факторы, которые влияли на государственное регулирование численности лисицы, делая не только рациональное использование ресурса для получения ценного меха, но и для увеличения численности дичи, особенно зайцев. Установлены факторы, которые влияли на численность популяции, в частности политические влияния и военные события. Описаны особенности государственного регулирования добычи лисы в исследуемый период. На основе сравнительного анализа рассмотрена добыча лисы Австро-Венгерской монархии, Галиции в разрезе уездов, Второй Речи Посполитой, описана специфика организации охоты на лису среди охотничьего элиты, в частности императоров Австро-Венгрии — Франца Иосифа I и Германии — Вильгельма II.

Отмечено, что в соответствии с правом хищники являются собственностью хозяина охотничьих угодий, на которых они находятся. Исходя из этих принципов, на владельца охотничьих угодий возлагалась обязанность уничтожать хищников, так как хищники не только вредны для охотничьей дичи, но и для домашних животных. Законодательство Царства Польского, которое регулировало уничтожение хищников, определяло, что хищников

следует истреблять без учета времени добычи, и разрешало применять для этого различные способы и орудия, но только лицам, имеющим право охоты. К хищникам относились медведь, барсук, волк, лиса, рысь, дикий кот, выдра, куница, хорек, горноста́й.

Ключевые слова: охота, лиса, ловля, Галичина, Вторая Речь Посполитая, хищники.

STATE REGULATION OF FOX EXTRACTION IN GALICIA IN 16TH TILL EARLY 20TH CENTURIES: HISTORICAL ASPECT

Abstract. The article analyzes the state regulation of the fox extraction in Galicia from the 16th to the beginning of the 20th century: the methods and terms of extraction, the regulation of the number, the authority of the hunting service in obtaining foxes, and the trade in fur. It has been carried out a comparative analysis of the legal mechanism of regulation the fox population, and the competence of the bodies of state executive power and local self-government bodies. It describes the customary rules and internal rules for hunting on fox in some hunting societies. The economic factors that influenced to the state regulation of the number of foxes were identified, making it possible not only of rational use of the resource for obtaining valuable fur, but also for increasing the number of game, especially the hares. Factors influencing on population size, including political influences and military events, were established. The features of state regulation the fox extraction in the investigated period are described. On the basis of comparative analysis, it was described the fox extraction of the Austro-Hungarian monarchy, Halychyna in the context of the counties, the Second Polish Commonwealth, it was described the specifics of organization the hunting for fox among the hunting elite, in particular the emperor of Austro-Hungarian, Franz Josef I and emperor of Germany, Wilhelm II.

It is noted that according to the right of the predators, the owner of the hunting grounds on which they are located is the property of the owner. Based on these principles, the owner of the hunting grounds was required to destroy predators, as predators are not only harmful to hunting game, but also for domestic animals. The legislation of the Polish kingdom, which regulated the destruction of predators, determined that predators should be destroyed without taking into account the extraction time, and it is permitted to use different means and tools for this, but only to those who have the right to hunt. The predators were bear, badger, wolf, fox, lynx, wild cat, otter, marten, trich, ermine.

Keywords: hunting, fox, hunting, Halychyna, Second Polish Commonwealth, predators.

Постановка проблеми. Державне регулювання розведення та добування хижаків повинно опиратись як на екологічні інтереси суспільства, так і на економічні інтереси мисливських господарств. Показовим у цьому

плані стало добування лисиці, яка, з одного боку, є хижаком, що завдає збитки мисливському господарству, а з іншого — має цінне хутро.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Проблему правового регулювання добування лисиці в Галичині досліджували ряд науковців, серед яких: З. Москус, Я. Стежинський, М. Ройман, К. Слотвінський, Я. Каспарек, М. Павліковський, С. Лобось, В. Калуський, А. Сандер, В. Шабловський, С. Крогульський, С. Павлік, Р. Вацек, Я. Старкль, З. Фішер, Ф. Рожинський, Е. Шехтель, М. Гунчак.

Метою статті є аналіз політики органів публічної влади Галичини та Другої Речі Посполитої в організації регулювання чисельності лисиці та встановлення її економічного значення для мисливського господарства.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання добування дичини в Галичині бере свій початок з Литовських статутів. Зокрема, у XVI столітті відповідно до цих статутів за незаконно добуту дичину передбачався штраф: зубр — 12 рублів, лось — 6 рублів, ведмідь і олень — по 3 рублі, рись, дикий кабан — 1 рубль. Серед найбільш розповсюдженої дичини були зайці, козулі, лисиці, ведмеді. Порівнюючи з іншими тогочасними законами, що врегульовували мисливство, Литовські закони були більш суворими щодо незаконного полювання на благородну дичину, але вовків та лисиць дозволялось добувати навіть на чужій землі за умови, що мисливець не завдасть шкоди сільськогосподарським культурам.

Як відзначав Микола Рейман у книзі “Мисливське господарство із стародавньою історією”, відповідно до права хижаки є власністю господаря мисливських угідь, на яких вони знаходяться. Виходячи з цих принципів, на власника мисливських угідь покладался обов’язок знищувати хижаків, так як хижаки не лише шкідливі для мисливської дичини, а й для свійських тварин. Законодавство Царства Польського, що регулювало знищення хижаків, визначало, що хижаків слід винищувати без урахування часу добування, та дозволено застосовувати для цього різні способи і знаряддя, але лише особам, які мають право полювання. До хижаків відносились ведмідь, борсук, вовк, лисиця, рись, дикий кіт, видра, куниця, тхір, горностай.

Відповідно до постанови Адміністративної ради від 14 жовтня 1834 року Царства Польського був організований фонд для преміювання осіб за знищення хижаків. Цей фонд поповнювався за рахунок коштів, отриманих за дозволи на право носіння мисливської зброї.

Кожен лісник або єгер був зобов’язаний представити протягом року одну пару вух та ніс вовка, одну пару вух лисиці або дві пари тхорячих, кунячих вух. За невиконання цього розпорядження передбачався штраф у розмірі 6 злотих. Для звільнення від штрафу єгер мав довести, що на підконтрольній йому чи ліснику території немає хижаків [1].

Із входом галицьких земель до Австро-Угорської імперії (1772) лисиця була віднесена разом з вовком, ведмедем та диким кабаном до розряду хижаків, яких дозволяли добувати у

будь-якому місці. Більше того, за добування ведмедя та вовка передбачалась винагорода. Встановлювались й нові нормативно-правові акти, що врегульовували питання полювання на території Австро-Угорщини та, зокрема, й Галичини. Так, патентом цісаря від 13 квітня 1786 року параграфом 3 визначалось: "... дозволяється добувати у будь-який час, крім вольєрів, будь-яким способом кабанів, вовків, лисиць та іншу шкідливу дичину" [2, с. 369]. У випадку, коли хижаки надмірно розмножувались, виконавча влада відповідно до статті 383 цивільного кодексу Австрії організовувала полювання на хижаків.

Наступним нормативно-правовим актом, що врегульовував питання мисливства та добування лисиці, зокрема, став перший Мисливський закон Галичини від 30 січня 1875 р. Пункт 1 цього закону визначав терміни полювання на різні види дичини, відповідно до яких на лисиць дозволялось полювати з 15 лютого по 31 серпня. Але примітка до цієї вимоги дозволяла допускати уповноважених до права полювання і добувати у будь-який час лисиць у випадках, якщо вони завдають шкоди свійським тваринам. Слід відмітити, що ця вимога щодо визначення часу полювання на лисицю була першою на території Польщі, оскільки у ті часи на польських землях, що знаходились під протекторатом Росії та Німеччини, таких вимог не було встановлено. Зокрема, відповідно до ст. 17 Мисливського закону Царства Польського від 17 липня 1871 р., визначалось, що на ведмедя, вовка, борсука, лисицю, дикого kota, рись,

видру, куницю, ласку, орла, яструба та інших хижаків дозволено полювати весь рік і добувати всіма засобами. Тож закон від 30 січня 1875 року вперше значною мірою почав охороняти лисицю.

Уже в наступному Мисливському законі Галичини від 5 березня 1897 р. лисицю було зараховано до списку шкідників, і на неї дозволяли полювати у будь-який час. Відповідно до ст. 47 цього закону власники земельних ділянок отримували право відстрілу у будь-який час таких хижаків, як лисиця, куниця, тхір, ласка, вовк, рись, дикий кіт, кабан.

Мисливський Закон, прийнятий і підписаний цісарем Австро-Угорської імперії за згодою Галицького сейму від 1897 р., практично діяв у Галичині до грудня 1927 р. Відповідно до цього закону чітко зазначалось, що хижаки завдають шкоду, і дозволялось на них полювати будь-якому мисливцю. Було встановлено контроль за тим, щоб під виглядом відстрілу хижаків не відстрілювали благородних мисливських тварин. Дозвіл на відстріл і контроль за відстрілюванням здійснювали державні органи влади [3].

Однак через те, що влітку хутро лисиці малопридатне для використання, її практично не добували. Щоб лисиця менше полювала на зайців, її навіть підгодовували трупами загиблих коней [4 с. 204]. Цей закон врегульовував також чисельність інших хижаків. Визначалось, що відстрілювати собак і котів дозволяли у випадку, якщо вони знаходяться далі, ніж 300 метрів від найближчого будинку (стаття 43). На власників права полювання по-

кладався обов'язок знищення хижаків та шкідливої дичини (стаття 44).

Стаття 45 визначала, що диких тварин, які представляють загрозу для людської безпеки потрібно тримати у вольєрі. У цьому законі, на відміну від попередніх, до хижаків не зараховували диких кабанів, але були додані рись та дикий кіт. Ці види тварин мав право відстрілювати, виловлювати та привласнювати будь-який мисливець. Але при цьому закон визначав, що полювання на ці види хижаків можливе лише за дозволом власника або орендаря мисливських угідь. Таких тварин як куниця, тхір, ласка, білка, хом'як, видра, орел різних видів, яструб, сива чапля, крук, ворона можна було відстрілювати будь-кому у присутності власника мисливських угідь (стаття 46).

Стаття 47 встановлювала, що у місцевостях, де дикі кабани завдавали великої шкоди сільському господарству, уповноважені до полювання були зобов'язані відстрілювати. При недостатньому відстрілі відповідальність за завдані шкоди покладалась на власника права полювання. Повітова влада у таких випадках мала право сама видавати безкоштовні сертифікати на відстріл диких кабанів або інших шкідливих тварин, навіть без згоди власника полювань. Про видачу безплатних сертифікатів державна повітова влада була зобов'язана проінформувати власника полювання, а також місцеву поліцію.

Державна повітова влада також мала право і обов'язок організовувати на певний короткий час під своїм контролем відстріл шкідників, при чому спосіб добування вона визна-

чала самостійно. Мешканці гмін, на території яких проводились загальні облави, були зобов'язані відповідно до рішення повітової влади безплатно проводити загінку (стаття 48). При організації полювань на хижаків заборонялось відстрілювати іншу дичину. Якщо при організації полювання на хижаків було відстріляно іншу дичину поруч з хижаками, то цю дичину реалізовували через аукціон, що організовувала повітова влада, а гроші з продажу зараховували у фонд бідних мешканців гміни (стаття 49).

Стаття 50 визначала, що для добування шкідників власник полювання мав право використовувати капкани, сильця та інші знаряддя, але при цьому потрібно було вжити заходи для безпеки людей: поставити відповідні інформаційні знаки. Якщо ж повітова влада визнавала, що дикі кабани і ведмеді завдавали великої шкоди, то власники землі мали право також виставляти різного роду капкани для відлову кабанів та ведмедів [5, с. 27–31].

3 грудня 1927 року Президент II Речі Посполитої приймає розпорядження, щоб вирішити питання державного регулювання мисливства відповідно до польського законодавства. Основною відмінністю цього розпорядження від попередніх законів було те, що у ньому немає поділу на мисливські види дичини та шкідливі види дичини. Всю дичину, на яку дозволено полювати, зараховано до мисливських видів дичини, яка має визначені терміни полювання.

Всі види дичини були поділені на чотири категорії:

до першої відносився зубр та бобр, яких було заборонено добувати;

до другої — серни, самиці лося, оленя, козулі, молодняк, ведмедиці з малими, глухарі, фазани (дозволено добувати лише за спеціальним дозволом Міністерства рільництва Польщі);

лисиці, ведмеді, рисі, дикі коти, куниці, норки і кабани відносились до третьої групи (без терміну заборони полювання, але Міністр рільництва мав право його запровадити; на ці види дичини, на відміну від інших, дозволено полювати й вночі) [6, с. 1–81];

види дичини, що охоронялись найменше, відносились до четвертої категорії, а саме: вовки, куниці, тхори, горностаї, ласки, кролики, яструби, сороки і ворони (дозволено знищувати будь-кому на своїй землі, але не далі ніж 100 метрів від будівель). Крім того, відповідно до статті 41 цих тварин дозволялося не лише відстрілювати, але й відловлювати капканами, силъцями та іншими методами.

Як виявилось, зміна політичної ситуації поставила лисицю у вигравне становище. Законодавство Другої Речі Посполитої було у порівнянні з Австро-Угорською імперією м'якшим. Хоча й не був встановлений термін, коли заборонено добувати лисицю, але й не дозволено було будь-кому її добувати. Так, у законопроекті професора Доманєвського було запропоновано визначити термін заборони на добування лисиці з 16 квітня по 30 вересня. Але законопроект так і не був прийнятий через початок Другої світової війни [7, с. 8–10].

Існували особливості добування лисиці у міжвоєнний період й в інших країнах Європи. Зокрема, у Данії та Фінляндії полювання на лисицю, тхора та куницю було дозволено навіть без отримання мисливського білету, не був визначений термін заборони її добування.

Слід відзначити, що лисиця була віднесена у різні періоди до хижаків, які завдавали збитки мисливському господарству. Як свідчить практика полювань, мисливці не добували лисицю у будь-який період року з огляду на низьку якість її хутра у весняно-літній період. Наприклад, у правилах полювання Львівського мисливського товариства ім. Святого Губерта полювання на лисицю з укриття було заборонене. Крім того, мисливці за добути дичину повинні були сплачувати кошти у бюджет товариства, зокрема, за лисицю — 0,50 злотого, тоді як за зайця — 0,2, а за добутого кабана — 1 злотий. У 1878 р. у Лисовицькому мисливському товаристві були прийняті правила, за якими мисливець, добувши лисицю, повинен був сплатити 2 злотих.

Також існували свої особливості щодо набування права власності на дичину. Зокрема, у Станіславському мисливському товаристві “Кнея” заєць, лисиця, перната дичина залишались у власності того мисливця, який стріляв у неї останнім, тоді як власником оленя, козулі та інших копитних ставав той, хто першим зробив смертельний постріл.

У Снятинському мисливському товаристві (організоване 3 січня 1870 р., статут затверджено рескриптом Галицького намісництва 9 квіт-

ня 1870 р. L. 4575/70) за добування лисиці та борсука мисливець сплачував 1 злотий, кабана — 5 злотих, за добування зайця, куріпки, вальдшнепа — 10 грош, за перший промах — 10 грош, другий — 20 грош. Кошти йшли на премії мисливським охоронцям [8].

Практично аналогічно це питання вирішувалось у Бориславсько-Дрогобицькому товаристві мисливців “Орел”. На зборах 6 жовтня 1932 року було ухвалено рішення, що мисливці у фонд преміювання мисливських охоронців повинні були сплачувати за кожну лисицю — 2 злотих, кабана — 5 злотих, козулю — 3 злотих.

Добування лисиці висвітлювалось у мисливській пресі. Увага акцентувалась на тому, щоб при добуванні лисиці не застосовувати дріб великого розміру, так як він летить далеко і не вбиває, а тільки калічить дичину. Пропонувалось застосовувати менший дріб і стріляти на меншу відстань — до 60–80 кроків [9, с. 286–288].

Лобіюючи інтереси мисливців при добуванні лисиці, Галицьке мисливське товариство направляє у січні 1880 р. пропозицію до Галицького намісництва щодо добування лисиці у будь-який час. В подальшому (1890 р.) лисицю та куницю пропонували взагалі викреслити зі списку мисливських видів тварин.

Двоєке ставлення до лисиці було й у мисливців Галичини кінця ХІХ ст. Якщо розглядати добування лисиці з економічного боку, то її цінне хутро мало досить таки високу ціну, і з огляду на це тварину потрібно було охороняти. Наприклад, на

ринку у Львові у 1899 р. шкіра лисиці прирівнювалась до 10 кілограм м'яса дикого кабана або трьох зайців [10, с. 2–6]. За даними державної статистики Австро-Угорщини, наприкінці ХІХ століття добували щорічно майже тридцять тисяч голів лисиці. За період з 1892 по 1896 р. в середньому добували 27489 голів: у 1892 р. — 26553 гол., 1893 р. — 25971, 1894 р. — 29027, 1895 р. — 28403 гол. Серед усіх провінцій імперії у Галичині добували найбільше лисиць: у 1898 р. у Галичині було добуто 29 тис. голів лисиці, тоді як у Нижній Австрії — 3,4 тис., Верхній Австрії — 1,5 тис., Каринтії — 2,2 тис., Чехії — 3 тис. На початку ХХ століття добування лисиць в Австро-Угорській імперії зростає і становить у 1903 р. 38,5 тис. голів. Збільшилось добування лисиць й у Чехії — з 2453 голови у 1880 р. до 2518 голів у 1893 р. [11, с. 78]

Як свідчить звіт Міністерства сільського господарства Цислейтанії за 1881 р., за період з 1 січня по 31 грудня 1881 р. було добуто 2 145 479 голів дичини. З них у Галичині було добуто 118 619 гол. (5,52 %), тоді як у Чехії — 946 415 гол. (44,11 %), Моравії — 409 696 гол. (19 %), Нижній Австрії — 327 142 гол. (15 %), Тиролі — 33 318 гол. (1,5 %). Найбільше із 118 619 гол., добутих у Галичині, становив заєць. У звіті звертали увагу на те, що в Галичині через велику кількість хижаків (переважали лисиця, вовк, рись) мисливське господарство ведеться неефективно. На Галичину припадало 22 % (4678 гол.) від усіх добутих у Цислейтанії лисиць. Дещо менше було добуто інших хижаків: 597 голів тхо-

ра (4 %), куниць — 400 голів (6 %), видр — 146 голів (19 %). Хоча й лисиць в абсолютній чисельності добували найбільше, але серед хижаків у процентному відношенні найбільше добували рисі (50 голів — 77 %), вовка (113 голів — 67 %), ведмедя (15 голів — 60 %). Серед благородних видів дичини у Галичині найбільше добувалось диких кабанів — 38 % від усіх добутих у Цислейтанії. Однак інших видів копитних добували надзвичайно мало: козуль — 3,3 тис. голів (8 %), оленів — 23 голови (0,38 %). Зайців добули 38 тис. голів (4 %) [12, с. 53–54].

Як показують статистичні дані, беззаперечним лідером серед хижаків Галичини, площа якої становила 78 500 км², з 1885 по 1893 р. була лисиця. За цей період її було добуто 57 505 голів, тобто в середньому по 6390 голів у рік. Порівняно з іншими країнами Австро-Угорської монархії в Галичині добували найбільшу кількість хижаків. За свідченням радника державних лісів Г. Летнера, у 1876 р. в Галичині добуто 4447 гол., а у 1877 р. — 4511 гол. лисиці. В подальшому добування лисиці зростає і в 1882 р. становить 4678 гол., 1884 р. — 4926, 1885 р. — 6177, 1886 р. — 6408, 1887 р. — 7318, 1888 р. — 7113, 1889 р. — 6289, 1890 р. — 5413, 1891 р. — 6178, 1892 р. — 6603, 1893 р. — 6006, 1894 р. — 7073, 1895 р. — 6758, 1896 р. — 6645, 1897 р. — 6233, 1898 р. — 6450 гол. Тож статистичні показники 1876–1898 рр. засвідчують збільшення добування лисиці на 45 %. Найбільше лисиці добували у Бібрському, Рогатинському та Бережанському повітах.

Добування лисиці мало не лише економічне значення, а й становило предмет гордості тогочасної мисливської еліти. Цісар Австро-Угорщини Франц Йозеф I, розпочавши мисливську кар'єру у віці 15-ти років, з 1848 по 1884 рік добув всього 43 138 голів дичини, з яких — 197 лисиць. З нагоди 50-річчя його правління преса відзначала, що мисливський результат цісаря на той час становив 48 345 голів дичини, з яких — 224 лисиці, а на час свого вісімдесятиліття (1910 р.) він добув 50 919 голів дичини, з яких — 226 лисиць.

Не менш затятим мисливцем був німецький цісар Вільгельм II. Лише за один 1908 р. він добув 126 оленів-самців, 9 оленів-самиць, 7 ланей, 88 лисиць. На святкуванні його шістдесятиріччя відзначали, що за своє життя він добув 1783 самців оленя, 86 самок оленя, 1644 ланей, 2941 великих диких кабанів, 316 малих диких кабанів, 3 ведмеді, 9 лосів, 4 зубри, 17 951 зайця, 5 борсуки: всього — 61 913 голів дичини [13, с. 60].

З розпадом Австро-Угорської імперії землі Галичини переходять до Другої Речі Посполитої. Східну Галичину було територіально поділено на Львівське, Тернопільське та Станіславівське воєводства. На території Львівського воєводства площею 27 024 тис. км² було добуто у мисливському сезоні 1931/32 рр. 1260 лисиць, 1932/33 рр. — 1834, 1933/34 рр. — 1592. У Станіславівському воєводстві у мисливському сезоні 1932/33 років добуто 657 лисиць.

Як відзначали тогочасні фахівці, Перша світова війна негативно

вплинула на чисельність оленів, але водночас сприяла розмноженню лисиці, чисельність якої зросла в два рази. На території мисливських угідь площею 1000 га було добуто 20 лисиць. Крім того, після війни у великій кількості з'явилась нелегальна зброя, унаслідок чого зросло браконьєрство, яке також негативно позначилось на популяції лисиці.

Висновок. Ефективний вплив державного регулювання на чисельність лисиці уможлиблював не лише раціональне використання ресурсу для отримання цінного хутра, але й для збільшення чисельності дичини, особливо зайців. Встановлено, що значним для принципів державного регулювання та правозастосування добування лисиці мали два чинники: вартість хутра лисиці та збитки, які ця тварина завдає мисливському господарству та домашнім видам тварин. Добування лисиці мало не лише економічне значення, а й стало предметом трофейної гордості тогочасної мисливської еліти — цісарів: Австро-Угорщини — Франца Йозефа I та Німеччини — Вільгельма II.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Reuman M.* Gospodarstwo łowieckie z historią starożytną łowiectwa polskiego. — Warszawa: Drukarnia Orgelbranda, 1845.
2. *Kasperek J. R.* Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem: [w 6 tomach] / J. R. Kasperek. — Lwów: Wyd-wo H. Altenberga, 1884. — T. 1. — S. 369.

3. *Pawlikowski M. K.* Prawo łowieckie: komentarz dla województw wschodnich z dołączeniem rozporządzeń wykonawczych i kalendarza myśliwskiego. — Wilno: Nakładem policyjnego klubu sportowego, 1929. — 89 s.
4. *Łoboś S.* Myśliwstwo polskie w obcej prasie łowieckiej // *Łowiec*. — 1910. — № 17. — S. 204.
5. *Nowa ustawa łowiecka dla Galicji i W. Ks. Krakowskiego*. — Kraków: Wisła, 1898. — S. 27–31.
6. *Kaluski W.* Prawo Łowieckie Warszawa: Wydawnictwo związku pracowników administracji gminnej rz. p., 1928. — S. 1–81.
7. *Sander A.* Legalna ochrona lisa / Alfred Sander // *Łowiec*. — 1939. — № 1–2. — S. 8–10.
8. *Statut regulamin i karta prawa polowania towarzystwa łowieckiego w Śniatynie*. — Śniatyn, 1921. — 17 s.
9. *Mockus Z.* Możliwości zastosowania humanitaryzmu w łowiectwie // *Łowiec Polski*. — 1935. — № 15. — S. 286–288.
10. *Pawlik S.* Handel zwierzyną, rybami i rakami w Galicji // *Łowiec*. — 1899. — № 1. — S. 2–6.
11. *Kronika* // *Łowiec*. — 1893. — № 5. — S. 78.
12. *Kochanowski C.* Myśliwstwo w Galicji według dat statystycznych ministerium rolnictwa // *Łowiec*. — 1884. — № 4. — S. 53–54.
13. *Wykazy myśliwskie* // *Łowiec Polski*. — 1909. — № 4. — S. 60.

REFERENCES

1. *Reuman M.* (1845), "Gospodarstwo łowieckie z historią starożytną łowiectwa polskiego", Drukarnia Orgelbranda, Warszawa.
2. *Kasperek J. R.* (1884), "Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych

- w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem”, Lwów.
3. *Pawlikowski M. K.* (1929), “Prawo łowieckie: komentarz dla województw wschodnich z dołączeniem rozporządzeń wykonawczych i kalendarza myśliwskiego” Nakładem policyjnego klubu sportowego, Wilno.
 4. *Łoboś S.* (1910), “Myśliwstwo polskie w obcej prasie łowieckiej” // *Łowiec*. — Vol. 17. — P. 204.
 5. *Nowa* ustawa łowiecka dla Galicyi i W. Ks. Krakowskiego. (1898), Wisła, Kraków.
 6. *Kałuski W.* (1928), “Prawo Łowieckie” Warszawa Wydawnictwo związku pracowników administracji gminnej rz.p. — P. 1–81.
 7. *Sander A.* (1939), “Legalna ochrona lisa” // *Łowiec*. — Vol. 2. — P. 8–10.
 8. *Statut* regulamin i karta prawa polowania towarzystwa łowieckiego w Śniatynie. (1921), Śniatyn.
 9. *Mockus Z.* (1935), “Możliwości zastosowania humanitaryzmu w łowiectwie” // *Łowiec Polski*. — Vol. 15. — P. 286–288.
 10. *Pawlik S.* (1899), “Handel zwierzyzną, rybami i rakami w Galicyi” // *Łowiec*. — Vol. 1. — P. 2–6.
 11. *Kronika* (1893) // *Łowiec*. — Vol. 5. — P. 78.
 12. *Kochanowski C.* (1884), “Myśliwstwo w Galicyi według dat statystycznych ministerium rolnictwa” // *Łowiec*. — Vol. 4. — P. 53–54.
 13. *Wykazy* myśliwskie (1909) // *Łowiec Polski*. — Vol. 4. — P. 60.

УДК 35:002.8

Родченко Ігор Юрійович,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0003-1240-761X

Родченко Игорь Юрьевич,

аспирант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 02000, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0003-1240-761X

Rodchenko Igor Yurievich,

post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 02000, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0003-1240-761X

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.31>



ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ САМОВПОРЯДКУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Визначено проблемні питання розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління з дотриманням їх поділу на інституційну, функціональну та еволюційну частини. До інституційної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделях суб'єкт-суб'єктної взаємодії на рівнях вищих, центральних та місцевих органів державної влади, а також в моделях суб'єкт-об'єктної взаємодії між ними. Найбільш важливими в інституційній частині механізмів самовпорядкування є ті, що забезпечують: розмежування повноважень між гілками влади; адміністративне реформування структури уряду; розмежування суспільних сфер управління між центральними органами державної влади; адміністративне реформування структури центральних органів виконавчої влади; розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади; адміністративно-територіальне реформування; формування та реалізацію структури владної ієрархії; адміністративне реформування структури владної ієрархії.

До функціональної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — суспільні сфери, галузі та відносини”. Найбільш важливими у функціональній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують: формування та реалізацію державних політик в різних сферах суспільства; формування та реалізацію національних проектів; формування та реалізацію державних цільових програм; державне бюджетування.

До еволюційної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — створення умов суспільного розвитку”. Найбільш важливими в еволюційній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують: стратегічне управління та планування; реалізацію державних програм соціально-економічного розвитку; проведення постійних економічних і соціальних реформ та перетворень.

Ключові слова: механізми, розвиток, проблемні питання, самовпорядкування, система державного управління.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСОВ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ САМОУПОРЯДОЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Определены проблемные вопросы развития механизмов самоупорядочения в системе государственного управления с соблюдением их разделения на институциональную, функциональную и эволюционную части. К институциональной части отнесены механизмы самоупорядочения, реализуемых в моделях субъект-субъектного взаимодействия на уровнях высших, центральных и местных органов государственной власти, а также в моделях субъект-объектного взаимодействия между ними. Наиболее важными в институциональной части механизмов самоупорядочения есть те, которые обеспечивают: разграничение полномочий между ветвями власти; административное реформирование структуры правительства; разграничение общественных сфер управления между центральными органами государственной власти; административное реформирование структуры центральных органов исполнительной власти; разграничение территориальных сфер управления между местными органами государственной власти; административно-территориальное реформирование; формирование и реализацию структуры властной иерархии; административное реформирование структуры властной иерархии.

К функциональной части отнесены механизмы самоупорядочения, реализуемые в модели субъект-объектного взаимодействия “система государственной власти — общественные сферы, отрасли и отношения”. Наиболее важными в функциональной части механизмов самоупорядочения есть такие, которые обеспечивают: формирование и реализацию государственных политик в различных сферах общества; формирование и реализацию нацио-

нальных проектов; формирование и реализацию государственных целевых программ; государственное бюджетирование.

К эволюционной части отнесены механизмы самоупорядочения, реализуемые в модели субъект-объектного взаимодействия “система государственной власти — создание условий общественного развития”. Наиболее важными в эволюционной части механизмов самоупорядочения есть такие, которые обеспечивают: стратегическое управление и планирование; реализацию государственных программ социально-экономического развития; проведение постоянных экономических и социальных реформ и преобразований.

Ключевые слова: механизмы, развитие, проблемные вопросы, самоупорядочение, система государственного управления.

IDENTIFY PROBLEM ISSUES OF SELF-ORDERED DEVELOPMENT MECHANISMS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Abstract. The problematic issues of the development of self-ordering mechanisms in the public administration system are determined, with observance of their division into institutional, functional and evolutionary parts.

The institutional part includes self-regulation mechanisms implemented in the models of subject-subject interaction at the levels of higher, central and local government bodies, as well as in models of object-object interaction between them. The most important in the institutional part of self-governing mechanisms are those that ensure: the separation of powers between branches of government; administrative reform of the government structure; separation of public spheres of government between central government bodies; administrative reform of the structure of central executive bodies; delimitation of territorial spheres of government between local authorities; administrative-territorial reform; formation and implementation of the structure of the power hierarchy; administrative reform of the structure of the power hierarchy.

The functional part includes the mechanisms of self-regulation, realized in the model of object-object interaction “system of state power — social sphere, industry and relations”. The most important parts of the mechanisms of self-regulation are those that ensure: the formation and implementation of state policies in various spheres of society; formation and implementation of national projects; formation and implementation of state target programs; state budgeting.

The evolutionary part includes the mechanisms of self-regulation, realized in the model of object-object interaction “system of state power — the creation of conditions for social development”. The most important parts of the evolutionary part of self-governing mechanisms are those that provide: strategic management and planning; realization of state programs of social and economic development; conducting constant economic and social reforms and transformations.

Keywords: mechanisms, development, problems, self-ordering, public administration system.

Постановка проблеми. Процеси самовпорядкування є звичайним явищем у практиці державного управління. Вони стосуються не лише суб'єкт-об'єктних, а й суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних відносин. Водночас теоретико-методологічне обґрунтування цих процесів не знайшло, на нашу думку, достатнього висвітлення у науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використано праці [1–5].

Метою даної статті є визначення проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління в суб'єкт-суб'єктних і суб'єкт-об'єктних відносинах.

Виклад основного матеріалу. В основу дослідження проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління обрано методологічний підхід на основі вибору трьох основних напрямів такого розвитку, а саме: інституційного, функціонального та еволюційного. В попередніх роботах автора це дозволило обґрунтувати способи об'єктивізації самовпорядкування, а також виокремити основні види та схарактеризувати механізми самовпорядкування в суб'єкт-суб'єктних і суб'єкт-об'єктних моделях в системі державного управління. У цій роботі зроблено спробу визначити основні проблемні питання розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління.

До інституційної частини віднесено механізми самовпорядку-

вання, що реалізуються в моделях суб'єкт-суб'єктної взаємодії на рівнях вищих, центральних та місцевих органів державної влади, а також у моделях суб'єкт-об'єктної взаємодії між ними. Найважливішими в інституційній частині механізмів самовпорядкування є ті, що забезпечують:

- розмежування повноважень між гілками влади;
- адміністративне реформування структури уряду;
- розмежування суспільних сфер управління між центральними органами державної влади;
- адміністративне реформування структури центральних органів виконавчої влади;
- розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади;
- адміністративно-територіальне реформування;
- формування та реалізацію структури владної ієрархії;
- адміністративне реформування структури владної ієрархії.

До функціональної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — суспільні сфери, галузі та відносини”. Найважливішими у функціональній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують:

- формування та реалізацію державних політик у різних сферах суспільства;
- формування та реалізацію національних проектів;
- формування та реалізацію державних цільових програм;

- державне бюджетування.

До еволюційної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — створення умов суспільного розвитку”. Найважливішими в еволюційній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують:

- стратегічне управління та планування;
- реалізацію державних програм соціально-економічного розвитку;
- проведення постійних економічних і соціальних реформ та перетворень.

На нашу думку, при визначенні основних проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління, насамперед, доцільно зосередити увагу саме на тих із них, що є найважливішими в інституційній, функціональній та еволюційній частині механізмів самовпорядкування та наведені вище.

При визначенні основних проблемних питань будемо виходити з визначення сутності проблеми державно-управлінських відносин як невідповідності існуючого та бажаного станів цих відносин [1], а її вирішення — як подолання цієї невідповідності шляхом реалізації відповідних механізмів самовпорядкування. До найсуттєвіших проблемних питань будемо відносити такі, що, на нашу думку, принципово впливають на реалізацію механізмів самовпорядкування у зазначених напрямках дій в Україні.

Як зазначено в Енциклопедичному словнику з державного управлін-

ня проблеми виникають відповідно при реалізації суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних державно-управлінських відносин. Перші з них безпосередньо пов'язані з управлінськими впливами на різноманітні види суспільної діяльності, основними з яких є політична, економічна, соціальна та гуманітарна, другі — з управлінськими впливами, спрямованими на вдосконалення самої системи державного управління та державної служби, а треті — із впливами самих суспільних відносин та суб'єктів громадянського суспільства на розвиток системи державного управління [2, с. 586].

Почнемо з визначення основних проблемних питань в інституційній частині механізмів самовпорядкування. Як зазначив Ю. П. Сурмін, виникнення нових відносин у суспільстві, перетворення їх на стійкі, суспільно значущі потребує створення відповідних структур, норм, правил, соціального регулювання, що є змістом інституціоналізації [2, с. 583].

При цьому доцільно враховувати систему структурних принципів державного управління, серед яких, як зазначено в роботі [2, с. 564], можна виділити: “структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови “дерева цілей” державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення

про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади”.

До найсуттєвіших проблемних питань розмежування повноважень між гілками влади слід віднести:

- виключення дублювання функцій;
- надання демократичного характеру механізмам взаємного стримування;
- забезпечення реальної незалежності (функціональної та фінансової) судової гілки влади;
- підвищення ефективності парламентського контролю.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративного реформування структури уряду слід віднести:

- розмежування політичних та адміністративних посад;
- чітке визначення обов'язків і повноважень відповідних посадових осіб;
- розроблення процедур і регламентів для налагодження їх чіткої взаємодії. Невдалий досвід введення посади урядового секретаря в Кабінеті Міністрів України швидше свідчить про неготовність чинної системи влади до такої роботи, ніж про його помилковість.

До найсуттєвіших проблемних питань розмежування суспільних сфер управління між центральними органами державної влади слід віднести:

- виключення функціонального дублювання;
- організацію корпоративної роботи;

- компромісне, а не адміністративно-командне вирішення суперечливих питань;
- врахування історичного та сучасного зарубіжного і вітчизняного досвіду.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративного реформування структури центральних органів виконавчої влади слід віднести:

- здійснення такого реформування на науково-обґрунтованій основі, виходячи з принципу А. Чандлера “стратегія визначає структуру управління” [2, с. 561];
- недопущення істотного зростання структури центральних органів виконавчої влади;
- упередження відомої управлінської патології “сьогодні об'єднати — завтра роз'єднати” шляхом обґрунтування доцільності таких дій.

До найсуттєвіших проблемних питань розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади слід віднести: проведення адміністративно-територіального реформування національного та/або місцевого масштабів на основі їх наукового та практичного обґрунтування, широкого обговорення.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративно-територіального реформування слід віднести:

- визначення його основних напрямів та завдань, розроблення його концепції та стратегії;
- визначення фінансових можливостей держави щодо його проведення;
- проведення соціологічних опитувань, а в разі доцільності, і

національного та/чи місцевих референдумів з цього питання;

- порівняння та узагальнення їх результатів.

До найсуттєвіших проблемних питань формування та реалізації структури владної ієрархії слід віднести:

- завершення адміністративного реформування структури влади в Україні;
- здійснення адміністративно-територіальної реформи національного масштабу;
- адміністративне реформування структури владної ієрархії на регіональному та районному рівнях;
- підвищення ефективності системи державних комунікацій.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративного реформування структури владної ієрархії, як слідує з роботи [2, с. 565, 569], слід віднести:

- зміну адміністративно-територіального устрою, а відтак і структури владної ієрархії;
- зміну чинної моделі структури владної ієрархії, насамперед на регіональному рівні;
- виключення дублювання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях державного управління;
- здійснення контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської та прямої демократії;
- упровадження критерію якості державних послуг як основ-

ного під час оцінки діяльності державних установ.

Визначимо основні проблемні питання у функціональній частині механізмів самовпорядкування.

До найважливіших проблемних питань формування та реалізації державних політик у різних сферах суспільства слід віднести:

- зосередження функцій стратегічного управління та вироблення політики на урядовому рівні;
- необхідність обов'язкового визначення таких політик певними нормативно-правовими актами;
- зазначення, в межах якої стратегії (стратегій) та на якому їх етапі вони реалізуються;
- уніфікація актів, якими мають визначатися та затверджуватися державні політики;
- ефективна інформаційна політика щодо їх прийняття та супроводження на всіх етапах реалізації як форма громадського контролю за їх виконанням;
- розроблення, прийняття та виконання центральними органами виконавчої влади програм дій, що не є пріоритетними, але обов'язково виконуються в межах цих політик додатково до державних цільових програм;
- врахування концепції соціального партнерства при програмно-цільовому проектуванні та оцінюванні результатів державних політик [2, с. 565];
- обов'язковість та незалежність оцінювання результативності проведення державних політик

у країні та різних сферах суспільства.

До найбільш значущих проблемних питань формування та реалізації національних проектів слід віднести:

- більш чітке нормативно-правове визначення сфер їх прикладення, а також розмежування з державними цільовими програмами;
- їх прив'язка до певного терміну виконання незалежно від характеру та призначення проекту;
- включення інноваційних блоків до їхнього складу;
- щорічна актуалізація (перегляд, уточнення, корекція) завдань проектів;
- ефективне інформаційне супроводження на всіх етапах їхньої реалізації як форма громадського контролю за виконанням;
- проведення всеукраїнського конкурсу проектів — претендентів для включення до складу національних проектів;
- удосконалення методик їх обґрунтування, розробки та реалізації, а також оцінювання результативності.

До найістотніших проблемних питань формування та реалізації державних цільових програм слід віднести:

- забезпечення обов'язковості розроблення та прийняття таких програм в межах відповідних державних політик та для реалізації їх пріоритетних напрямів;
- більш чітке та зрозуміле розмежування з програмами соці-

ально-економічного розвитку країни та окремих регіонів;

- включення інвестиційно-інноваційного блоку до їхнього складу;
- щорічна актуалізація (перегляд, уточнення, корекція) завдань програм;
- ефективне інформаційне супроводження на всіх етапах реалізації таких програм як форма громадського контролю за виконанням;
- розбіжність у необхідних витратах на їх реалізацію з можливостями бюджетного фінансування, що підвищує ризик їх недовиконання;
- удосконалення методик їх обґрунтування, розробки та реалізації, а також оцінювання результативності.

До найсуттєвіших проблемних питань державного бюджетування слід віднести:

- забезпечення збалансованості доходної та витратних частин державного бюджету;
- пошук “золотої середини” у балансі державної та територіальної частин бюджетних витрат;
- підвищення ефективності міжбюджетних відносин;
- демократизація бюджетних відносин у структурі владної ієрархії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення обґрунтованості державного бюджетного фінансування державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку, на-

- ціональних проектів та державних цільових програм;
- обґрунтованість витрат фінансових резервів держави;
- підвищення ефективності державного бюджетування, зокрема шляхом оцінювання відповідних витрат та персональної відповідальності осіб за результати його реалізації [2, с. 565];
- розвиток програмно-цільової методології бюджетування, зокрема введення окремими статтями інвестиційно-інноваційного фінансування;
- подальше підвищення ефективності та результативності державного фінансового контролю.

Визначимо основні проблемні питання в еволюційній частині механізмів самовпорядкування.

До найважливіших проблемних питань стратегічного управління та планування слід віднести:

- необхідність обов'язкового визначення такого управління та планування певними нормативно-правовими актами;
- уніфікація актів, якими мають визначатися та затверджуватися державні стратегії;
- наявність у них окрім SWOT-аналізу також блоку антикризового управління;
- щорічний перегляд та корекція стратегій розвитку та стратегічних планів, враховуючи досвід передових країн світу;
- ефективна інформаційна політика щодо їх прийняття та супроводження на всіх етапах реалізації як форма громадського контролю за їх виконанням;

- ведення реєстру національних, державних та регіональних стратегій розвитку;
- подальший розвиток теоретико-методологічного та інноваційного забезпечення проблемних питань стратегічного управління та планування.

До найсуттєвіших проблемних питань реалізації державних програм соціально-економічного розвитку слід віднести:

- забезпечення обов'язковості розроблення та прийняття таких програм у межах відповідних стратегій державного та регіонального розвитку для забезпечення реалізації їх пріоритетних напрямів;
- відповідність завдань таких програм пріоритетним напрямам регіонального розвитку;
- системний взаємозв'язок щорічних і середньострокових регіональних та територіальних програм соціально-економічного розвитку;
- відображення в цих програмах завдань національних проектів та державних цільових програм у частині, що стосується в них відповідних територій;
- розбіжність у необхідних витратах на їх реалізацію з можливостями бюджетного фінансування, що підвищує ризик їх недовиконання.

До найсуттєвіших проблемних питань проведення економічних і соціальних реформ та перетворень слід віднести [3–5]:

- необхідність підтримки населенням;

- підвищення ефективності, економічності, результативності та справедливості (рівних економічних і соціальних умов та можливостей населення в межах визначених територій) економічних і соціальних відносин внаслідок їх реалізації;
- формування базової команди реформаторів;
- планування реформ;
- проектний підхід до реформування;
- зв'язок стратегій розвитку, національних проектів та державних цільових програм з напрямками та завданнями реформ;
- конкретність напрямів та завдань реформ, зрозумілість та обґрунтованість очікуваних результатів;
- визначення моменту започаткування і терміну їх проведення;
- етапність проведення реформ;
- необхідність достатніх ресурсів для їх проведення та успішного завершення;
- комплексність та системність їх проведення;
- закріплення відповідального органу державної влади (уповноваженої особи) за підготовку та проведення реформи, її результати;
- забезпечення прозорості, партисипативності, транспарентності, громадського контролю на всіх етапах проведення;
- звітування за результатами всіх етапів реформування.

Висновки. У статті визначено проблемні питання розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління в суб'єкт-суб'єкт-

них і суб'єкт-об'єктних відносинах. Такі питання згруповано за ознаками віднесення механізмів самовпорядкування до інституційної, функціональної та еволюційної частин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Методологія державного управління: словник-довідник* // Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 94 с.
2. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
3. *Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія* / В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. Ф. Мельник та ін. // за заг. ред. В. М. Князева. — К.: НАДУ; Міленіум, 2003. — 320 с.
4. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова. — К.: Інтерсервіс, 2013. — 174 с.
5. *Бакуменко В. Д.* Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. — К.: Ліра-К, 2016. — 256 с.

REFERENCES

1. *Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Methodology of public administration: dictionary-directory], (2004), NADU, Kyiv, Ukraine.

2. *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], (2010), NADU, Kyiv, Ukraine.
3. *Kniaziev V. M., Nadol'nyj I. F., Mel'nyk M. F. ta in.* (2003), *Derzhavne upravlinnia: filosofs'ki, svitohliadni ta metodolohichni problem* [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems], NADU — Milenium, Kyiv, Ukraine.
4. *Bakumenko V. D., Usachenko L. M., Cherviakova O. V.* (2013), *Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia* [Theoretical foundations of public administration], Interservis, Kyiv, Ukraine.
5. *Bakumenko V. D., Bondar I. S., Hornyk V. H., Shpachuk V. V.* (2016), *Osoblyvosti publicznego upravlinnia ta administruvannia* [Features of public administration], Lira-K, Kyiv, Ukraine.



УДК: 339.138:005.4

Ромат Євген Вікторович,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри маркетингу та реклами, Київський національний торговельно-економічний університет, 02156, м. Київ, вул. Кіото, 19, тел.: (050) 343 43 21; e-mail: evromat@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5028-1379

Ромат Евгений Викторович,

доктор наук по государственному управлению, профессор, заведующий кафедрой маркетинга и рекламы, Киевский национальный торгово-экономический университет, 02156, г. Киев, ул. Киото, 19, тел.: (050) 343 43 21; e-mail: evromat@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5028-1379

Romat Yevgeny Victorovich,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Marketing and Advertising, Kyiv National Trade-Economic University, 02156, Kyiv, Str. Kyoto, 19, tel.: (050) 343 43 21; e-mail: evromat@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5028-1379



Гавриличко Юрій Володимирович,

аспірант, Київський національний торговельно-економічний університет, 02156, м. Київ, вул. Кіото, 19, тел.: (050) 332 68 48; e-mail: awaken9999@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1930-7638

Гавриличко Юрий Владимирович,

аспирант, Киевский национальный торгово-экономический университет, 02156, г. Киев, ул. Киото, 19, тел.: (050) 332 68 48; e-mail: awaken9999@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1930-7638

Havrilechko Yuriy Volodimirovich,

graduate, Kyiv National Trade-Economic University, 02156, Kyiv, Str. Kyoto, 19, tel.: (050) 332 68 48; e-mail: awaken9999@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1930-7638

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.32>

СУБ'ЄКТИ ТА ОБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ

Анотація. Досліджено теоретичні питання понять суб'єкта та об'єкта публічного маркетингу. У статті розглядаються дефініції вказаних понять, досліджується еволюція їх розвитку. Стаття містить аналіз основних підходів до понять “суб'єкт публічного маркетингу” і “об'єкт публічного маркетингу”, їх взаємовідносин та ролі в процесах публічного маркетингу. Автори пропонують конкретні підходи до їх систематизації. Ці підходи дають можливість визначити конкретні типи публічного маркетингу та їх основні характеристики.

Спираючись на аналіз поняття “суб'єкт публічного (державного) управління”, зроблено висновок, що в якості суб'єктів державного маркетингу найчастіше виступають органи виконавчої державної влади. При цьому виділено такі рівні маркетингових суб'єктів в системі державного управління: Вищий рівень виконавчої влади; Галузеві центральні органи виконавчої державної влади; Місцеві органи державного управління; Окремі державні установи.

Зазначено, що різноманітність суб'єктів публічного маркетингу пояснюється передусім залежністю від завдань державного та муніципального управління, можливостей запровадження маркетингової концепції цими суб'єктами та певних характеристик означених об'єктів державного маркетингу.

Акцентовано, що поняття “суб'єкт публічного маркетингу” не завжди є тотожним поняттю “суб'єкт державного управління”. По-перше, не всі органи державної влади є суб'єктами державного маркетингу. В деяких випадках це не є доцільним, наприклад, у діяльності Міністерства оборони України або Міністерства внутрішніх справ України. По-друге, державний маркетинг являє собою лише одну з багатьох альтернативних концепцій управління, що не в усіх випадках є найефективнішою в системі публічного управління.

Ключові слова: публічний маркетинг, суб'єкт публічного маркетингу, об'єкт публічного маркетингу, типи публічного маркетингу.

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО МАРКЕТИНГА

Аннотация. Исследованы теоретические вопросы понятий субъекта и объекта публичного маркетинга. В статье рассматриваются дефиниции указанных понятий, исследуется эволюция их развития. Статья содержит анализ основных подходов к определению “субъект публичного маркетинга” и “объект публичного маркетинга”, их взаимоотношений и роли в процессах общественного маркетинга. Авторы предлагают конкретные подходы к их классификации. Данные подходы позволяют определить конкретные типы общественного маркетинга и их основные характеристики.

Опираясь на анализ понятия “субъект публичного (государственного) управления”, определено, что в качестве субъектов государственного маркетинга чаще всего выступают органы исполнительной государственной

власти. При этом выделены следующие уровни маркетинговых субъектов в системе государственного управления: Высший уровень исполнительной власти; Отраслевые центральные органы исполнительной государственной власти; Местные органы государственного управления; Отдельные государственные учреждения.

Отмечено, что разнообразие субъектов публичного маркетинга объясняется прежде всего зависимостью от задач государственного и муниципального управления, возможностей внедрения маркетинговой концепции этими субъектами и определенных характеристик указанных объектов государственного маркетинга.

Указано, что понятие “субъект публичного маркетинга” не всегда тождественно понятию “субъект государственного управления”. Во-первых, не все органы государственной власти являются субъектами государственного маркетинга. В некоторых случаях это не целесообразно, например, в деятельности Министерства обороны Украины или Министерства внутренних дел Украины. Во-вторых, государственный маркетинг представляет собой лишь одну из многих альтернативных концепций управления, не во всех случаях является эффективной в системе публичного управления.

Ключевые слова: публичный маркетинг, субъект публичного маркетинга, объект публичного маркетинга, типы публичного маркетинга.

SUBJECTS AND OBJECTS OF PUBLIC MARKETING

Abstract. The article is devoted to research of theoretical problems of the concepts of the subject and object of public marketing. The definitions of these concepts are considered in the article, the evolution of their development is studied. The article provides an analysis of the main approaches to the notion of subjects and objects of public marketing, their relationship and role in the processes of public marketing. The authors proposes concrete approaches to their systematization. These approaches allow us to identify specific types of public marketing and their main characteristics.

Relying on the analysis of the concept of “subject of public (state) management”, it is concluded that as bodies of state marketing, most often act as executive bodies of state power. In this case, the following levels of marketing subjects in the system of public administration are allocated: the highest level of executive power; Branch central bodies of executive power; Local government bodies; Separate government agencies.

It is noted that the diversity of subjects of public marketing is explained, first of all, by the dependence on the tasks of the state and municipal government, the possibilities of introducing the marketing concept of these subjects and certain characteristics of the said objects of state marketing.

It is noted that the concept of “subject of public marketing” is not always the identical notion of “subject of public administration”. First, not all public authorities are subjects of state marketing. In some cases, this is not appropriate, for example, in the activities of the Ministry of Defense of Ukraine or the Ministry of

Internal Affairs of Ukraine. Secondly, state marketing is just one of many alternative management concepts, which is not always the most effective in the public administration system.

Keywords: public marketing, the subject of public marketing, the object of public marketing, types of public marketing.

Постановка проблеми. Аналіз сутності та ролей суб'єктів та об'єктів публічного маркетингу є базовими засадами досліджень проблем публічного маркетингу. Визначення цих понять та вивчення їхніх основних характеристик значною мірою впливають на результати подальшого аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку та формуванням базових теоретичних засад публічного маркетингу (у т. ч. аналізом суб'єктів та об'єктів публічного управління) займалися такі зарубіжні та українські дослідники, як: І. О. Зосимова [18], І. Н. Рассказова [17], Є. О. Романенко [19], К. М. Романенко [20], Є. В. Ромат [6], А. А. Скопін [12], Л. В. Сморгунов [13], В. Т. Шатун [18], І. В. Чаплай [19] та ін.

Формулювання цілей (мети) статті. Проаналізувати поняття “суб'єкт публічного маркетингу” та “об'єкт публічного маркетингу” в системі публічного маркетингу.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що дослідження поняття “суб'єкт публічного маркетингу” неможливе без відповідного врахування сутності таких базових понять, як “суб'єкт публічного управління” та “суб'єкт маркетингу”.

Виходячи з цього, проаналізуємо спочатку стисло поняття “суб'єкт

публічного управління”. Відзначимо передусім, що це поняття достатньо близьке, базове, а в певній своїй частині й тотожне поняттю “суб'єкт публічного маркетингу”. Розглянемо основні точки зору щодо вказаного поняття, які демонструються сучасними дослідниками. Одразу зазначимо, що більшість авторів використовує, як синоніми поняття “суб'єкт публічного управління” та “суб'єкт державного управління”.

Зокрема, автори відповідної статті у виданні “Енциклопедія державного управління” дають таке змістовне визначення: “Суб'єкт державного управління — орган влади, установа, підрозділ апарату державного управління чи посадова особа, які розробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів та відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності” [2, с. 614]. Як ми можемо судити з наведеної цитати, автори у визначенні сутності поняття, що розглядається, дотримуються менеджментського підходу.

Один із провідних українських учених у галузі державного управління В. Д. Бакуменко лаконічно висловлює таку позицію: “Суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеці-

ально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління” [3, с. 13]. Подібну позицію займають такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В. Я. Малиновський [4, с. 115], В. Є. Чіркін [5, с. 31], К. В. Сібікєєв [7, с. 22] та ін. Зазначені автори слушно відносять до суб’єктів державного (публічного) управління не тільки органи державної влади та їх керівників, але й суспільно активних громадян та представників громадських організацій і об’єднань. Справедливість долучення цих категорій до суб’єктів державного управління не лише підтверджується логікою руху до громадянського суспільства, але й дедалі отримує все більше підтверджень у практиці публічного управління. Очевидно, що ми маємо всі підстави використовувати цей підхід при подальшому визначенні суб’єктів публічного маркетингу.

До того, як перейти до аналізу поняття “суб’єкт державного маркетингу”, доцільно проаналізувати більш загальне поняття “суб’єкт маркетингу”. Поняття суб’єктів маркетингу досліджується у працях багатьох науковців, проте визначення їх сутності подається авторами досить рідко. Так, авторитетні представники маркетингової науки, українські професори А. Ф. Павленко та А. В. Войчак зауважували: “Суб’єкти маркетингу — це підприємства, організації чи окремі особи, між якими існують маркетингові зв’язки” [8]. Таким чином, основним критерієм віднесення підприємств і організацій до суб’єктів маркетингу авторами пропонується наявність між ними марке-

тингових зв’язків. Більшість інших авторів, що розглядали цю проблему (наприклад, Г. В. Баканов [9, с. 117]; Ю. А. Шевченко [10, с. 21]; С. У. Нуралієв і Д. С. Нуралієва [11, с. 77] та ін.) попри досить чисельний перелік суб’єктів маркетингу, не визначили ані сутність поняття “суб’єкт маркетингу”, ані не надали весь спектр маркетингових суб’єктів.

Проаналізувавши наведені підходи, визначимо власну позицію до надважливого в плані нашого подальшого аналізу поняття **“суб’єкт маркетингу”**. На нашу думку, це поняття визначається, як *суб’єкт управління, який базує свою управлінську діяльність у певній сфері діяльності на принципах маркетингу та активно впроваджує у своїй активності інструменти практичного маркетингу*.

Таким чином, у визначенні розглянутого поняття ми усвідомлено відійшли від конкретизації сфери, в якій будуть впроваджені маркетингові принципи та практичні інструменти.

Розглянемо докладніше поняття **“суб’єкт державного маркетингу”**. Відомий фахівець А. А. Скопін обмежує розуміння цієї категорії лише участю органів державної влади в регулюванні маркетингової діяльності суб’єктів підприємництва: “Держава як третій суб’єкт маркетингу поряд із продавцями та споживачами виконує на ринку специфічну роль. Не задовольняючи безпосередньо потреби споживачів, воно повинне регулювати цей процес і сприяти досягненню компромісу інтересів із мінімальними витратами суспільства. Це обумовлено необхідністю

розглядати економічні та соціальні процеси в єдності та взаємодії. При цьому держава на відміну від окремого підприємства зацікавлена в ефективному функціонуванні економіки в цілому” [12]. Не заперечуючи важливу регулюючу функцію держави як одного з найголовніших елементів маркетингового середовища будь-якої організації, можна стверджувати необхідність аналізу достатньо широкої сфери прямого застосування концепції державного маркетингу органами державної влади, що буде предметом нашого подальшого аналізу.

У підручнику, що видано за редакцією професора Л. В. Сморгунова, стверджується, що: “У державному маркетингу суб’єктами виступають державні органи та установи управління всіх рівнів від загальнодержавного до місцевого [13, с. 91].

Уточнюючи визначення поняття “суб’єкт публічного маркетингу”, що надане процитованими вченими, можна запропонувати таке. **Суб’єкт публічного маркетингу** — це активний учасник публічно-маркетингової діяльності, що суттєво впливає як на об’єкт публічного маркетингу, так і на процеси маркетингово-транзакційних процесів та ступінь успішності досягнення цілей публічного маркетингу.

Спираючись на аналіз поняття “суб’єкт публічного (державного) управління”, логічно дійти висновку, що як суб’єкти державного маркетингу найчастіше виступають органи виконавчої державної влади. При цьому можна запропонувати виділити такі рівні маркетингових суб’єктів у системі державного управління:

1. Вищий рівень виконавчої влади.

2. Галузеві центральні органи виконавчої державної влади.

3. Місцеві органи державного управління.

4. Окремі державні установи.

Різноманітність суб’єктів публічного маркетингу пояснюється переліком залежністю від завдань державного та муніципального управління, можливостей запровадження маркетингової концепції цими суб’єктами та певних характеристик означених об’єктів державного маркетингу [6, с. 270–275].

Зазначимо, що поняття “суб’єкт публічного маркетингу” не завжди є тотожним поняттю “суб’єкт державного управління”. По-перше, не всі органи державної влади є суб’єктами державного маркетингу. В деяких випадках це не є доцільним, наприклад, у діяльності Міністерства оборони України або Міністерства внутрішніх справ України. По-друге, державний маркетинг являє собою лише одну з багатьох альтернативних концепцій управління, що не в усіх випадках є найефективнішою в системі публічного управління.

Як показує аналіз, серед основних типів суб’єктів публічного маркетингу здебільшого перелічуються органи виконавчої державної влади. Визначення основних характеристик поняття “суб’єкт публічного маркетингу”, що сформульовано нами, дає змогу розширити перелік суб’єктів державного управління. Це відбувається за рахунок критерію “суттєво впливає на основні управлінські процеси маркетингу (планування, організація, контроль) та визначає

ступінь успішності досягнення маркетингових цілей”.

Виходячи з цього, до суб'єктів державного маркетингу, крім основних типів суб'єктів державного управління, слід віднести також суспільство в цілому, конкретні суб'єкти політичної та громадської діяльності, окремі активні групи населення та конкретних активних громадян. Це відповідає останнім тенденціям розвитку громадянського суспільства. На користь подібного рішення можна навести такі аргументи:

1. Добровільний обмін та обов'язкова необхідність в обміні, реалізації транзакцій є невід'ємною умовою будь-якої маркетингової діяльності, у тому числі й у державному управлінні. Наявність доброї волі в основних учасників державно-маркетингової діяльності, їх готовність обмінюватися певними ресурсами (діями) з органами державної влади є необхідною умовою не тільки успішності державно-маркетингової діяльності, але й самого факту її здійснення.

2. В умовах розвитку громадянського суспільства в межах певної держави зростає роль політичних та громадських організацій, без участі яких неможливе вирішення достатньо широкого спектру проблем публічного управління.

3. Безперечним є факт потужного впливу суб'єктів політичної та громадської діяльності на ступінь успішності досягнення цілей державно-маркетингової діяльності.

Аналіз сутності поняття “суб'єкт публічного маркетингу” потребує дослідження його зв'язків із поняттям “об'єкт публічного маркетингу”.

Аналізуючи це поняття, важливо зауважити, що такий термін невід'ємно пов'язаний із поняттям “суб'єкт маркетингу”. До цього можна додати, що межі між ними в сучасних умовах є досить умовними.

Важко не погодитися з українським вченим, професором М. Х. Корецьким, який слушно зауважує: “Основна суперечність державного управління полягає у тому, що відповідність суб'єкта та об'єкта управління ніколи не буває абсолютно повною, оскільки воно й встановлюється, й порушується одночасно. Ця нескінченна проблемна ситуація час від часу загострюється та вирішується певними перебудовами або менш глобальними змінами” [14, с.14].

Підтвердження цьому положенню ми зустрічаємо в доробку вчених та важливих нормативних актах. Зокрема, у Концепції адміністративної реформи в Україні названі поняття розглядаються як основні елементи системи державного управління:

“а) суб'єкти управління (органи виконавчої влади),

б) об'єкти управління (сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави),

в) управлінська діяльність (процес), тобто певні суспільні відносини, через які реалізуються” [15].

Важливо також зауважити, що згідно з ст. 5 Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Далі у 38-й статті Основного закону

зазначено: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [1].

Слід зауважити, що термін “об’єкт державного маркетингу” близький за значенням, але не тотожний терміну “об’єкт державного управління”. Так, можна погодитися з В. Б. Авер’яновим, який стверджує, що об’єктами державного управління визначаються не тільки населення та певні групи людей, а й певні матеріальні ресурси, елементи виробничого та духовного життя людини — природні, матеріальні та фінансові ресурси, території, матеріальні об’єкти культури, тобто усі ті об’єкти, що перебувають у розпорядженні суб’єктів державного управління [16, с. 29].

Професор М. Х. Корецький із цього приводу зауважує: “Об’єктом управління є різноманітні форми суспільних відносин, зв’язків, поведінки й діяльності людей, на які спрямований вплив суб’єкта управління. Об’єкт управління завжди перебуває в діалектичному взаємозв’язку з суб’єктом. Цей зв’язок виявляється, зокрема, в тому, що об’єкт управління є певною мірою продуктом діяльності суб’єкта управління. Об’єктом управління може бути й суб’єкт управління, якщо він перебуває на нижчому ступені ієрархії управління. Щодо суспільства загалом, його конкретних, відносно самостійних осередків, то ці утворення певною мірою можуть бути водночас й об’єктом, і суб’єктом управління” [14, с. 17].

Визначаючи поняття “об’єкт публічного (державного) маркетингу” треба, на наш погляд, передусім мати на увазі громадян держави. Хоча нерідко дослідники вказують і на наявність інших цільових груп.

Аналізуючи перелік об’єктів публічного маркетингу, автори монографії за редакцією Л. В. Сморгунюва у тексті вказують: “У державному маркетингу [...] об’єктами є громадяни, соціальні групи, громади, державні та приватні організації (як виробничі, комерційні та некомерційні, так і невиробничі)” [13, с. 91].

Через відносини суб’єктів та об’єктів державного маркетингу розглядає сутність аналізованого поняття дослідниця І. Н. Рассказова. Щоправда, вона при цьому використовує поняття “державознавчий маркетинг”: “В термін “державознавчий маркетинг” ми вкладаємо такий сенс: це не просто реалізація маркетингової діяльності на рівні держави, а передусім пізнання суб’єктом системи державного управління як процесу взаємодії та взаємовпливу двох його складових: що управляють і керованих. “Державознавство” означає також можливість того, що пізнає (тобто що вже має маркетингову інформацію), планувати і, отже, управляти цим процесом (взаємодією владних структур і населення) та коригувати його у разі потреби” [17].

Досить розгалужену систему об’єктів публічного маркетингу представляють В. Т. Шатун та І. О. Зосімова: “Об’єктами маркетингу в публічному управлінні виступають:

– державні послуги та суспільні блага (товари, послуги та ін.). Вони

можуть бути подільними: пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, загальна та професійна освіта і неподільними — суспільна безпека;

- підприємства і організації, що знаходяться в державній власності і підлягають роздержавленню і приватизації, а також акції підприємств і організацій, держави, що знаходяться у власності і підлягають продажу;

- органи державного управління та місцевого самоврядування — з метою підвищення їх престижу, поліпшення іміджу і забезпечення сприяння їхньої діяльності з боку громадських, комерційних організацій і фізичних осіб;

- права, обов'язки та функції громадян і організацій, значущі для існування і розвитку держави та суспільства — процеси вжитку державних послуг, сплата податків, участь у виборах, виконання військової повинності, судових та інших громадянських обов'язків, функцій;

- норми і правила поведінки, цінності, програми, ідеї, що підтримуються державою і корисні для суспільства;

- території — країна, регіони, міжрегіональні утворення, міста і інші місцевості [18, с. 182]. Слід відзначити, що визначення об'єднує певний перелік об'єктів, а не означення їхньої сутнісної природи.

Підводячи проміжні підсумки аналізу, визначимо поняття “об'єкт публічного маркетингу”. У найширшому сенсі **об'єктом публічного маркетингу** є всі об'єкти, на які спрямований цілеспрямований публічно-маркетинговий вплив з метою досягнення цілей суб'єктів, що проводять публічно-маркетингову діяльність.

Основними **типами** об'єктів публічного маркетингу виступають:

- громадяни держави, населення, суспільство в цілому, групи людей, що виділяються за будь-якою ознакою, та інші цільові аудиторії, з якими відбуваються транзакційні операції та від діяльності (бездіяльності) яких безпосередньо залежить успішність державно-маркетингової діяльності. У цьому розумінні вказані об'єкти можуть розглядатися як “ринок державного маркетингу”;

- послуги та ідеї (що розглядаються в плані “товарів” у державному маркетингу);

- певні території та населені пункти, які вимагають використання маркетингового інструментарію;

- інші елементи комплексу державного маркетингу (“ціна”, “збут”, система державно-маркетингових комунікацій) та ін.

Розглядаючи ці поняття в системі публічного маркетингу, слід чітко уявляти, що їх поняття кардинально відрізняються від відповідних понять у “традиційній” теорії комерційного маркетингу. Передусім це стосується таких понять, як “товар”, “ціна”, “збут”, “ринок” у публічному маркетингу та ін. Так, із точки зору методології було б категорично невірним механічне перенесення маркетингових засад до системи публічного управління не тільки з ринкової сфери їх використання, а навіть зі значно ближчих галузей, наприклад, системи соціального, територіального або політичного маркетингу [6, с. 264].

Важливим елементом системи публічного маркетингу та одним із найважливіших типів його об'єктів

виступають споживачі. Таке поняття буде розглянуто в наших подальших публікаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Конституція* (Основний Закон) України від 26 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. *Одінцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М.* та ін. Суб'єкт державного управління // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. // Т. 1: Теорія державного управління. — К.: НАДУ, 2012. — С. 613–614.
3. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
4. *Малиновський В. Я.* // Державне управління: навч. посіб. — 2-ге вид., доп. та перероб. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.
5. *Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления: учебник. — М.: Юристъ, 2005. — 379 с.
6. *Ромат Є.* Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах : монографія / Є. Ромат. — К.: Вид-во УАДУ, 2003. — 380 с.
7. *Сибикеев К.* Государственное и муниципальное управление. — М.: Эксмо, 2007. — 154 с.
8. *Павленко А. Ф., Войчак А. В.* Маркетинг: навч.-метод. посіб. — 2-ге вид., доп. та випр. — К.: КНЕУ, 2001. — 106 с.
9. *Баканов Г. Б.* Маркетинг: лекции. — Таганрог: ТРТУ, 2005. — 243 с.
10. *Шевченко Ю. А.* Правовое регулирование маркетинговой деятельности. — Владивосток: ВГУЭС, 2010. — 82 с.
11. *Нуралиев С. У., Нуралиева Д. С.* Маркетинг. — М.: ИТК “Дашков и К”, 2013. — 361 с.
12. *Скопин А. А.* Курс лекций по дисциплине “маркетинг”. — Ярославль: Ярославский филиал Москов. финансово-юрид. ун-та, 2008 / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/html?page=3#2729838>
13. *Государственное управление и политика: учеб. пособие* / под ред. Л. В. Сморгунова. — СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. — 564 с.
14. *Корецький М. Х.* Теоретичні засади державного управління // Персонал. — 2007. — № 5. — С. 12–19.
15. *Концепція адміністративної реформи в Україні.* — К.: ДВПП М-во науки України, 1998. — 62 с.
16. *Державне управління: теорія і практика* / за ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінкомінтер, 1998. — 438 с.
17. *Рассказова И. Н.* Государствоведческий маркетинг в структуре профессиональной компетентности государственного служащего [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://exsolver.narod.ru/govemarket.html>
18. *Шатун В. Т., Зосімова І. О.* Маркетинг в публічному управлінні: сутність, специфіка, класифікація // Наук. праці. Держ. управління. — 2016. — Вип. 255. — Т. 267. — С. 181–187.
19. *Чаплай І. В.* Маркетинг у механізмах державного управління: монографія / І. В. Чаплай, Є. О. Романенко. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2016. — 208 с.
20. *Романенко К. М.* Державний маркетинг як механізм максимізації

соціальної ефективності державного управління // Інвестиції: практика та досвід. — 2010. — № 10. — С. 85–88.

REFERENCES

1. *Konstytutsiya* (Osnovnyy Zakon) Ukrayiny [Fundamental law of Ukraine] vid 26 chervnya 1996 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. — 1996. — № 30. — St. 141 [in Ukrainian].
2. *Shatun V. T., Zosimova I. O.* Marketynh v publichnomu upravlinni: sutnist', spetsyfika, klasyfikatsiya [Marketing in Public Management: Essence, Specificity, Classification] // Naukovi pratsi. Derzh. upravlinnya. — 2016. — Vyp. 255. — T. 267. — S. 181–187 [in Ukrainian].
3. *Rasskazova Y. N.* Hosudarstvovedchesky marketynh v strukture professional'noy kompetentnosti hosudarstvennoho sluzhashcheho [Govern marketing in the structure of professional competence of civil servants] // [Online]: <http://exsolver.narod.ru/govemarket.html> [in Russian].
4. *Chaplay I. V.* Marketynh u mekhanizмах derzhavnoho upravlinnya: monohrafiya [Marketing in the mechanisms of public administration] / I. V. Chaplay, Ye. O. Romanenko. — K.: DP "Vyd. dim "Personal", 2016. — 208 s. [in Ukrainian].
5. *Romanenko K. M.* Derzhavnyy marketynh yak mekhanizm maksymizatsiyi sotsial'noyi efektyvnosti derzhavnoho upravlinnya [Govern Marketing as a mechanism for maximizing the social efficiency of public administration] // Investytsiyi: praktyka ta dosvid. — 2010. — № 10. — S. 85–88. [in Ukrainian].
6. *Romat Ye.* Transformatsiya modeli derzhavnoho upravlinnya reklamnoyu diyal'nistyu u perekhidnykh umovakh: monohr. [Transformation of the model of public management of advertising activity in transitional conditions] / Ye. Romat. — K.: Vyd-vo UADU, 2003. — 380 s. [in Ukrainian].
7. *Skypyn A. A.* Kurs lektsyy po dystsyplyne "marketynh" [Course of lectures on the discipline "marketing"]. — Moskov.fynansovo-yuryd.un-t, 2008 / [Online]: <http://rudocs.exdat.com/html?page=3#2729838>. [in Russian].
8. *Hosudarstvennoe upravlenye y polityka: Ucheb. posoby* [Public Administration and Policy] / Pod red. L. V. Smorhunova. — SPb.: Yzd-vo S.-Peterb. un-ta, 2002. — 564 s. [in Russian].
9. *Odintsova H. S., Dzyundzyuk V. B., Mel'tyukhova N. M.* ta in. Sub'yekt derzhavnoho upravlinnya [Subject of Public Administration] / V kn. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 tomakh / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny; nauk.-red. kolehiya: Y. V. Kobasyuk (holova) ta in. // Tom 1: Teoriya derzhavnoho upravlinnya. — K.: NADU, 2012. — S. 613–614. [in Ukrainian].
10. *Bakumenko V. D.* Formuvannya derzhavno-upravlins'kykh rishen': Problemy teorii, metodolohiyi, praktyky: Monohrafiya. [Formation of state-management decisions: Problems of theory, methodology, practice]. — K.: Vyd-vo UADU, 2000. — 328 s. [in Ukrainian].
11. *Malynovs'ky V. Ya.* Derzhavne upravlinnya: Navch. pos. [Public Management]. — Vyd. 2-he, dop. ta pererob. — K.: Atika, 2003. — 576 s. [in Ukrainian].
12. *Chyrkyn V. E.* Systema hosudarstvennoho y munitsypal'noho upravlinnya: Uchebnyk. [System of State and Municipal Management]. — M.: Yuryst, 2005. — 379 s. [in Russian].

13. *Sybykeev K.* Hosudarstvennoe y munitsypal'noe upravlenye. [State and municipal government]. — M. : Ёksmo, 2007. — 154 s. [in Russian].
14. *Pavlenko A. F., Voychak A. V.* Marketynh: Navch.-metod. posib. [Marketing]. — 2-e vyd., dop. ta vypr. — K.: KNEU, 2001. — 106 s. [in Ukrainian].
15. *Bakanov H. B.* Marketynh: lektsyy. [Marketing]. — Tahanroh: TRTU, 2005. — 243 s. [in Russian].
16. *Shevchenko Yu. A.* Pravovoe rehulyrovanye marketynhovoy deyatel'nosti. — [Legal regulation of marketing activities]. — Vladyvostok: VHUЁS, 2010. — 82 s. [in Russian].
17. *Nuralyev S. U., Nuralyeva D. S.* Marketynh. [Marketing]. — M.: YTK “Dashkov y K”, 2013. — 361 s. [in Russian].
18. *Korets'kyi M. Kh.* Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnya [Theoretical Basis of Public Administration] // Personal. — 2007. — № 5. — S. 12–19. [in Ukrainian].
19. *Kontseptsiya* administratyvnoyi reformy v Ukrayini. [Concept of administrative reform in Ukraine]. — K.: DVPP Minnauky Ukrayiny, 1998. — 62 s. [in Ukrainian].
20. *Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka* [Public Management: Theory & Practice] / Za red. V. B. Aver'yanova. — K.: Yurinkom, 1998. — 438 s. [in Ukrainian].



УДК: 332.07/.08: 005.591.1 (477)

Сурай Інна Геннадіївна,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20, тел.: (050) 352 05 23, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

Сурай Інна Геннадьевна,

доктор наук государственного управления, доцент, профессор кафедры публичного управления и публичной службы, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (050) 352 05 23, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724



Suray Inna Gennadiivna,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of public administration and public service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Eugene Pottier, 20, tel.: (050) 352 05 23, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

Мазуренко Михайло Павлович,

голова Коропської районної ради Чернігівської області, магістрант, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20, тел.: (096) 795 22 80, e-mail: mazurenko_mp@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9940-1888

Мазуренко Михаил Павлович,

председатель Коропского районного совета Черниговской области, магистрант,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (096) 795 22 80, e-mail: mazurenko_mp@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9940-1888

Mazurenko Mikhail Pavlovich,

Chairman of the Koropsky District Council of the Chernigov Region, magistrant, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Eugene Potier, 20, tel.: (096) 795 22 80, e-mail: mazurenko_mp@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9940-1888

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.33>

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Анотація. Висвітлено практичні аспекти реформування місцевої влади в Україні на сучасному етапі децентралізації влади, а саме: в умовах добровільного об'єднання територіальних громад на прикладі Коропського району Чернігівської області. Доведено, що логічним продовженням процесу завершення об'єднання територіальних громад має стати адміністративно-територіальна реформа з територіального формування адміністративної одиниці, яка носитиме назву району та яка об'єднуватиме кілька ОТГ. Це має залежати від географічного розташування, наявності інфраструктури, дорожньо-транспортної мережі, доступності надання медичних послуг, інших чинників.

Відмічено, що з метою забезпечення реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у такій структурній одиниці має бути сформована районна рада з представників ОТГ, що забезпечуватиме основні повноваження органів місцевого самоврядування районного рівня. Районна рада має утворити власний виконавчий орган, який повинен бути їй підконтрольним та підзвітним. Систему органів центральної виконавчої влади у новоствореній адміністративній одиниці (районі) може представляти відповідний орган, утворений Кабінетом Міністрів України, до функцій якого має бути віднесено координацію діяльності територіальних підрозділів органів виконавчої влади на місцях та контроль за цільовим та ефективним використанням коштів Державного бюджету, що надходитимуть на розвиток відповідних територій.

Визначено, що саме місцева влада, яка є одним із основних суб'єктів публічного управління на місцевому рівні та, зокрема, розвитку територій, у своїй діяльності найбільш враховує традиції народу, його ментальність, рівень розвитку громадянського суспільства та його спроможність.

Ключові слова: місцева влада, реформування, децентралізація, об'єднання територіальних громад (ОТГ).

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. Освещены практические аспекты реформирования местной власти в Украине на современном этапе децентрализации власти, а именно:

в условиях добровольного объединения территориальных общин на примере Коропского района Черниговской области. Доказано, что логическим продолжением процесса завершения объединения территориальных общин должна стать административно-территориальная реформа по территориальному формированию административной единицы, которая будет носить название района и объединять несколько объединенных территориальных общин. Это зависит от географического расположения, наличия инфраструктуры, дорожно-транспортной сети, доступности предоставления медицинских услуг, других факторов.

Отмечено, что в целях обеспечения реализации положений Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине в такой структурной единице должен быть сформирован районный совет из представителей ОТО, обеспечивающий основные полномочия органов местного самоуправления районного уровня. Районный совет должен создать собственный исполнительный орган, который должен быть ему подконтрольным и подотчетным. Систему органов центральной исполнительной власти во вновь созданной административной единице (районе) может представлять соответствующий орган, образованный Кабинетом Министров Украины, к функции которого должны быть отнесены координация деятельности территориальных подразделений органов исполнительной власти на местах и контроль за целевым и эффективным использованием средств Государственного бюджета, поступающие на развитие соответствующих территорий.

Определено, что именно местные власти, которая является одним из основных субъектов публичного управления на местном уровне и, в частности, развития территорий, в своей деятельности наиболее учитывает традиции народа, его ментальность, уровень развития гражданского общества и его способность.

Ключевые слова: местная власть, реформирование, децентрализация, объединение территориальных общин.

REFORMING OF THE LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: PRACTICAL ASPECTS

Abstract. The practical aspects of the reform of local government in Ukraine at the present stage of decentralization of power are highlighted, namely: in the conditions of voluntary association of territorial communities on the example of Koropsky district of Chernihiv region. It is proved that the administrative and territorial reform of the territorial formation of the administrative unit, which will carry the name of the rayon and which will unite several united territorial communities, should be a logical continuation of the process of completion of the association of territorial communities. This should depend on the geographical location, the availability of infrastructure, the road transport network, the availability of medical services, and other factors.

It was noted that in order to ensure the implementation of the provisions of the Concept for the reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine, a district council of representatives of OTG should be formed in such a structural unit, which will provide the main powers of local government bodies at the district level. The district council should establish its own executive body, which should be under its control and accountable. The system of central executive authorities in the newly created administrative unit (rayon) may be represented by the relevant body set up by the Cabinet of Ministers of Ukraine, whose functions should include the coordination of the activities of the territorial units of the executive power on the ground and control over the targeted and effective use of the State budget funds that will be received on the development of the respective territories.

It has been determined that local authorities, which are one of the main subjects of public administration at the local level and, in particular, the development of territories, most in their activity take into account the traditions of the people, their mentality, the level of development of civil society and its ability.

Keywords: local government, reform, decentralization, territorial communities (OTG).

Постановка проблеми. Саме місцева влада, яка є одним із основних суб'єктів публічного управління на місцевому рівні та, зокрема, розвитку територій, у своїй діяльності найбільш враховує традиції народу, його ментальність, рівень розвитку громадянського суспільства та його спроможність.

Розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави безпосередньо пов'язаний зі становленням дієвої місцевої влади.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі — Концепція), прийнята 1 квітня 2014 р., визначає головні шляхи розв'язання проблем місцевого самоврядування. Ключовими питаннями, які визначають суть змін, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів

місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [1].

Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [2], яка визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних умов становлення та

розвитку України, серед основних реформ та програм розвитку держави за вектором відповідальності визначає децентралізацію та реформу державного управління. Зазначається [2], що територіальні громади мають самостійно вирішувати питання місцевого значення, свого добробуту і нести відповідальність за розвиток всієї країни.

Аналіз останніх публікацій показав, що питання ефективного функціонування органів місцевої влади, становлення представницьких органів влади, зокрема місцевого рівня, зростання ролі територіальних громад у вирішенні місцевих справ обґрунтовують у наукових працях В. Борденюк, В. Вакуленко, П. Ворона, В. Гошовська, Т. Іванова, В. Куйбіда, О. Пухкал, І. Розпутенко, В. Толкованов та ін.

Попри значний інтерес вітчизняних та зарубіжних дослідників до питань функціонування місцевої влади, питання реформування місцевої влади в умовах добровільного об'єднання територіальних громад (далі — ОТГ), зокрема практичні аспекти цього процесу, ще не стали предметом спеціальних наукових досліджень.

Саме тому **метою статті** є висвітлення практичних аспектів реформування місцевої влади в Україні на сучасному етапі децентралізації влади (в умовах добровільного об'єднання територіальних громад на прикладі Коропського району Чернігівської області).

Виклад основного матеріалу. Концепція передбачає децентралізацію влади і побудову такої системи місцевого самоврядування, яка

повністю відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та положенням інших міжнародних договорів, рекомендацій Ради Європи у сфері місцевої і регіональної демократії. У Концепції враховано рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, прийняті на його сесії 31 жовтня 2013 р., а також положення Декларації Конгресу від 25 березня 2014 р.

Концепцією [1] визначено трирівневу систему організації місцевого самоврядування та чітко окреслено сфери компетенції кожного рівня місцевого самоврядування. Основні сфери відповідальності органів місцевого самоврядування зосереджено на базовому рівні, і їхня кількість набагато більша, ніж на інших рівнях.

Розуміючи важливість та необхідність реформування застарілої та не ефективної в реаліях сьогодення системи адміністративно-територіального устрою в країні та органів місцевої влади — як однієї з її похідних, Коропською районною радою було розпочато *вивчення основних положень* проекту Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” ще у 2014 році, з моменту його появи на сайті Верховної Ради України, та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

Зазначимо, що з березня 2015 р. Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [3] закріплено: основні умови добровільного об'єднання територіальних громад; порядок добровільного об'єднання, зокрема утворення

об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування; порядок добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад; державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання; форми такої підтримки, зокрема фінансова підтримка державою та перспективний план формування територій громад.

Проведений виконавчим апаратом Коропської районної ради *аналіз* показав, що за останні 25 років кількість жителів району зменшилась на 11,3 тис., а кількість сільських рад збільшилася на 9 тис. Склалася ситуація, коли найбільша сільська рада нараховувала в своєму складі більше 2 тис. жителів, а найменша не мала й 200 при однаковій кількості штатних одиниць у місцевих радах, тобто навантаження на одного працівника виконавчого апарату однієї ради було в 10 разів більше, ніж іншої, при тих самих фінансових затратах на утримання апарату. Стало очевидним, що реформування низового, базового, складу тягнутиме за собою об'єднання громад у нові структурні одиниці на рівні новоутворених районів, а також впровадження певних змін і на регіональному рівні. Тобто ця складова формування нового адміністративно-територіального устрою практично стала, найбільш дискусійною частиною в децентралізаційній реформі. Проста зміна меж територій рад без передачі владних та фінансових потоків на місце була, на нашу думку, основною причиною провалу спроби проведення адміністративно-територіальної реформи у 2005 році. *Врахувавши ці чинники*, в

районі розпочалася *робота з реалізації* на його території проекту з децентралізації влади через добровільне об'єднання територіальних громад.

У рамках проведення *інформаційно-комунікаційної кампанії* та роз'яснення основних положень, організаційного та юридичного забезпечення реалізації Концепції [1], на виконання законодавства щодо співробітництва та об'єднання територіальних громад [3; 4], районною радою та районною державною адміністрацією було розроблено для реалізації низку відповідних заходів. Зокрема: семінари-наради з сільськими, селищними головами; навчання безпосередньо в сільських, селищних радах з депутатськими корпусами, членами виконавчих комітетів, активами громад; обговорення питання об'єднання територіальних громад на обговорення на загальних зборах (сходах) у населених пунктах району; "круглі столи" з сільськими, селищними головами, керівниками установ, організацій району, керівниками структурних підрозділів районної ради, районної державної адміністрації за участю представників засобів масової інформації з питань виконання законодавства щодо співробітництва та об'єднання територіальних громад у районі. Під час обговорень постало питання можливих ризиків: фінансових; недопущення зменшення надання обсягів послуг населенню майбутніх громад; супротиву керівників самозабезпечених територіальних громад до добровільного об'єднання. Після значного обсягу проведеної підготовчої, роз'яснювальної роботи, враховуючи вимоги територіальних громад

району в цілому щодо забезпечення їхнього подальшого самостійного функціонування, було напрацьовано кілька варіантів об'єднання.

При розгляді варіантів можливого об'єднання враховувалося, що Коропський район має одну з найнижчих в області густоту населення, високий рівень старіння населення, від'ємний демографічний приріст, розгалужену мережу бюджетних установ. Одним із визначальних принципів об'єднання передбачались доступність надання публічних послуг, територіальне розміщення і транспортне сполучення. Також враховувалася можливість самозабезпечення об'єднаних територіальних громад.

Після тривалих дискусій, обговорень, аналізу сільськими, селищними головами було запропоновано обрати за базову модель — утворення на території району двох об'єднаних територіальних громад. Цей варіант передбачав утворення Коропської ОТГ у складі 19 сільських, селищних рад і Понорницької ОТГ у складі 8 місцевих рад та повністю відповідав Методиці формування спроможних територіальних громад [5].

Рішення “круглого столу” було винесено на розгляд та затвердження *робочої групи* з опрацювання пропозицій територіальних громад району щодо їх добровільного об'єднання, затвердженого спільним розпорядженням в.о. голови районної державної адміністрації та голови районної ради від 20 лютого 2015 р. № 3. До складу робочої групи увійшли представники районної державної адміністрації, районної ради, депутати районної ради, сільські,

селищні голови району. Робочою групою затверджено пропозиції з добровільного об'єднання територіальних громад Коропського району з наступним наданням їх обласній державній адміністрації і обласній раді для узагальнення та інформування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Після *прийняття рішення* Чернігівською обласною радою *про схвалення Перспективного плану формування територій громад* Чернігівської області та його затвердження Кабінетом Міністрів України [6] (з утворенням на території району саме двох ОТГ (див. рисунок) розпочалася *безпосередня робота зі створення об'єднаних територіальних громад*.

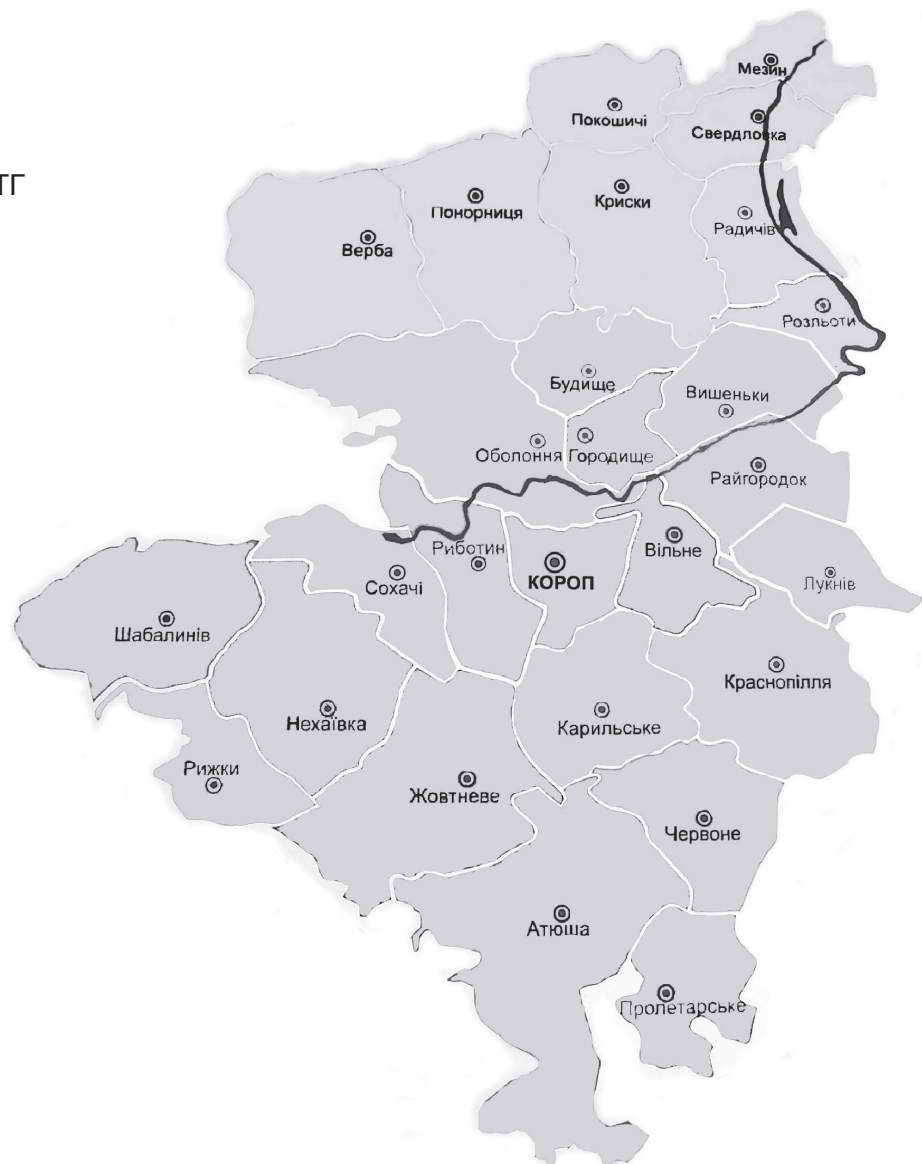
Проте слід визнати, що 2015 рік був втрачений стосовно утворення громад. Цьому причиною стала низка об'єктивних та суб'єктивних факторів:

- супротив керівників самозабезпечених територіальних громад до добровільного об'єднання (завдяки “бюджетній децентралізації” при змінах до Бюджетного та Податкового кодексів);

- у місцевих громадах відбулося витребування земельних наділів, що до цього десятками років заростали бур'янами, заліснювалися, не використовувалися за цільовим призначенням. Прихід інвесторів на території відповідних рад у декілька разів збільшив надходження до місцевих бюджетів від сплати земельних податків. Керівники громад отримали самозабезпечені, самодостатні бюджети, що, у свою чергу, дало мож-

Понорницька ОТГ

Коропська ОТГ



Межі ОТГ Коропського району відповідно до [6]

ливисті не лише вкладати кошти в розвиток відповідних територій, а й збільшувати видатки на утримання апарату шляхом підвищення заробітних плат. У частині сільських рад у зв'язку з надходженням додаткових коштів заробітні плати працівників виконавчих апаратів у 4–5 разів перевищували заробітні плати працівників виконавчого апарату районної ради, районної державної адміністрації. Таких сільських рад було 30–40 %, і вони розуміли, що у разі об'єднання їхні кошти будуть централізовані в один загальний

бюджет об'єднаної територіальної громади, і, відповідно, налаштовували депутатів місцевих рад, керівників бюджетних установ проти процесу об'єднання.

Окрім цього, у 2015 р. сільські, селищні голови повністю поринули в передвиборчі перегони (місцеві вибори), оскільки конкуренція у зв'язку з активізацією діяльності політичних партій напередодні виборів значно зросла. Події в державі 2013–2014 рр. змінили політичні настрої людей. У кожному населеному пункті на посаду сільських го-

лів претендувало 4–7 кандидатів, і діючим сільським, селищним головам було не до процесів децентралізації.

Значно вплинула на неможливість утворити ОТГ на території району ще у 2015 році нечітка позиція виконавчої гілки влади. З призначенням нового керівництва в обласній та районній державних адміністраціях з'явилася нова тенденція у підході до формування ОТГ: “один район — одна громада”. На відкритих зустрічах, в засобах масової інформації декларувалася підтримка процесів децентралізації у визначений законодавством спосіб — на засадах добровільності, відповідно до вимог Перспективного плану, з дотриманням вимог Методики формування спроможних територіальних громад, а реально наполягали на тому, щоб сільські голови об'єднувалися тільки в одну громаду, і щоб цю громаду очолив саме голова районної державної адміністрації, при цьому нехтуючи зазначеними нормативно-правовими актами. Тобто в результаті такої “реформи” мала б утворитися так звана громада, яка б була підконтрольна і перебувала під впливом саме виконавчої гілки влади, мала б ті самі географічні межі, що й район. При цьому за наявності сільських, селищних рад люди отримували адміністративні послуги безпосередньо на місцях, а при створенні однієї громади, коли більшість адміністративних, розпорядчих функцій переходить безпосередньо в громаду, жителям сіл довелося б звертатися по послуги до центру громади, у нашому випадку це за 60–70 км від крайніх сіл району.

Названі чинники у поєднанні з іншими, на жаль, не дали можливості розпочати роботу зі створення ОТГ на теренах Коропського району у 2015 р. Час для реформ місцевого самоврядування в числі першопрохідців було втрачено. Але в районі вже назрівала класична ситуація, коли “низи не хотіли, а верхи не могли”.

Результати місцевих виборів у жовтні 2015 р. дещо змінили конфігурацію депутатського корпусу та сільських, селищних голів. Третина керманичів територіальних громад не була переобрана на займані посади, здебільшого це ті люди, які були найбільшими противниками реформи місцевого самоврядування. На рівні районної ради за активної підтримки новообраного селищного голови Коропа була знову розпочата *робота з формування громадської думки* про необхідність та доцільність реформ. До співпраці *залучалися представники* *Офісу реформ* в області, *громадських організацій*, які впроваджували децентралізацію в практичну площину. В області почали діяти перші п'ять ОТГ, що перейшли на прямі міжбюджетні відносини. З делегаціями сільських, селищних голів за активної підтримки Асоціації місцевих рад Коропщини було *вивчено досвід* Кіптівської, Вертіївської, Деснянської ОТГ Чернігівської області, Шишацької ОТГ Полтавської області, яка найбільш територіально і фінансово співпадала із затвердженою Перспективним планом Коропською ОТГ.

У березні 2016 р. на спільній нараді з сільськими, селищними головами був *розроблений алгоритм дій* з об'єднання в Коропську ОТГ і *розпочато*

процес реформування місцевого самоврядування Коропщини. Ініціатором об'єднання виступила Коропська селищна рада. Пройшовши всі процедури, передбачені законодавством, що включали в себе сесії сільських, селищних рад, громадські обговорення, утворення спільних робочих груп, розроблення проектів рішення, отримання висновків щодо відповідності проектів рішень у вересні 2016 р., було прийнято рішення “Про добровільне об'єднання територіальних громад у Коропську селищну об'єднану територіальну громаду”.

До складу ОТГ увійшло 16 сільських та одна селищна рада (63 % від загальної кількості), населення склало 15,7 тис. осіб (67 % від загальної кількості), територія ОТГ становить 907,4 кв. км. (69 % від загальної кількості), населених пунктів у громаді — 45 (69 % від загальної кількості). Дві сільські ради, які за Перспективним планом мали бути у складі Коропської ОТГ, не виявили бажання на цьому етапі об'єднуватися і функціонують самостійно.

За зверненням обласної державної адміністрації Центральна виборча комісія призначила на 18 грудня 2016 р. перші вибори в об'єднаній територіальній громаді, за результатами яких переконливу перемогу на посаду Коропського селищного голови здобув ініціатор об'єднання, діючий на той час селищний голова В. І. Журавель, було обрано 26 депутатів селищної ради. На першій сесії селищної ради 30 грудня 2016 р. було визнано повноваження селищного голови та депутатів селищної ради. У травні 2017 р. було проведено перші вибори старост в 16 старостах Коропської

ОТГ. З проведенням виборів старост організаційний процес утворення Коропської ОТГ можна вважати завершеним, проте ще *не завершено весь процес реформування місцевої влади*, який набув нової форми, виникли нові проблемні питання, що потребують оперативного й ефективного вирішення та особливої чіткості визначених законодавчих рамок.

Висновки дослідження. Вважаємо, що логічним продовженням процесу завершення об'єднання територіальних громад має стати адміністративно-територіальна реформа з територіального формування адміністративної одиниці, яка носитиме назву району і об'єднуватиме кілька ОТГ. Це має залежати від географічного розташування, наявності інфраструктури, дорожньо-транспортної мережі, доступності надання медичних послуг, інших чинників.

З метою забезпечення реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у такій структурній одиниці має бути сформована районна рада з представників ОТГ, що забезпечуватиме основні повноваження органів місцевого самоврядування районного рівня. Районна рада має утворити власний виконавчий орган, який повинен бути їй підконтрольним та підзвітним. Систему органів центральної виконавчої влади у новоствореній адміністративній одиниці (районі) може представляти відповідний орган, утворений Кабінетом Міністрів України, до функцій якого має бути віднесено координацію діяльності територіальних підрозділів органів виконавчої влади на місцях

та контроль за цільовим та ефективним використанням коштів Державного бюджету, що надходитимуть на розвиток відповідних територій.

У перспективі подальші розвідки у цьому напрямі мають стосуватися науково обґрунтованих пропозицій з подальших кроків у реформуванні місцевої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
2. *Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020”* : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. *Про добровільне об’єднання територіальних громад* : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19
4. *Про співробітництво територіальних громад* : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
5. *Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад*: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
6. *Про затвердження перспективного плану формування територій*

громад Чернігівської області : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 серп. 2015 р. № 899-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/899-2015-%D1%80>

REFERENCES

1. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2014), rozporiadzhennia “Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial’noi orhanizatsii vlady v Ukraini”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> (Accessed 1 April 2014).
2. *President of Ukraine* (2015), ukaz “Pro Stratehiiu staloho rozvytku “Ukraina–2020”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 12 January 2015).
3. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “Pro dobrovil’ne ob’iednannia terytorial’nykh hromad”, available at: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (Accessed 5 February 2015).
4. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine “Pro spivrobotnytstvo terytorial’nykh hromad”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Accessed 17 June 2014).
5. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2015), postanova “Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorial’nykh hromad”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 8 April 2014).
6. *Cabinet of Ministers of Ukraine* (2015), rozporiadzhennia “Pro zatverdzhennia perspektyvnogo planu formuvannia terytorij hromad Chernihivs’koi oblasti”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/899-2015-%D1%80> (Accessed 12 August 2015).

УДК 35:002.8

Усаченко Олександр Олександрович,
аспірант, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 02000, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00
48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0002-5458-8976

Усаченко Александр Александрович,
аспирант, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 02000, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00
48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0002-5458-8976

Usachenko Alexander Alexandrovich,
post-graduate student, Interregional Aca-
demy of Personnel Management, 02000, Ky-
iv, Str. Frometivska, 2, tel.: (093) 871 00 48,
e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0002-5458-8976



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.34>

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ БАЗОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Розглянуто низку євроінтеграційних аспектів розвитку базових механізмів державного управління, зокрема, в контексті парадигми “GoodGovernance”. Виділені їх особливості та відповідні проблемні питання. Обґрунтовано, що підвищення ефективності та результативності прийняття та реалізації державно-управлінських рішень пов’язане із збільшенням обсягів отримання та оброблення інформації в електронному вигляді за допомогою комп’ютерних систем та інформаційних технологій (електронні інформаційно-довідкові та інформаційно-правові системи, мережі, грид-технології, автоматизовані робочі місця управління та інше). Йдеться про прогнозування, планування та проектування, контроль, оцінювання, моніторинг тощо. Все це стосується стратегічного управління та планування, програмно-цільового (програми діяльності уряду, загальнодержавні та інші цільові програми, регіональні програми, національні проекти) управління, державного і місцевого бюджетування.

Відзначено, що підвищення ефективності надання різноманітних адміністративних послуг пов’язане із збільшенням обсягів адміністративних

послуг та їх географії та зменшенням часу їх надання (технологія “єдине вікно”, інформаційно-довідкові електронні мережі та інше).

Визначено проблемні питання запровадження моделі та парадигми “добročесного врядування” у вітчизняній системі державного управління: неврахування світового, насамперед європейського досвіду впровадження моделі та парадигми “добročесного врядування”; надмірне лобіювання децентралізації владою на міському рівні; спроба реформування системи державного управління, зокрема шляхом переходу до моделі “державного менеджменту” в реальних умовах обмеженості державного бюджету; відсутність серйозної підготовленості, в першу чергу кадрової, до такого переходу; фактично спостерігається штучна спроба поєднати дві різні моделі державного управління, а саме “добročесного врядування” та “державного менеджменту” та ін.

Ключові слова: аспекти, базові механізми, державне управління, євроінтеграція, парадигма “Good Governance”, розвиток.

ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ БАЗОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Рассмотрен ряд евроинтеграционных аспектов развития базовых механизмов государственного управления, в частности, в контексте парадигмы “GoodGovernance”. Выделены их особенности и соответствующие проблемные вопросы.

Обосновано, что повышение эффективности и результативности принятия и реализации государственно-управленческих решений связано с увеличением объемов получения и обработки информации в электронном виде с помощью компьютерных систем и информационных технологий (электронные информационно-справочные и информационно-правовые системы, сети, грид-технологии, автоматизированные рабочие места управленца и прочее). Речь идет о прогнозировании, планировании и проектировании, контроле, оценке, мониторинге и тому подобном. Все это касается стратегического управления и планирования, программно-целевого (программы деятельности правительства, общегосударственные и другие целевые программы, региональные программы, национальные проекты) управления, государственного и местного бюджетирования.

Отмечено, что повышение эффективности предоставления различных административных услуг связано с увеличением объемов административных услуг и их географии и уменьшением времени их предоставления (технология “единое окно”, информационно-справочные электронные сети и т. д.).

Определены проблемные вопросы внедрения модели и парадигмы “добродетельного управления” в отечественной системе государственного управления: неучет мирового, прежде всего европейского опыта внедрения модели и парадигмы “добродетельного управления”; чрезмерное лоббирование децентрализации власти на городском уровне; попытка реформирования системы государственного управления, в частности путем перехода к модели “государ-

ственного менеджмента” в реальных условиях ограниченности государственного бюджета; отсутствие серьезной подготовленности, в первую очередь кадровой, к такому переходу; фактически наблюдается искусственная попытка совместить две разные модели государственного управления, а именно “добродетельного управления” и “государственного менеджмента” и др.

Ключевые слова: аспекты, базовые механизмы, государственное управление, евроинтеграция, парадигма “Good Governance”, развитие.

EUROONTEGRATION ASPECTS OF BASIC MECHANISMS DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article considers a number of European integration aspects of the basic mechanisms development in public administration in the context of the “Good Governance” paradigm. Their peculiarities and corresponding problem questions are singled out.

Proved that the efficiency and effectiveness of adopting and implementing state-management decisions associated with an increase in receiving and processing information electronically through a computer system and information technology (electronic information and referral and information-legal systems, networks, grid-technology, automated work places of the manager, etc.). It is about forecasting, planning and designing, monitoring, evaluation, monitoring, etc. All of this relates to strategic management and planning, programmatic and targeted (government action programs, national and other targeted programs, regional programs, national projects) management, state and local budgeting.

It is noted that increasing the efficiency of providing various administrative services is associated with an increase in the volume of administrative services and their geography and the reduction in the time of their provision (technology “single window”, information and reference electronic networks, etc.).

Identified the introduction of the model and paradigm of “good governance” in the national system of public administration, ignoring the world, especially European experience implementing the model and paradigm of “good governance”; excessive lobbying for decentralization by the authorities at the city level; an attempt to reform the public administration system, in particular by moving to the model of “state management” in real conditions of the limited budget of the state; lack of serious preparedness, first of all recruiting, to such a transition; in fact, there is an artificial attempt to combine two different models of public administration, namely, “good governance” and “state management”, etc..

Keywords: state-civil communication, public authority, proper state management, social and civil potential.

Постановка проблеми. В Україні відбувається прискорена реалізація її євроінтеграційного прагнення. У

цьому контексті, на нашу думку, заслуговує на увагу питання впливу цього прагнення на розвиток базово-

вих механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти застосування євроінтеграційного підходу висвітлені у вітчизняній нормативно-правовій базі, довідниковій літературі, а також у дослідженнях державного управління вітчизняними (А. Колодій, В. Мартиненко, П. Надолішній, Л. Новак-Каляєва, І. Григорчак, А. Пухтецька, О. Красівський та ін.) та зарубіжними (Я. Гонціж, Д. Красильников, О. Сивинцева, Е. Троїцька та ін.) вченими [1–10].

Метою статті є висвітлення євроінтеграційного аспекту розвитку базових механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Україна з 2002 року, коли вперше у Посланні Президента України до Верховної Ради України було наголошено на європейському виборі, й до 2014 року, в якому були підписані політична (21 березня) та економічна (27 червня) частини Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, зробила великий прорив на шляху європейської інтеграції. Постає запитання, що це дає країні в контексті розвитку базових механізмів державного управління.

До базових механізмів державного управління нами віднесені ті з них, що забезпечують реалізацію в ньому основних функцій менеджменту (планування, організація, мотивація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація) та є типовими для різних об'єктів державного управління. Серед них маємо: державне стратегічне планування (довгострокове цілепокладання), держав-

ну політику (узгоджений план дій на середньострокову перспективу), державне програмування (державні програми розвитку, державні цільові програми, національні проекти), державне бюджетування (розроблення щорічних державних бюджетів), державний контроль (всі його види та форми), адміністративне реформування (інституційне та структурно-функціональне оновлення системи державного управління). Останнє спрямоване на модернізацію системи державного управління як суб'єкта управління (система органів державної влади), а інші — на його розвиток (модернізацію, підвищення ефективності та результативності тощо) як об'єкта управління (системи суспільних сфер, галузей, відносин, територій).

Для відповіді на поставлене запитання необхідно звернутися до сутності європейської інтеграції.

У Вікіпедії європейську інтеграцію визначено як процес виробничої, політичної, правової, економічної інтеграції держав, які цілком або частково знаходяться в Європі. За інституційного підходу, запропонованого Ернстом Хаасом, європейська інтеграція розглядається як процес трансформації національних практик взаємодії інститутів, яка призводить до створення багаторівневої системи управління з множиною центрів прийняття рішень [4].

Таким чином, як наслідок подальшого вступу України до Європейського Союзу слід очікувати перетворення системи державного управління України в один із центрів прийняття рішень в його складі. Це, у свою чергу, потребує переходу

системи державного управління та всіх сфер суспільної життєдіяльності України на чинні стандарти та регламенти ЄС, що зараз реально відбувається. Протягом вже достатньо значного періоду в Україні відбувається приведення її законодавчої бази у відповідність до європейської. Виконуючи спочатку План дій Україна — Європейський Союз, а потім Угоду про партнерство та співпрацю між Європейськими співтовариствами та Україною, здійснено чимало перетворень та пристосувань у політичній, економічній, соціальній, екологічній, гуманітарній та безпековій сферах.

Угода про асоціацію з Європейським Союзом потребує виконання низки ключових положень, які схематично зображені на рисунку [5].

Під демократизацією мається на увазі дотримання верховенства права у всіх його проявах, прихильність принципам поваги незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів.

Боротьба зі злочинністю передбачає посилення боротьби з корупцією, тероризмом та іншими проявами злочинності.

Запровадження європейських стандартів фактично означає процес їх впровадження майже в усі сфери суспільного життя, зокрема у галузі освіти, охорони здоров'я, юриспруденції та інше.

Вимога інформування пов'язана з тим, що кожна країна Європейського Союзу має інформувати про зміни у законодавстві та миті.

Створення спільних органів управління означає створення кількох спільних органів України та Європейського Союзу, які мають вирішувати актуальні питання в межах асоціації.

Відповідно до ст. 14 “Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод” Угоди про асоціацію з Європейським Союзом маємо: укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів



Ключові положення асоціації України з Європейським Союзом

зокрема. Зміцнення судової влади. Боротьба з корупцією [6].

Європейська інтеграція як шлях у співтовариство найбільш забезпечених та розвинених країн світу, безумовно, є найкращою можливістю стати справжньою європейською країною з розвиненими економікою, системою соціального захисту, високим рівнем захисту довкілля та використання природних ресурсів, високим авторитетом у світовій системі країн. До того ж механізм європейської інтеграції, як бачимо, є комплексним та широкоекторним засобом приведення вітчизняної суспільної системи взагалі та системи державного управління зокрема у відповідність до європейських аналогій.

Але на цьому шляху є низка суттєвих проблем, на вирішення яких мають бути пріоритетно спрямовані ресурси країни — людські, фінансові, матеріальні, інформаційні, природні.

Перша й головна проблема в тому, що все зрозуміло взагалі, а до яких аналогів конкретно прагнути — це є вибором самої України. Логічно прагнути до аналогів тих країн, що мають найбільш схожу соціальну систему та систему державного управління. Вибір таких аналогів дасть змогу чітко сформулювати місію та розробити систему цілей європейської інтеграції у довгостроковій, середньостроковій та короткостроковій перспективах.

Друга проблема в тому, що кожний крок доведеться планувати самим, а погоджувати обов'язково з іншими — європейськими партнерами з різних міжнародних інстанцій та

країн. З яких — це покаже час, коли ці кроки будуть сплановані й черга дійте до них.

Третя проблема — значна відсталість від провідних країн ЄС за економічними, соціальними показниками. Те саме за показниками системи державного управління. Годі вже говорити й про досягнутий частково четвертий технологічний рівень порівняно з шостим у передових країнах світу, про значний рівень корумпованості, що пронизує все суспільство.

Четверта, й, мабуть, найголовніша проблема — це патологічно постійна політична нестабільність у країні, що заважає її руху у безумовно краще, але поки ще далеко не своє, європейське співтовариство.

П'ята причина — це залишки радянської ментальності й необхідність поступово пристосовуватися до культурного та ментального рівня європейської спільноти. Безумовно, це не просто, але такий шлях вже пройшли або проходять десятки країн бувшого соціалістичного табору. Тому що досвід такого процесу є.

Шоста причина — це необхідність значного підняття рівня загальної культури, що інтегрує у собі духовну та матеріальну складові, до рівня європейської культури права, економіки, соціального забезпечення, колективної безпеки, виробництва знань та послуг, науки, відношення до людей будь-якого виду праці.

Фактично євроінтеграційні процеси в Україні відбуваються на фоні розвитку базових механізмів державного управління в контексті парадигми “Good Governance” (добročесного врядування).

Парадигма “Good Governance”, або доброчесного врядування, як часто її називають в Україні, вперше була запропонована у 1997 році в документах Програми розвитку ООН [7].

Вона базується на новій моделі державного управління, яка відрізняється від попередньої моделі “державного менеджменту” тим, що, по-перше, зменшує рівень децентралізації, оскільки країни світу розбудовують інформаційне суспільство, яке потребує для своєї реалізації великих централізованих коштів; по-друге, таке зменшення децентралізації призводить до меншого рівня корупційних витрат, які, на жаль, кількісно (кількість, сумарний обсяг коштів) проявили себе на місцевому рівні управління гірше, ніж на центральному; по-третє, запроваджує новий більш високий рівень ефективності та демократизації самого державного управління за рахунок переходу до системи принципів, серед яких принципи: верховенство закону; політичний плюралізм; народовладдя; поділ та баланс влади; виборність та змінюваність посадових осіб; підзвітність інститутів виконавчої влади; досягнення цілей у встановлений термін; мінімальні витрати суспільних ресурсів; інклюзивність; транспарентність; партисипативність; незалежність засобів масової інформації.

Як зазначено у роботі [8], парадигма доброчесного врядування “особливо актуальна для нашої держави, оскільки, задекларувавши курс на європейську інтеграцію аж до набуття членства в ЄС, дуже важливо враховувати досвід країн-учасниць цієї організації щодо модернізації систем державного управління”.

Проаналізуємо, що це дійсно дає країні в контексті розвитку базових механізмів державного управління.

Насамперед запровадження парадигми доброго врядування супроводжується збільшенням обсягу централізованих коштів у бюджеті країни та збільшенням витрат на інформатизацію суспільства загалом та інформатизацію системи державного управління зокрема. Своєю чергою від цього обґрунтовано очікується як підвищення ефективності та результативності прийняття й реалізації державно-управлінських рішень, так і підвищення ефективності надання різноманітних адміністративних послуг.

Підвищення ефективності та результативності прийняття та реалізації державно-управлінських рішень пов’язане зі збільшенням обсягів отримання та оброблення інформації в електронному вигляді за допомогою комп’ютерних системи та інформаційних технологій (електронні інформаційно-довідкові та інформаційно-правові системи, мережі, грид-технології, автоматизовані робочі місця управління та інше). Йдеться про прогнозування, планування та проектування, контроль, оцінювання, моніторинг тощо.

Все це стосується стратегічного управління та планування, програмно-цільового (програми діяльності уряду, загальнодержавні та інші цільові, регіональні програми, національні проекти) управління, державного і місцевого бюджетування.

Підвищення ефективності надання різноманітних адміністративних послуг пов’язане зі збільшенням обсягів адміністративних послуг та

їх географії та зменшенням часу їх надання (технологія “єдине вікно”, інформаційно-довідкові електронні мережі та інше).

По-друге, запровадження парадигми доброго врядування супроводжується зменшенням корупційних можливостей на місцевому рівні управління, а також при наданні чиновниками адміністративних послуг. Це теж сприяє цілеспрямованому використанню бюджетних коштів держави та місцевих бюджетів.

Таким чином, робиться суттєвий внесок інформаційного та адміністративного аспектів у підвищення ефективності базових механізмів державного управління.

Аналогічно впливає й нова система принципів доброго врядування.

Серед таких принципів маємо:

- верховенство закону, оскільки Конституція України фактично проголошує місію України як суверенної, незалежної, демократичної, правової, соціальної держави; законами України приймаються загальнодержавні цільові програми та щорічні державні бюджети; постановами Кабінету Міністрів України приймаються інші державні цільові програми та національні проекти;

- виборність та змінюваність посадових осіб, зокрема Президента України, народних депутатів, керівників і депутатів місцевих рад, оскільки вони впливають на формування стратегій, а також загальнодержавних та регіональних програм розвитку на відповідних рівнях державного управління та місцевого самоврядування;

- політичний плюралізм, що наголошує поширення всіх прав і свобод

на людей незалежно від їхніх політичних поглядів (державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування можуть займатися політичною діяльністю поза місця своєї роботи);

- підзвітність інститутів виконавчої влади, оскільки уряд, міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади забезпечують реалізацію стратегій та програм розвитку, виконання державного та місцевих бюджетів;

- досягнення цілей у встановлений термін, оскільки це є важливим чинником функціонування, що характеризує його результативність;

- мінімальні витрати суспільних ресурсів, оскільки цей чинник характеризує ефективність функціонування;

- поділ та баланс влади, оскільки Конституція України визначає адміністративно-територіальний устрій та основні інститути гілок влади (парламент, президент, уряд, центральні та місцеві органи виконавчої влади, системи судів), їх функції та повноваження;

- мінімальні витрати суспільних ресурсів, оскільки цей чинник характеризує ефективність розвитку.

Принципи інклюзивності (колегіальності), транспарентності (відкритості), партисипативності (участі) є принципами демократизації прийняття державно-управлінських рішень шляхом залучення до цього процесу громадськості та всіх зацікавлених осіб і організацій.

Принцип незалежності засобів масової інформації є свого роду громадською функцією контролю здійснення всіх механізмів державного управління.

В межах європейського аспекту є й інші сучасні концепції розвитку системи державного управління. В той же час, як зазначено у роботі [9], для більшості з них “характерна розробка нових механізмів взаємовідносин із суспільством, політиками та громадянами ... у двох напрямках: з одного боку, докладаються зусилля щодо підвищення якості послуг, що надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров’я, соціальному страхуванні тощо, з другого — формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації державних рішень”.

Дуже влучне зауваження зроблено у роботі [10], зокрема, що “належне врядування” визначає ідеал, якого важко досягти у повному обсязі, хоча до цього треба прагнути. Демократизація, громадянське суспільство, децентралізація, мирне врегулювання конфліктів та підзвітність влади — це характеристики концепції належного врядування, які притаманні ефективному, демократичному публічному управлінню. Акцент на належне врядування сприяє демократичним урядам у розвитку демократичних інститутів...”.

Дуже важливим чинником запровадження концепції належного врядування є те, що в межах цієї “управлінської моделі підкреслюється необхідність орієнтації на інституціональний контекст тієї держави, в якій вона реалізується” [11].

Водночас вітчизняні дослідники звертають увагу й на певні недоліки реалізації принципів доброчесного врядування в системі державного управління України. Наприклад, у роботі [12] зазначено, що “сучас-

ний стан нормативного закріплення принципу верховенства права у чинному законодавстві України характеризується недостатньою конкретизацією змісту означеного принципу та основних ознак (критеріїв) його належного дотримання як органами публічної (державної та самоврядної) влади, так і громадянами”.

Відомий польський аналітик Я. Гонціяж, який давно працює в Україні, вважає, що “система державного управління, яка існує на сьогодні в Україні, незважаючи на неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій. Основними причинами такого стану є відсутність політичної волі правлячої еліти до зміни цієї системи та фрагментарний підхід до реформування (спроби точкових змін)” [13].

Серед інших проблемних питань запровадження моделі та парадигми “доброчесного врядування” у вітчизняній системі державного управління, на нашу думку, слід зазначити:

- неврахування світового, насамперед європейського досвіду впровадження моделі та парадигми “доброчесного врядування”;
- надмірне лобіювання децентралізації владою на міському рівні;
- спроба реформування системи державного управління, зокрема шляхом переходу до моделі “державного менеджменту” в реальних умовах обмеженості державного бюджету;
- відсутність серйозної підготовки, насамперед кадрової, до такого переходу;

– фактично спостерігається штучна спроба поєднати дві різні моделі державного управління, а саме “добросовісного врядування” та “державного менеджменту” тощо.

Висновки. У статті розглянуто низку сучасних аспектів розвитку базових механізмів державного управління, зокрема євроінтеграційний та в контексті парадигми “Good Governance”. Виокремлено відповідні проблемні питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Колодій А.* Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / А. Колодій // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю / ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України (Львів, 3 квіт. 2009 р.) ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. Загорського, доц. А. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 10–25.
2. *Мартиненко В.* Демократичне врядування: проблеми теорії і практики / В. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во “ДокНацДерж”. — 2010. — № 1. — С. 16–22.
3. *Надолішній П.* Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. Надолішній // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 2 (30). — С. 46–56.
4. *Євроінтеграція.* Вікіпедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F
5. *Угода про асоціацію.* Вікіпедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E_%D0%BC%D1%96%D0%B6_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%BE%D1%8E_%D1%82%D0%B0_%D0%84%D0%A1
6. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.* — Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535
7. *Качество государственного управления.* Википедия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F
8. *Григорчак І. М.* Реформування державного управління: західний досвід і Україна / І. М. Григорчак. — Механізми державного управління // Вісн. НАДУ. — № 4. — К.: НАДУ, 2014. — С. 30–36.
9. *Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України : наук. розробка / О. Я. Красівський, О. С. Киричук та*

- ін. ; за заг. ред. О. Я. Красівського. — К. : НАДУ, 2013. — 56 с.
10. *Новак-Каляєва Л.* Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління / Л. Новак-Каляєва // Вісн. Нац. академії держ. управління при Президенті України. — 2013. — № 1. — С. 29–41. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_1_6
 11. *Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А.* Современные западные управленческие модели: синтез NEW PUBLIC MANAGEMENT и GOOD GOVERNANCE / Д. Г. Красильников, О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая. — ARS ADMINISTRANDI, 2014, issue 2. — С. 45–62 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://econpapers.repec.org/article/scn031294/15619840.htm>
 12. *Пухтецька А. А.* Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наук. записки. Т. 103. Юридичні науки. Нац. ун-т “Києво-Могилянська академія”. — Київ : Аграр Медіа Груп, 2010. — С. 36–40.
 13. *Гонціяз Я.* Державне управління в контексті європейської інтеграції / Я. Гонціяз // Рукопис. — К., 2015. — С. 26.
 2. *Martynenko V.* (2010), Demokratychne vryaduvannya: problemy teorii i praktyky [Democratic Governance: Problems of Theory and Practice] // Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka. — Vol. 1. — P. 16–22.
 3. *Nadolishniy P.* (2007), Kontseptsiya demokratychnoho uryaduvannya: sutnist' i problemy formuvannya tar-ealizatsiyi [The Concept of Democratic Governance: The Essence and Problems of Formation and Implementation], Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. — Vol. 2 (30). — P. 46–56.
 4. *Wikipedia* (2017), Yevrointehratsiya [European integration], available at: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F (Accessed 5 May 2017).
 5. *Wikipedia* (2017), Uhoda pro asotsiatsiyu [Association Agreement], available at: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E_%D0%BC%D1%96%D0%B6_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%BE%D1%8E_%D1%82%D0%B0_%D0%84%D0%A1 (Accessed 7 May 2017).
 6. *Government portal* (2017), Uhoda pro asotsiatsiyu mizhUkrayinoyu, z odniyeyi storony, ta yevropeys'kym soyuzom, yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiy i iyikhnimiy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony [The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the

REFERENCES

1. *Kolodiy A.* (2009), Ponyattya i kontseptsiyi demokratychnoho vryaduvannya yak napryamu politychnykh ta upravlins'kykh doslidzhen' [Democratic Governance in the context of Global Challenges and Crisis], Materialy naukovo-praktychnoyi konferentsiyi z mizhnarodnoyu uchastyu [Materials of the scientific-practical conference with international participation], LRIPANAPA, Lviv, Ukraine. — P. 10–25.

- other hand], available at: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535 (Accessed 7 May 2017).
7. *Wikipedia* (2017), Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya [Quality of public administration], available at: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F (Accessed 2 May 2017).
 8. *Grigorchak I. M.* (2014), Reformuvannya derzhavnoho upravlinnya: zakhidnyy dosvid i Ukrayina [Reforming Public Administration] // *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya*. — № 4. — P. 30–36.
 9. *Rozvytok systemy upravlinnya v EC: dosvid dlya Ukrayiny* (2013), [Development of the EU governance system: experience for Ukraine], NAPA, Kyiv, Ukraine. — 56 p.
 10. *Novak-Kalyaeva L.* (2013), Suchasni tendentsiyi do konverhentsiyi v kontseptsiyakh derzhavnoho upravlinnya [Contemporary trends in convergence in the concepts of public administration] // *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny*. — № 1. — P. 29–41.
 11. *Krasilnikov D. G., Sivintseva O. V., Troitskaya E. A.* (2014), Sovremennye zapadnye upravlencheskiye modely: sintez NEW PUBLIC MANAGEMENT y GOOD GOVERNANCE [Modern Western Management Models: Synthesis NEW PUBLIC MANAGEMENT and GOOD GOVERNANCE], *ARS ADMINISTRANDI*, Issue 2. — P. 45–62.
 12. *Pukhtatskaya A. A.* (2010), Zaprovdzhennya pryntsyviv ta standartiv nalezhnoho uryaduvannya u diyal'nosti publichnoyi administratsiyi [Implementation of the Principles and Standards of Good Governance in the Activities of Public Administration] // *Naukovizapysky*. — T. 103. — P. 36–40.
 13. *Gonzig Y.* (2015), Derzhavne upravlinnya v konteksti yevropeys'koyi in-tehratsiyi [Public Administration in the Context of European Integration], The manuscript, Kyiv, Ukraine. — 26 p.

УДК: 35.077

Хасанов Руслан Рафісович,

аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, Київ, вул. Софії Перовської, 5, тел.: (067) 418 26 42, e-mail: hasan.ruslan@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2029-3950

Хасанов Руслан Рафисович,

аспирант кафедры публичной политики и политической аналитики, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, Киев, ул. Софьи Перовской, 5, тел.: (067) 418 26 42, e-mail: hasan.ruslan@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2029-3950

Hasanov Ruslan Rafisovich,

Post-Graduate Student, Department of Public Policy and Political Analytics, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Sofy Perovskoy, 5, tel.: (067) 418 26 42, e-mail: hasan.ruslan@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2029-3950



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.35>

СОЦІАЛЬНИЙ КОНФЛІКТ: АРХЕТИПНА ПРИРОДА ТА МЕХАНІЗМ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Анотація. На основі архетипного аналізу тенденцій розвитку конфліктологічної парадигми пропонується авторська модель мінімізації конфліктного потенціалу в сучасному суспільстві. В основу моделі покладено інституційну побудову, що гармонізується з фактором соціетальної ідентичності. Відзначено, що проблематика соціальних конфліктів, як свідчать дані моніторингових досліджень Української школи архетипіки, дедалі зміщується у сферу міжособистісних відносин. Вона стимулюється прогресією в суспільстві так званих самодостатніх особистостей, “суб’єктивацією” соціального простору і водночас звужується до рішення цілком конкретних ситуацій, в яких спостерігається зіткнення інтересів двох або більшого числа сторін.

Натомість, аби знайти оптимальне рішення щодо розв’язання конфлікту, потрібно мати міждисциплінарне знання, зокрема розуміння глибинної природи такого роду конфліктів. Зіткнення точок зору, думок, позицій — дуже часте явище сучасного суспільного життя. Щоби виробити вірну лінію пове-

дінки в різних конфліктних ситуаціях, важливо адекватно розуміти природу виникнення сучасного конфлікту і механізми їх вирішення по суті. Знання конфліктної природи збагачує культуру спілкування і робить життя людини та соціальних груп не тільки більш спокійним, але і створює умови для конструктивного розвитку. Доведено, що в сучасному житті вже не можна не погодитись із твердженням, що індивід несе передусім відповідальність за власне життя і лише потім за життя соціальних груп, до яких він належить. А під час прийняття рішень в межах дії сучасних механізмів (консенсусу) такі властивості людської психології, як екстраверсія, емоційність, ірраціональність, інтуїтивність, екстернальність та ексекутивність вже щонайменше не сприятимуть такому завданню.

Саме тому в авторському дослідженні привернуто увагу до архетипної природи конфлікту — первісних образів, ідей, почуттів, властивих людині як носію колективного несвідомого.

Ключові слова: соціальний конфлікт, соціальна ідентичність, соціетальна ідентичність, соціетальні зміни, архетипна природа конфлікту.

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ: АРХЕТИПИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И МЕХАНИЗМ РЕШЕНИЯ

Аннотация. На основе архетипного анализа тенденций развития конфликтологической парадигмы предлагается авторская модель минимизации конфликтного потенциала в современном обществе. В основу модели положено институциональное построение, что гармонизируется с фактором социетальной идентичности. Отмечено, что проблематика социальных конфликтов, как свидетельствуют данные мониторинговых исследований Украинской школы архетипики, все смещается в сферу межличностных отношений. Она стимулируется прогрессией в обществе так называемых самодостаточных личностей, “субъективации” социального пространства и одновременно сужается к решению вполне конкретных ситуаций, в которых наблюдается столкновение интересов двух или большего числа сторон.

Вместо того, чтобы найти оптимальное решение по решению конфликта, нужно иметь междисциплинарное знание, в частности понимание глубинной природы такого рода конфликтов. Столкновение точек зрения, мнений, позиций — очень частое явление современной общественной жизни. Чтобы выработать верную линию поведения в различных конфликтных ситуациях, важно правильно понимать природу возникновения современного конфликта и механизмы их решения по существу. Знание конфликтной природы обогащает культуру общения и делает жизнь человека и социальных групп не только более спокойной, но и создает условия для конструктивного развития. Доказано, что в современной жизни уже нельзя не согласиться с утверждением, что индивид несет прежде всего ответственность за собственную жизнь и только потом за жизнь социальных групп, к которым он принадлежит. А при принятии решений в пределах действия современных механизмов (консенсуса) такие свойства человеческой психологии, как

экстраверсия, эмоциональность, иррациональность, интуитивность, экстернальность и экзекутивность уже как минимум не будут способствовать такому заданию.

Именно поэтому в авторском исследовании привлечено внимание к архетипной природе конфликта — первобытных образов, идей, чувств, присущих человеку как носителю коллективного бессознательного.

Ключевые слова: социальный конфликт, социальная идентичность, социетальная идентичность, социетальные изменения, архетипическая природа конфликта.

SOCIAL CONFLICT: ARCHETYPAL NATURE AND RESOLUTION MECHANISM

Abstract. On the basis of the archetypic analysis of development trends of a conflictological paradigm the author's model of minimization of conflict potential in modern society is offered. Institutional construction is the basis for model that is harmonized with a factor of societal identity.

It is noted that the problems of social conflicts, according to data from monitoring studies of the Ukrainian school of archetype, are increasingly shifted into the sphere of interpersonal relations. It is stimulated by the progression in society of so-called self-sufficient personalities, the "subjectification" of the social space, and at the same time narrowing down to the solution of entirely specific situations in which there is a collision of the interests of two or more parties.

Instead, in order to find the optimal solution for resolving the conflict, it is necessary to have interdisciplinary knowledge, in particular understanding of the deep nature of such conflicts. Collision of points of view, thoughts, positions — a very frequent phenomenon of modern social life. In order to develop the correct line of behavior in various conflict situations, it is important to adequately understand the nature of the emergence of the modern conflict and the mechanisms for resolving them in substance. Knowledge of conflict nature enriches the culture of communication and makes human life and social groups not only more calm, but also creates conditions for constructive development. It is proved that in modern life one can not but agree with the statement that an individual carries first responsibility for his own life and only then for the life of the social groups to which he belongs. And while making decisions within the framework of modern mechanisms (consensus), the properties of human psychology such as extroversion, emotionality, irrationality, intuition, externality, and executive ability will not at least contribute to such a task.

That is why in the author's research attracted attention to the archetypal nature of the conflict — the primitive images, ideas, feelings inherent in man as a bearer of the collective unconscious.

Keywords: social conflict, social identity, societal identity, societal changes, archetypic nature of the conflict.

Постановка проблеми. Суспільний розвиток, індикатором якого виступають нинішні трансформаційні процеси, провокує суттєве зростання чисельності соціальних конфліктів, ускладнює їх природу і водночас загострює дефіцит теоретичних уявлень щодо механізмів розв'язання соціальних конфліктів. На тлі загального зростання кількості публікацій, присвячених конфліктологічній проблематиці, практично немає робіт, що були б спрямовані на вивчення глибинних причин соціальних конфліктів та їхній вплив на життя окремої людини і суспільства в цілому. Проблематика соціальних конфліктів, як свідчать дані моніторингових досліджень Української школи архетипіки, дедалі зміщується у сферу міжособистісних відносин. Вона стимулюється прогресією в суспільстві так званих самодостатніх особистостей, “суб’єктивацією” соціального простору і водночас звужується до рішення цілком конкретних ситуацій, в яких спостерігається зіткнення інтересів двох або більшого числа сторін.

Натомість, аби знайти оптимальне рішення щодо розв'язання конфлікту, потрібно мати міждисциплінарне знання, зокрема розуміння глибинної природи такого роду конфліктів. Зіткнення точок зору, думок, позицій — дуже часте явище сучасного суспільного життя. Щоб виробити вірну лінію поведінки в різних конфліктних ситуаціях, важливо адекватно розуміти природу виникнення сучасного конфлікту і механізми їх вирішення по суті. Знання конфліктної природи збагачує культуру спілкування і робить життя людини

та соціальних груп не тільки більш спокійним, але й створює умови для конструктивного розвитку.

Саме тому в авторському дослідженні привернуто увагу до архетипної природи конфлікту — первісних образів, ідей, почуттів, властивих людині як носію колективного несвідомого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одна з ключових ідей останнього півстоліття пов'язана зі світовими процесами глобалізації і відповідно з моделями конфлікту цивілізацій, що приховують глобальний соціальний конфлікт між центром і колонізованою ним периферією [1, с. 172]. З цього часу конфліктологічна проблематика виділяється в окремий напрям наукових досліджень, а їх результати стають надійним джерелом ствердження соціального миру й суспільної безпеки.

На сьогодні в науковій літературі з конфліктології детально розглядаються теоретичні і практичні проблеми сутності, природи і механізмів різноманітних конфліктів. Зокрема, в ній відповідно до природи сучасного — Постмодерного суспільства розкривається ймовірнісний характер причинності конфліктів і водночас в контексті дії стереотипів суспільства епохи Модерну стверджується, що без ефективних інституцій практика врегулювання конфліктів занепадає [2, с. 31].

Американський соціолог П. Сорокін детально проаналізував феномен соціальної революції як втілення системного конфліктного зіткнення різних соціальних інтересів. Він дійшов висновку, що рецептом уникнення революцій є своєчасні реформи.

Однак саме недостатня ефективність реформ, на його думку, створює передумови для вибуху революції. Реформи можуть бути успішними, якщо вони:

“1) не руйнують людську природу і не суперечать базовим інстинктам;

2) ретельне наукове дослідження конкретних соціальних умов повинно передувати будь-якому практичному етапу початку реформ;

3) кожен реформу потрібно спочатку тестувати на об'єктах меншого соціального масштабу;

4) реформи повинні проводитись у житті правовими і конституційними засобами” [3, с. 271].

Натомість такий ідеальний стан проведення реформ дуже рідко зустрічається у реальній історії.

Чималий внесок у розуміння суспільної природи й питань єднання людей в суспільстві зробив представник французької соціологічної школи Е. Дюркгейм. Для соціології немає більш гуманного завдання, ніж зрозуміти, що спонукає людей жити спільно, чому для них стабільний соціальний порядок виступає найвищою цінністю, які закони управляють міжособистісними відносинами. Але не тільки зрозуміти, а й запропонувати уряду конкретні рекомендації по влаштуванню сучасного життя. Не боротьба класів, а спільне існування всебічно розвинених особистостей (не замкнена в класовому, професійному або кастових інтересах), “солідарне буття” є в Е. Дюркгейма вищою метою [4, с. 315–326].

Відповідно до такого гуманістичного задуму він будує всю програму своєї діяльності, яку можна поділити на чотири частини:

1) побудова “правильної” методології має озброїти соціолога надійним інструментом пізнання;

2) аналіз історичної еволюції поділу праці покликаний показати “правильний” шлях руху людства від механічної (примітивно-примусової) до органічної (свідомо-добровільної) солідарності;

3) конкретне (статистичне) дослідження сутності самогубства ставить собі за мету виявити аномальні стани, відхилення від “правильного” шляху (тобто солідарності) і попередити людство про можливі наслідки руйнування громадського порядку;

4) вчення про релігію і виховання озброює нас “правильною” технологією подолання кризових станів і зміцнення солідарності.

Соціальна солідарність — головна сила, що цементує і об'єднує суспільство, створює суспільне ціле. Вона виникає як логічний наслідок суспільного розподілу праці, тобто спеціалізації і розподілу людей за професіями. Індивіди, пов'язані трудовими функціями в єдиній системі громадських відносин, стають вже не просто носіями професійних ролей, але і соціально зрілими особистостями. Солідарність будується на колективній свідомості — сукупності загальних вірувань і почуттів, які розділяють члени однієї групи чи суспільства. Колективна свідомість відображає характер народу, його ідеали і традиції.

Отже, для побудови сталого суспільства з мінімальним ризиком конфліктності необхідно покласти в основу його побудови природну еволюційну модель ідентичності

або, іншими словами, розбудовувати соціальні інститути відповідно до стадій розвитку ідентичності, що її теоретично накреслив німецько-американський психолог Е. Еріксон [5] і піддав практичному архетипному аналізу та верифікації в межах українського суспільства вітчизняний соціолог Е. Афонін [6; 7].

Якщо говорити про цілісне суспільство, то прикладом такого може стати “Солідарне буття” (за Дюркгеймом), індивідууми якого набувають соціетальної ідентичності¹, що спирається на індивідуальні цінності.

Мета статті полягає в авторській спробі сформулювати та обґрунтувати передумови мінімізації потенціалу конфліктності в сучасному суспільстві.

¹ Термін “соціетальне” ввів у науковий обіг 1906 р. в контексті наближення суспільно-трансформаційних процесів “великої депресії” перший професор Єльського університету (США) Вільям Самнер. Актуальність свого нововведення він пов’язував з новою (більш складною і розвиненою) соціальною природою; прагнув виокремити закономірності певної колективної або групової організації діяльності індивіда (Sumner W. G. Folkways. A study of the sociological impotence of usages, manners, customs, mores, and morals. — Boston, 1906). Його учень та послідовник професор Єльського університету Альберт Келлер використовує це поняття для соціологічного аналізу організаційних аспектів життєдіяльності суспільства, прагнучи побудувати цілісну теорію соціетальної еволюції (див.: Keller A. G. Societal evolution: a study of the evolutionary basis of the science of society. — New Haven, 1915). Американський соціолог Талкотт Парсонс застосовує термін “соціетальне” для характеристики процесів, що відбуваються в суспільстві в цілому, а термін “соціальне” — до соціальних явищ та процесів.

Виклад основного матеріалу. В нинішніх складних умовах перехідної доби суспільного розвитку, коли аномія поглинає суспільство, спричинює дезінтеграційні процеси і розпад системи соціальних норм, що гарантують громадський порядок (за Е. Дюркгеймом), змін зазнають не тільки поверхові шари суспільної системи (соціальні інститути). Кардинальних змін зазнає людська природа, її свідоме і несвідоме. Відповідно змінюється конфліктологічна культурна парадигма суспільства. Зокрема, в ній знесилюються інституціональні засади, пов’язані з соціально-класовою суспільною самосвідомістю і, навпаки, пріоритетними стають внутрішньо-психологічні чинники й нові інститути, пов’язані з демократичними механізмами розв’язання конфліктних ситуацій. Виникає потреба в нових знаннях про конфлікти та шляхи їх мирного вирішення. Натомість чимало керівників “з минулого” воліють вирішувати конфлікти й конфліктні ситуації силовими методами, навіть не здогадуючись, що на сьогодні є широкий арсенал нових конструктивних методів виходу з конфлікту, що їх умовно можна позначити, як ситуації “виграш – виграш”.

Беручи до уваги, що джерелом конфлікту завжди виступає людина, спробуємо здійснити психологічний аналіз конфлікту, а для цього звернемося до теорії особистості американського психолога Е. Еріксона [5]. В цьому контексті спробуємо зрозуміти, що є “соціальна” і “соціетальна” ідентичності, а також, як нова, — соціетальна природа суспільної системи впливає на її розвиток в

епоху Постмодерну. Відповідно зможемо зрозуміти, як дійти сталості — безконфліктного суспільного існування в умовах нової, динамічної за своєю природою, суспільної системи, що в ній фактор соцієтальності є визначальним, а феномен “солідарного буття” (Е. Дюркгейма) — комплементарним (доповнюючим).

Теорія ідентичності Е. Еріксона розкриває стадії та фактори розвитку особистості у соціумі, визначає ключові психосоціальні якості особистості, необхідні для гармонійного входу особистості у соціальну групу [5]. Е. Афонін у своїх дослідженнях стверджує, що для суспільства також характерні стадії розвитку, до того ж вони тотожні стадіям розвитку особистості. Він дослідив та деталізував архетипну природу цих стадій [6; 7].

Вивчивши та проаналізувавши розвиток процесів ідентичності, стане можливим побудувати соціальну систему, в якій мета кожного з індивідуальних чи колективних соціальних суб'єктів складатиме гармонійне сумісне ціле. Яким чином це можливо? Одну із найбільш точних відповідей пропонує Е. Дюркгейм у своїй праці про суспільний розподіл праці, в якій пропонує конструкції “органічну” та “механічну” солідарності.

Отже, щоб зрозуміти, як розвивається особистість, розглянемо теорію особистості Е. Еріксона [5].

З усіх теорій аналітичної психології, що з'явилися в другій половині ХХ ст., мабуть, найбільш визнаною і поширеною стала теорія особистості Е. Еріксона. Це пов'язано з тим, що його думки про цілісність особистості, її тотожності (ідентичності) са-

мій собі і суспільству, в якому вона живе, стали актуальними для більшості сучасних країн, в яких однією з найболючих суспільних проблем є роз'єднаність і самотність людей.

Будучи учнем і послідовником Анни Фрейд (доньки З. Фрейда), Е. Еріксон навчався і в подальшому розвивав вже не стільки початкові ідеї психоаналізу, скільки виокремленого концепту “Его-психології”. В основі цієї концепції, закладеної А. Фрейд і А. Кардінер, лежала ідея про те, що основною часткою структури особистості є не несвідоме “Ід”, як у З. Фрейда, а усвідомлювана частина “Его”, яка прагне в контексті саморозвитку до збереження своєї цілісності та індивідуальності.

Не менш важливо і те, що теорія особистості Е. Еріксона зв'язала воєдино кілька тенденцій в розвитку психології особистості. Вона поєднала психоаналітичний підхід З. Фрейда з важливими ідеями гуманістичної психології К. Роджерса, зокрема думки про неоднозначну роль адаптації, що призупиняє саморозвиток особистості, і важливість збереження особою власної ідентичності і цілісності. Основні положення концепції Е. Еріксона були викладені ним у книзі “Дитинство і суспільство” (1950), яка принесла йому широку популярність. Наступні його праці “Молодий Лютер” (1958), “Ідентичність” (1968) й “Істина Ганді” (1969) заклали основу нового підходу до аналізу взаємин між людиною і суспільством, у тому числі і при аналізі історичних подій і персонажів. Тим самим був закладений окремий напрям в історії психологічної науки, що отримав назву “психоісторія”.

Теорія особистості Еріксона не тільки переглядає позиції Фрейда щодо ієрархії структур особистості, а й в розумінні ролі середовища, культури та соціального оточення дитини, які, з його точки зору, мають величезний вплив на розвиток. Він акцентує увагу на відносинах “дитина – сім’я”, а більш конкретно — на відносинах “дитина – мати”. При цьому вважає, що “вроджені потяги” людини є уривками прагнень, які повинні збиратися, набувати значення і організовуватися в періоді затяжного дитячого віку. Подовження періоду дитинства якраз і пов’язане з цією необхідністю соціалізації дітей. Саме тому Е. Еріксон доводив, що “інстинктивне озброєння” (сексуальне і агресивне) у людини набагато рухливіше і пластичніше, ніж у тварин. Організація і напрям розвитку цих вроджених потягів пов’язані з методами виховання і освіти, які змінюються від культури до культури і зумовлюються традиціями. Кожне суспільство виробляє свої інститути соціалізації для того, щоб допомогти дітям з різними індивідуальними якостями стати повноцінними членами певної соціальної групи.

Соціальні науки традиційно оперують терміном “*соціальна ідентичність*”, який означає належність суб’єктів до певних соціальних прошарків та ідентифікацію з ними. Такий теоретичний підхід цілком відповідав добі революційного модерну. Точніше, він відповідав психосоціальній природі тогочасної (“емоційно чутливої”) людини з певним набором психосоціальних властивостей: “*екстраверсія*”, “*емоційність*”, “*іrraціональність*”, “*інтуїтив-*

ність”, “*екстернальність*”, “*екзекутивність*” [7, с. 265–266]. Саме цей набір людських властивостей був причиною домінування в суспільстві “матеріалістичних поглядів на історію”, а в контексті суспільної самосвідомості — поширення ідентифікаційних практик, що ґрунтуються на класових, вікових, етнічних, професійних та інших соціальних (читайте соціально-матеріальних) відмінностях і різновидах соціальної ідентичності.

Але в сучасному житті вже не можна не погодитись із твердженням, що індивід несе передусім відповідальність за власне життя і лише потім за життя соціальних груп, до яких він належить. А під час прийняття рішень в межах дії сучасних механізмів (консенсусу) такі властивості людської психології, як екстраверсія, емоційність, іrraціональність, інтуїтивність, екстернальність та екзекутивність, вже щонайменше не сприятимуть такому завданню. Які ж психосоціальні властивості індивіда є дієздатними для його успішної життєдіяльності сьогодні?

Відповідь на це питання розкриває суть поняття “соціетальна ідентичність”, яке ввів у науковий обіг професор Е. Афонін [7, с. 267]. На його думку, новій суспільно-історичній епосі Постмодерну властивий і новий психосоціальний тип особистості. Зокрема, йдеться про контраверсійний по відношенню до “емоційно-чутливої” людини епохи Модерну “раціональний” психосоціальний тип особистості та контраверсійні ознаки якостей: інтроверсія, прагматичність, раціональність, сенсорність, інтернальність, інтенціо-

нальність. Сутність кожної з цих ознак він визначає, як:

1) екстраверсія/**інтроверсія**: виявляє психічну установку на світосприйняття, адже характеризує спрямованість психіки на зовнішню, об'єктно-матеріальну сутність предметів і речей (матеріалістичну картину світу), або, навпаки, — на внутрішню, суб'єктно-ідеалістичну сутність предметів і речей (ідеалістичну картину світу);

2) емоційність/**прагматичність**: визначає ментально-якісні характеристики, зорієнтовані на соціально значущу (моральну) поведінку або на утилітарні цінності (матеріальну користь, економічну ефективність тощо);

3) ірраціональність/**раціональність**: визначає спосіб прийняття рішень (як оціночно-вольовий акт або внаслідок розумного розрахунку);

4) інтуїтивність/**сенсорність**: виявляє особливості взаємодії людини зі світом;

5) екстернальність/**інтернальність** (або так звана шкала локус-контролю): визначає схильність суб'єкта приписувати відповідальність за результати своєї діяльності зовнішнім (державно-громадським) або внутрішнім (індивідуально-особистісним) силам;

6) егзекутивність/**інтенціональність**: виявляє гендерну ідентифікацію людей як психічну властивість і схильність до реалізації соціокультурних ролей, традиційно віднесених до жінки (функціонування/відтворення цілісності) або чоловіка (розвиток/вихід за межі цілого).

Надзвичайну актуальність ці результати досліджень набувають у

наш час віртуальності та соціальних мереж. Якщо у суспільстві колишньої епохи Модерну особистість орієнтувалася насамперед на потреби громади або суспільства, і конфлікти вирішувалися як класово непримиренні (“або/або”). Можливим був хіба що компроміс (“згода на негативі”). Зараз же, в умовах Постмодерну, ми переходимо до моделі існування, в якій рішення окремою особою приймаються на основі переважно власних інтересів, а загальносоціальне рішення приймається за формулою “консенсусу” (“згода на позитиві”).

Інакше кажучи, якщо раніше (в епоху, що минає) конфліктні ситуації вирішувались силовими методами, то зараз долаючи конфлікти властиве логічне рішення за моделлю “виграш – виграш”.

Сучасне — Постмодерне суспільство складають, головним чином, “самодостатні індивіди” з відповідними індивідуально-ціннісними закладами та раціональною свідомістю. Об'єднуювальним механізмом таких індивідів виступає феномен “органічна солідарність”, який потребує наукової та емпіричної верифікації. Натомість вже здійсненими в рамках архетипної методології й інструментальної бази моніторинговими дослідженнями Української школи архетипіки (1992–2017) [6] встановлено, що “помаранчева революція” (2004) стала виявом народження в Україні нової — самодостатньої людини, носія соціетальної ідентичності.

Так, серед загальної кількості українців-носіїв ідентичності станом на 2004 р. (34 %) частка носіїв соціетальної ідентичності склала 21,3 %,

а носіїв соціальної ідентичності — 12,4 %. Протягом останніх 13 років відбувалася суттєва прогресія як загальної частки носіїв ідентичності в Україні (46,8 %), так і її складових — соціальної (25,5 %) та соціальної (21,3 %) ідентичностей. Причому модус першої неодмінно залишався провідним. Найближчим часом, за моніторинговими очікуваннями, сукупний показник ідентичності має досягти 2/3 дорослого населення і це кардинальним чином змінить ситуацію в Україні.

Отже, розбудову суспільно-владних відносин в Україні з мінімальним ризиком конфліктності мають складати державотворчі процеси, що спираються на суспільний загал, основу якого складає самодостатня *особистість з властивою їй соціальною ідентичністю*.

Висновки.

1. Здійснений аналіз засвідчив радикальні зміни, що їх переживає з глобалізацією суспільно-трансформаційних процесів конфліктологічна парадигма. Зокрема, аналіз підтвердив висновки інших досліджень щодо зміщення епіцентру конфлікту в сучасному — Постмодерному світі з зовнішньо-матеріального плану на внутрішній — психологічний план, із сфери свідомого до сфери архетипного несвідомого.

2. Дослідження підтвердило думку французького психолога Сержа Московічі щодо вагомості психологічного чинника в сучасному світі [8, с. 7]. Зокрема, воно довело, що сучасні суспільно-трансформаційні процеси актуалізують глибинні взаємозв'язки в соціальній системі, виводячи психологічний механізм

ідентичності на місце системоутворюючого чинника.

3. Ключовою передумовою мінімізації конфліктності в сучасному суспільстві є інституційна побудова, що гармонізується з фактором соціальної ідентичності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Панарин А. С.* Стратегическая нестабильность в XXI веке / А. С. Панарин. — М. : Алгоритм, 2003. — 559 с.
2. *Афонін Е. А.* Архетипіка соціально-політичних конфліктів: від модерну до постмодерну / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Публічне урядування: зб. — № 3 (8). — 2017 (спецвип.). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 422 с.
3. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество. — М. : Изд-во полит. лит., 1992. — 544 с.
4. *Арон Р.* Этапы развития социологической мысли / общ. ред. и предисл. П. С. Гуревича. — М. : Изд. группа “Прогресс”–“Политика”, 1992. — 608 с.
5. *Эрик Эриксон* и эго-психология [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.erikson.psy4.ru/theory.htm>
6. *Афонін Е. А.* Закономірності та особливості української трансформації / Е. А. Афонін, О. В. Суший // Стратегічна панорама. — 2015. — № 1. — С. 94–108.
7. *Афонін Е. А.* Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління / Е. А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / Авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова; Нац. академія державного

- управління при Президентів України. — К. : НАДУ, 2010. — С. 265–289.
8. *Московичи С.* Машина творящая богов; пер. с фр. — М. : “Центр психологии и психотерапии”, 1998. — 560 с.

REFERENCES

1. *Panarin A. S.* (2003). Strategicheskaya nestabilnost v XXI veke [Strategic instability in the XXI century]. — Moscow : Algoritm [in Russian].
2. *Afonin E. A., Martynov A. Yu.* (2017). Arkhetypika sotsialno-politychnykh konfliktiv: vid modernu do postmodernu [Archetype of socio-political conflicts: from the modern to the post-modern]. Publichne uriaduvannia. — Public administration, 3 (8) [in Ukrainian].
3. *Sorokin P. A.* (1992). Chelovek. Tsivilizatsiya. Obshchestvo [Man. Civilization. Society]. Moscow: Izd-vo politicheskoy literatury [in Russian].
4. *Aron R.* (1992). Etapy razvitiya sotsiologicheskoy mysli [Les Étapés de la pensée sociologique]. P. S. Gurevich (Ed.). Moscow : Izd. gruppа “Progress” – “Politika” [in Russian].
5. *Afonin E. A., Sushyi O. V.* (2015). Zakonomirnosti ta osoblyvosti ukrain-skoi transformatsii [Patterns and Peculiarities of Ukrainian Transformation]. Stratehichna panorama — Strategic Panorama. — № 1. — 94–108 [in Ukrainian].
6. *Afonin E. A., Berezhnyi Ya. V., Valevskiy O. L.* et al. (2010). Liudska identychnist ta osoblyvosti yii vplyvu na polityku y derzhavne upravlinnia [Human Identity and Peculiarities of its Influence on Politics and Public Administration]. Kontseptualni zasady vzaiemodii polityky y upravlinnia — Conceptual Principles of Policy-Governance Interaction. V. A. Rebkal, V. A. Shakhov, V. V. Holub, V. M. Kozakov (Eds.). (p. 265–289). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. *Erik Erikson i ego-psikhologiya* [Erik Erickson and ego-psychology]. (n.d.). Retrieved from <http://www.erikson.psy4.ru/theory.htm> [in Russian].
8. *Moscovici S.* (1998). Mashina tvor-yashchaya bogov [La machine des dieux créateurs]. Moscow: “Tsentr psikhologii i psikhoterapii” [in Russian].



УДК:728

Чаплай Ірина Віталіївна,

кандидат наук з державного управління, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

Чаплай Ирина Витальевна,

кандидат наук по государственному управлению, исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, докторант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

Chaplay Iryna Vitaliivna,

PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", PhD student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.36>

ОГЛЯД ДИСКУРСНОГО ПОЛЯ ПРОБЛЕМАТИКИ СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ГРОМАДЯНСЬКОГО ДІАЛОГУ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО РОЗВИТКУ

Анотація. Відображено особливості поведінки учасників соціально-громадянського діалогу. Особливу увагу приділено формуванню основних інструментів становлення соціально-громадянського потенціалу державного розвитку. Не останню роль у формуванні цього процесу відіграли органи державної влади, забезпечуючи необхідні комунікаційні інструменти зв'язку, що проходять по всіх напрямках державного управління. Ці інструменти є як формальними, так і неформальними. Визначено, що у багатошаровій системі комунікаційного забезпечення державного управління ці нижні одиниці не можуть мати достатньо повноважень для прийняття складного рішення

у сфері їх компетенції. Це може призвести до зменшення їх власної ініціативи та, в більш широкому сенсі, до звички комфортності, рутини та відсутності інноваційного процесу комунікаційної діяльності. А має бути навпаки, правильно організований соціально-громадянський діалог розвивається на основі стимулювання до його самоорганізації й самовдосконалення.

Обґрунтовано, що основними функціями становлення соціально-громадянського діалогу для державного розвитку є узгодження та координація основних завдань обміну інформацією та формування атмосфери взаємної підтримки та довіри. Довірливий характер соціально-громадянського забезпечення державного управління є обов'язковою умовою комунікаційного процесу, за допомогою якого інформація для прийняття державного рішення передається від одного учасника організації іншому. Саме така форма соціально-громадянського діалогу має потенціал бути інтегрованим засобом для об'єднання часто конфліктуючих учасників комунікаційного процесу для забезпечення прийняття спільних та прийнятних для обох сторін рішень. Основна проблема становлення соціально-громадянського потенціалу державного розвитку пов'язана з тим, що не вся інформація, що має відношення до прийняття рішень, знаходиться в руках суб'єкта прийняття рішень. Ось чому необхідною частиною демократичної форми державного управління є встановлення осмислених комунікаційних інструментів органів державної влади з громадськістю.

Ключові слова: комунікація, соціально-громадянський діалог, державне управління, органи державної влади.

ОБЗОР ДИСКУРСНОГО ПОЛЯ ПРОБЛЕМАТИКИ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ГРАЖДАНСКОГО ДИАЛОГА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. Отражены особенности поведения участников социально-гражданского диалога. Особое внимание уделено формированию основных инструментов становления социально-гражданского потенциала государственного развития. Не последнюю роль в формировании этого процесса сыграли органы государственной власти, обеспечивая необходимые коммуникационные инструменты связи, проходящие по всем направлениям государственного управления. Эти инструменты есть как формальными, так и неформальными.

Определено, что в многослойной системе коммуникационного обеспечения государственного управления эти нижние единицы не могут иметь достаточно полномочий для принятия сложного решения в сфере их компетенции. Это может привести к уменьшению их собственной инициативы и, в более широком смысле, к привычке комфортности, рутини и отсутствия инновационного процесса коммуникационной деятельности. А должно быть наоборот, правильно организованный социально-гражданский диалог развивается на основе стимулирования к его самоорганизации и самосовершенствования.

Обосновано, что основными функциями становления социально-гражданского диалога для государственного развития является согласование и координация основных задач обмена информацией и формирования атмосферы взаимной поддержки и доверия. Доверчивый характер социально-гражданского обеспечения государственного управления является обязательным условием коммуникационного процесса, с помощью которого информация для принятия государственного решения передается от одного участника организации к другому. Сама такая форма социально-гражданского диалога имеет потенциал быть интегрированным средством для объединения часто конфликтующих участников коммуникационного процесса для обеспечения принятия совместных и приемлемых для обеих сторон решений. Основная проблема становления социально-гражданского потенциала государственного развития связана с тем, что не вся информация, имеющая отношение к принятию решений, находится в руках субъекта принятия решений. Вот почему необходимой частью демократической формы государственного управления является установление осмысленных коммуникационных инструментов органов государственной власти с общественностью.

Ключевые слова: коммуникация, социально-гражданский диалог, государственное управление, органы государственной власти.

AN OVERVIEW OF THE DISCURSIVE FIELD OF THE PROBLEMS OF THE FORMATION OF SOCIAL AND CIVIL DIALOGUE FOR PUBLIC DEVELOPMENT

Abstract. The article features the behavior of participants in social and civil dialogue. Particular attention is paid to the formation of the main tools for the formation of the social and civilian potential of state development. The central role in shaping this process was played by the state authorities, providing the necessary communication tools of communication, which take place in all directions of public administration. These tools are both formal and informal.

It has been determined that these lower units in the multilayer system of communication support of state administration may not have sufficient powers to make a complex decision in their area of competence. This may reduce their own initiative and, in a broader sense, the habit of comfort, routine and the lack of an innovative communication process. On the contrary, a properly organized social and civil dialogue is developing on the basis of stimulating its self-organization and self-improvement.

It is substantiated that the main functions of establishing a social and civil dialogue for state development are the coordination and coordination of the main tasks of information exchange and the formation of an atmosphere of mutual support and trust. The trustworthy nature of the social and civic provision of public administration is a prerequisite for a communication process through which information for a public decision is passed from one participant to another organization. This very form of social and civil dialogue has the potential to be an integrated means for uniting often conflicting participants in the communication

process to ensure that common and acceptable solutions are adopted for both parties. The main problem of the formation of the socio-civilian potential of state development is due to the fact that not all information related to decision-making is in the hands of the subject of decision-making. That is why the necessary part of the democratic form of government is the establishment of meaningful communication tools of state authorities and the public.

Keywords: communication, social-civil dialogue, state administration, bodies of state power.

Постановка проблеми. Розробляючи конкретний план поведінки для всіх учасників соціально-громадянського діалогу, важливо запобігти перевантаженню системи зв'язку та, як наслідок, не допустити викривлення інформаційного контенту [1, с. 32–33]. Викривлення може бути як навмисним, так і ненавмисним. Вірогідність ненавмисного викривлення інформаційного вмісту інформації також можлива завдяки складності державно-управлінських відносин, особливо в межах багаторівневих організаційних структур органів державної влади. Ненавмисні спотворення інформаційного вмісту соціально-державного діалогу можуть бути пов'язані зі спробами знайти оптимальний спосіб контролю за комунікаційним процесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деяким питанням аналізу діяльності регулюючих органів державної влади у процесі становлення соціально-громадянського діалогу для державного розвитку, що сприяють розвитку галузі державного управління, присвячені праці таких авторів: В. Гомольська, С. Дубенко, В. Козаков, І. Коліушко, С. Кравченко, С. Мартов, М. Окландер, Є. Романенко, В. Тимощук, Т. Федорів та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета цього дослідження полягає в уточненні державно-управлінської методики регулювання соціально-громадянського діалогу для державного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. У ситуації, коли в державному управлінні існує безліч управлінських шарів, центральний орган управління повинен чітко визначати перспективні цілі і завдання, що їх мають виконувати нижчі підрозділи. Однак у багат шаровій системі комунікаційного забезпечення державного управління ці нижні одиниці не можуть мати достатньо повноважень для прийняття складного рішення у сфері їх компетенції. Це може призвести до зменшення їх власної ініціативи та, в більш широкому сенсі, до звички комфортності, рутини та відсутності інноваційного процесу комунікаційної діяльності. А має бути навпаки, правильно організований соціально-громадянський діалог розвивається на основі стимулювання до його самоорганізації й самовдосконалення [2, с. 47].

Основними функціями становлення соціально-громадянського діалогу для державного розвитку є узгодження та координація ос-

новних завдань обміну інформацією та формування атмосфери взаємної підтримки та довіри. Довірливий характер соціально-громадянського забезпечення державного управління є обов'язковою умовою комунікаційного процесу, за допомогою якого інформація для прийняття державного рішення передається від одного учасника організації іншому. Сама така форма соціально-громадянського діалогу має потенціал бути інтегрованим засобом для об'єднання часто конфліктуючих учасників комунікаційного процесу для забезпечення прийняття спільних та прийнятих для обох сторін рішень.

Визначення цілей становлення соціально-громадянського діалогу для державного розвитку дає змогу сформулювати його основні інструменти всередині публічного адміністрування. За словами американського вченого у галузі соціальних наук Герберта А. Саймона, який відомий своєю теорією адміністративної поведінки, “без комунікації не може бути ніякої організації”. У його концепції про комунікацію у державному управлінні йдеться про те, що організація державного управління — двосторонній процес: він розуміється як передача інформації від певного центру прийняття рішень і передача самих рішень, отриманих від цього центру, до інших частин організації. Орган державної влади має забезпечувати необхідні комунікаційні інструменти зв'язку, що проходять по всіх напрямках його діяльності. Ці інструменти є як формальними, так і неформальними.

Комунікаційними інструментами має бути пронизана уся система дер-

жавного управління, що, у свою чергу, сприятиме:

- досягненню державних національних цілей;
- організації процесу надання державних послуг більш чутливим до місцевих потреб;
- наданню громадянам більших можливостей для участі у прийнятті державних рішень тощо.

Основна проблема становлення соціально-громадянського потенціалу державного розвитку пов'язана з тим, що не вся інформація, що має відношення до прийняття рішень, знаходиться в руках суб'єкта прийняття рішень. Ось чому необхідною частиною демократичної форми державного управління є встановлення осмислених комунікаційних інструментів органів державної влади з громадськістю [3, с. 43]. На думку американського професора Саймона, невдачі в результатах реалізації комунікації в державному управлінні відбуваються всякий раз, коли забувається, що поведінка громадян є інструментом для досягнення комунікативного балансу у відносинах “держава – громадянське суспільство”.

Необхідно також не забувати, що ще німецький соціолог Макс Вебер стверджував, що сучасне державне спілкування є одним з чинників зростання та розвитку добробуту держави [4, с. 55].

В цьому відношенні основними інструментами становлення соціально-громадянського потенціалу державного розвитку є:

- проведення громадських слухань і круглих столів за участю представників органів державної влади

і громадськості з метою визначення актуальних питань державного розвитку і підготовки пропозицій;

- організація експертних семінарів і зустрічей з метою підготовки рекомендацій щодо вирішення питань державного розвитку;

- проведення сесій або комітетських зустрічей із можливістю для громадськості висловити свої позиції щодо тих чи інших питань державного розвитку;

- організація публічних обговорень, конференцій, форумів і семінарів з метою інформування та обговорення результатів упровадження політики за участю організацій громадянського суспільства та громадян;

- збір, опрацювання та надання відгуків на проведені зустрічі як з боку органів влади, так і з боку представників громадськості;

- залучення організацій громадянського суспільства на етапі розробки політики або виконання рішення;

- організації громадянського суспільства повинні мати право залишатися незалежними — організовувати кампанії, пов'язані з відповідним питанням політики;

- можливість прийняття спільних рішень (наприклад, при формуванні місцевих бюджетів) та ін.

Специфіка зазначених інструментів соціально-громадянського розвитку полягає в тому, що:

- комунікації в органах державної влади здебільшого мають обов'язковий характер, і процеси їх реалізації визначаються впливом внутрішніх, зовнішніх факторів;

- комунікативні процеси на місцях споживання публічних послуг

виступають складовими елементами процедури використання цих послуг (управлінських/адміністративних, громадських, соціальних та ін.);

- через налагодження комунікативних процесів органи державної влади здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем;

- органи державної влади мають задовольняти не лише власні інформаційно-комунікативні потреби, зумовлені завданнями та необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень, а й потреби фізичних, юридичних осіб та центральних органів державної виконавчої влади.

Висновки. Отже, резюмуючи зазначене, можна говорити про те, що однією із найважливіших особливостей комунікаційних характеристик інструментів соціально-громадянського діалогу є те, що вони всередині системи державного управління завжди пов'язані з адміністративною моделлю управління державою. Юридичні відображення цієї моделі визначають компетенції окремих інструментів комунікаційного процесу і визначають складність комунікаційних взаємин [5].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Máša, M. Efektivnost veřejné správy a správní věda (Vybrané kapitoly). Brno: MU 2001. (Účelový tisk), p. 39.
2. Киселев Г. М., Бочкова Р. В., Сафонов В. И. Информационные технологии в экономике и управлении / Г. М. Киселев, Р. В. Бочкова, В. И. Сафонов. — М.: Дашков и Ко, 2009. — 272 с.

3. Шейгал Е. И. Структура и границы политического дискурса / Е. И. Шейгал // *Филология — Philologica*. — Краснодар, 1998. — С. 21–34.
4. Weber M.: *Autorita, etika a společnost (Pohled sociologie dějin)*. Praha: Mladá fronta 1997, p. 76.
5. *Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні [Електронний ресурс] / В. Г. Мазур // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 8. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_8_9*

REFERENCES

1. Máša, M. *Efektivnost veřejné správy a správní věda (Vybrané kapitoly)*. Brno: MU 2001. (Účelový tisk), p. 39.
2. Kiselev G. M., Bochkova R. V., Safonov V. I. (2009), *Ynformatsyonnye tekhnolohyy v ekonomyke y upravlenyy* [Information Technologies in Economics and Management], Dashkov y Ko, Moscow.
3. Shagal E. I. (1998), *Struktura y hranytsy polytycheskoho dyskursu* [Structure and boundaries of political discourse], Philologica, Krasnodar, Moskva.
4. Weber M.: *Autorita, etika a společnost (Pohled sociologie dějin)*. Praha: Mladá fronta 1997, p. 76.
5. Mazur V. G. (2011), “Communication as a mechanism of interaction between state authorities and the public at the regional level” *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 8, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_8_9 (Accessed 4 Aug 2017).

УДК 331.108.45

Шостак Світлана Миколаївна,
аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом,
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00,
e-mail: shostak.sveta@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3409-5816

Шостак Светлана Николаевна,
аспирант кафедры публичного администрирования,
Межрегиональная Академия управления персоналом,
03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00,
e-mail: shostak.sveta@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3409-5816

Shostak Svetlana Nikolaevna,
postgraduate student of the Department of
Public Administration, Interregional Academy of
Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska,
2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: shostak.sveta@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3409-5816



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i1137>

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВПРАЦІ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ: ДОСВІД КРАЇН СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Анотація. Проаналізовано ефективність діяльності міжнародних фінансових організацій в контексті їх співробітництва із країнами Східної Європи. У статті з'ясовано, що фінансування міжнародними фінансовими організаціями приватного сектора країн Східної Європи створює передумови для підвищення рівня їх економічної та соціальної ефективностей, для створення не тільки колективних, але і суспільних благ. Детально розглянуто основні цілі, що досягаються у країнах Східної Європи за рахунок фінансування міжнародними фінансовими організаціями.

Доведено, що фінансування приватного сектора країн Східної Європи ЄБРР створює передумови для підвищення рівня їх економічної та соціальної ефективностей та для створення не тільки колективних, але і суспільних благ. Проте реалізація цих передумов залежить від здорової економічної політики країни, своєчасного формування нової інституційної структури для функціонування державного сектору тощо. Відзначено, що для ефективного забезпечення даного напрямку співпраці із ЄБРР країнам Східної Європи необхідно:

- сприяти переходу від капітального і трудомісткого експорту промислової продукції до високотехнологічного та інноваційного;
- надавати державну допомогу для забезпечення формування іноземного капіталу шляхом створення спеціальних зон експортного виробництва із вигідним податковим режимом;
- впроваджувати планований підхід до регулювання розвитку національної економіки на основі оптимізації процесу державних закупівель, формування субсидій та інших форм державного регулювання інвестиційної діяльності тощо.

Відмічено, що, загалом, важливим є досвід співпраці країн Східної Європи із міжнародними фінансовими організаціями і для України. Адже на сьогодні в Україні існує ряд політичних факторів, що гальмують розвиток зовнішніх інвестицій через неадаптованість вітчизняних підприємств до світових ринкових умов співпраці. Щоб вирішити цю проблему, потрібно реорганізувати структуру державного управління об'єктами промисловості та налагодити механізми законодавчого регулювання даного процесу.

Ключові слова: державне регулювання, країни Східної Європи, міжнародні фінансові організації, інвестиції, економічне зростання.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: ОПЫТ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Аннотация. Проанализирована эффективность деятельности международных финансовых организаций в контексте их сотрудничества со странами Восточной Европы. В статье установлено, что финансирование международными финансовыми организациями частного сектора стран Восточной Европы создает предпосылки для повышения уровня их экономической и социальной эффективности и для создания не только коллективных, но и общественных благ. Подробно рассмотрены основные цели, достигаемые в странах Восточной Европы за счет финансирования международными финансовыми организациями.

Доказано, что финансирование частного сектора стран Восточной Европы ЕБРР создает предпосылки для повышения уровня их экономической и социальной эффективности и для создания не только коллективных, но и общественных благ. Однако реализация этих предпосылок зависит от здоровой экономической политики страны, своевременного формирования новой институциональной структуры для функционирования государственного сектора и тому подобное.

Отмечено, что для эффективного обеспечения данного направления сотрудничества с ЕБРР странам Восточной Европы необходимо:

- способствовать переходу от капитального и трудоемкого экспорта промышленной продукции к высокотехнологическому и инновационному;

- оказывать государственную помощь для обеспечения формирования иностранного капитала путем создания специальных зон экспортного производства с выгодным налоговым режимом;

- внедрять планируемый подход к регулированию развития национальной экономики на основе оптимизации процесса государственных закупок, формирование субсидий и других форм государственного регулирования инвестиционной деятельности и тому подобное.

Отмечено, что в целом важен опыт сотрудничества стран Восточной Европы с международными финансовыми организациями и для Украины. Ведь сегодня в Украине существует ряд политических факторов, тормозящих развитие внешних инвестиций через неадаптированность отечественных предприятий к мировым рыночным условиям сотрудничества. Чтобы решить эту проблему, нужно реорганизовать структуру государственного управления объектами промышленности и наладить механизмы законодательного регулирования данного процесса.

Ключевые слова: государственное регулирование, страны Восточной Европы, международные финансовые организации, инвестиции, экономический рост.

PUBLIC REGULATION OF COOPERATION WITH INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS: EXPERIENCE OF THE COUNTRIES OF EASTERN EUROPE

Abstract. The article analyzes the effectiveness of the activities of international financial organizations in the context of their cooperation with the countries of Eastern Europe. The article clarifies that financing by international financial organizations of the private sector of Eastern Europe creates preconditions for raising their economic and social efficiency and for creating not only collective but also social goods. The main goals of the Eastern European countries, financed by international financial organizations, are considered in detail.

It is proved that the financing of the private sector of the Eastern European countries of the EBRD creates the preconditions for raising their economic and social efficiency and for creating not only collective but also public goods. However, the implementation of these prerequisites depends on a sound economic policy of the country, the timely formation of a new institutional structure for the functioning of the public sector, etc. It is noted that for the effective provision of this area of cooperation with the EBRD to the countries of Eastern Europe it is necessary:

- facilitate the transition from the capital and labor-intensive export of industrial products to high-tech and innovative;
- to provide state aid for the formation of foreign capital by creating special zones of export production with a favorable tax regime;
- implement a planned approach to regulating the development of the national economy on the basis of optimization of the state procurement process, the formation of subsidies and other forms of state regulation of investment activity, etc.

It is noted that in general, the experience of cooperation of the countries of Eastern Europe with international financial organizations and for Ukraine is important. After all, in Ukraine there are a number of political factors that hinder the development of foreign investments due to the non-adaptation of domestic enterprises to the world market conditions of cooperation. In order to solve this problem, it is necessary to reorganize the structure of state management of industrial objects and to establish mechanisms for legislative regulation of this process.

Keywords: public regulation, countries of Eastern Europe, international financial organizations, investments, economic growth.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку світової економіки зростає роль міжнародних фінансових організацій, що не тільки сприяють розвитку соціально-економічної сфери управління країн Європи, але і є одним із важливих чинників забезпечення їх сталого розвитку. Ця співпраця особливо важлива для країн Східної Європи, що на сьогодні хоча і стали членами Європейського Союзу, однак все ще потребують структурних реформ для подолання кризових явищ в економіці та прагнуть відновити перспективи промислового зростання основних галузей господарства. Тому діяльність міжнародних фінансових організацій в контексті їх співпраці із країнами Східної Європи є надзвичайно актуальним питанням і виступає предметом вивчення вітчизняних та зарубіжних науковців із державного управління та суміжних галузей науки [1, с. 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу міжнародних фінансових організацій на процеси економічного зростання країн Східної Європи є об'єктом дослідження таких науковців, як: Р. Атоян,

Е. Болдеччі, Б. Джоші, К. Крогульські, Дж. Руеф, Р. Оліварес-Камінал, Н. Б. Бідник, В. О. Данилюк, Н. М. Заярна, В. П. Колосова [3], Р. І. Копич, М. Кульбіда [1], О. М. Непомнящий, Н. І. Патики, В. М. Федосов, П. І. Юхименко [2] та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є характеристика впливу міжнародних фінансових організацій на державний економічний та фінансовий розвиток країн Східної Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна інституціональна структура міжнародних фінансових організацій характеризується розгалуженою системою міжурядових організацій та інститутів. До неї входять як глобальні, так і регіональні валютно-фінансові установи, зокрема такі найбільші міжнародні фінансові організації, як: група Світового банку, Європейський банк реконструкції та розвитку (далі — ЄБРР), Європейський інвестиційний банк, Північний інвестиційний банк, Кредитна установа для відбудови (німецький державний банк — KfW) та інші. Ці міжнародні організації відіграють важливу роль у фор-

муванні кредитних ресурсів і регулюванні сучасної економіки Польщі, Грузії, Румунії та інших країн Східної Європи [2].

ЄБРР — одна із провідних міжнародних фінансових організацій, що має найвищий кредитний рейтинг — AAA. Банк надає допомогу країнам Східної Європи та колишнього Радянського Союзу як на етапі їх ринкової трансформації, так і, зокрема, для довгострокового економічного зростання певного регіону країн шляхом фінансування інвестиційних проектів. ЄБРР сприяє переходу до відкритої ринкової економіки, розвитку приватної та підприємницької ініціатив у країнах Центральної та Східної Європи [1].

Серед основних форм співпраці, що їх здійснює ЄБРР у країнах Східної Європи, можна визначити пряме фінансування приватного сектору, реструктуризацію, приватизацію та інфраструктурний розвиток [3, с. 36]. Розглянемо детальніше кожну із наведених форм співпраці.

Фінансування приватного сектору країн Східної Європи ЄБРР створює передумови для підвищення рівня їх економічної та соціальної ефективності та для створення не тільки колективних, але і суспільних благ. Проте реалізація цих передумов залежить від здорової економічної політики країни, своєчасного формування нової інституційної структури для функціонування державного сектору тощо. Для ефективного забезпечення цього напрямку співпраці із ЄБРР країнам Східної Європи необхідно:

- сприяти переходу від капітального і трудомісткого експорту про-

мислової продукції до високотехнологічного та інноваційного;

- надавати державну допомогу для забезпечення формування іноземного капіталу шляхом створення спеціальних зон експортного виробництва із вигідним податковим режимом;

- впроваджувати планований підхід до регулювання розвитку національної економіки на основі оптимізації процесу державних закупівель, формування субсидій та інших форм державного регулювання інвестиційної діяльності тощо.

Значний інтерес становить досвід реструктуризації країн Східної Європи, що досягли успіху в економічному розвитку після їх фінансування ЄБРР. Одним із найуспішніших прикладів є Чеська Республіка. За результатами дослідження процесу реорганізації чеських підприємств шляхом фінансування ЄБРР, можна говорити про початок формування складних та взаємопов'язаних змін в економічній структурі країни, що покращили методичні основи реалізації інституційно-економічного механізму функціонування підприємств, господарювання в цілому [4, с. 85]. Реструктуризація також спровокувала зміни у виробничій програмі та відповідних інноваціях у таких структурах промисловості Чехії, як: виробнича, функціональна, інформаційна, кадрова, фінансова тощо. Процес реструктуризації охоплював чотири блоки: формування концепції реструктуризації, розробка її організаційних форм, реалізація відповідного інструментарію та належне кадрове забезпечення. Для Чехії стабільність та ефективність фінансу-

вання цього процесу обумовлюється тим, наскільки раціонально та послідовно використовуються країною надані інвестиції.

Досвід успішного фінансування міжнародними фінансовими організаціями процесів економічного та інфраструктурного розвитку в Польщі був досягнутий, значною мірою, завдяки своєчасно вжитим країною фіскальним та монетарним заходам, значній девальвації національної валюти. “Здоровий, добре диверсифікований банківський сектор Польщі сприяв економічному зростанню, збільшуючи обсяги кредитування на відміну від більшості країн — членів ЄС. За даними ЄБРР, у Польщі в 2009 році частка державних банків у активах зросла до 22,1 % (з 18,3 % у 2008). Основний внесок у приріст як частки активів державних банків, так і кредитування загалом зробив найбільший універсальний банк — РКО Bank Polski із часткою держави 51,24 %. Частка РКО в загальному обсязі кредитів зросла з 15,6 % у третьому кварталі 2008 до 17,2 % в кінці 2010 року” [5].

Загалом основними цілями, що досягаються у країнах Східної Європи за рахунок фінансування міжнародними фінансовими організаціями, є:

- сприяння економічному розвитку країн Східної Європи з метою їх переходу до відкритої світової ринкової економіки;

- підтримка країн Східної Європи у здійсненні ними структурних економічних реформ, включаючи ліквідацію монополій, децентралізацію влади та її інтеграцію у світову економічну систему;

- організація, модернізація та розширення продуктивної, конкурентної приватної діяльності суб’єктів економіки країн Східної Європи, особливо малих та середніх підприємств;

- сприяння зростанню інвестицій у виробництво, а також інвестуванню у сектори державних соціальних програм;

- стимулювання важливих та економічно-виправданих проектів;

- надання технічної допомоги для підготовки, фінансування та реалізації проектів державно-приватного партнерства;

- формування та розвиток ринків капіталу країн Східної Європи;

- забезпечення розміщення цінних паперів приватними та державними підприємствами країн Східної Європи та спрощення доступу цих підприємств до внутрішніх та міжнародних ринків капіталу шляхом надання фінансових гарантій та консультацій;

- фінансування як державного, так і приватного секторів економіки, що робить значний внесок у розвиток промисловості країн Східної Європи;

- сприяння залученню прямих іноземних інвестицій у країни Східної Європи тощо.

Поведений нами аналіз фінансування міжнародними фінансовими організаціями країн Східної Європи демонструє, що стійким цей процес був у Словенії, що цілком очікувано з погляду на незначний дефіцит коштів у національному бюджеті та фіскальну стійкість країни. Основним пріоритетним напрямом роботи міжнародних фінансових організацій зі Словенією було забезпе-

чення подальшої інтеграції країни у світову фінансову систему, стимулювання країни до проведення розумної макроекономічної політики та реалізації структурних реформ державного управління. Надходження іноземних інвестицій, зокрема з боку ЄБРР, призвело до переосмислення необхідності удосконалення макроекономічної стабільності та фінансової незалежності в країні [1].

Висновки. Загалом важливим є досвід співпраці країн Східної Європи із міжнародними фінансовими організаціями і для України. Адже на сьогодні в Україні існує низка політичних факторів, що гальмують розвиток зовнішніх інвестицій через неадаптованість вітчизняних підприємств до світових ринкових умов співпраці. Щоб вирішити цю проблему, потрібно реорганізувати структуру державного управління об'єктами промисловості та налагодити механізми законодавчого регулювання цього процесу.

З огляду на це, досвід іноземних країн у питаннях співпраці із міжнародними фінансовими організаціями вимагає формування процесу поглиблення інтернаціоналізації економічного життя в Україні, що матиме своїми проявами розширення і оптимізацію взаємозв'язків та взаємозалежностей вітчизняної економіки, усунування характеру праці та виробництва в глобальному масштабі тощо [6].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кульбіда М.* Співробітництво міжнародних фінансових організа-

цій з країнами Східної Європи // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту (Економічні науки). — 2015. — Вип. 12. — Ч. 2. — С. 24–29. — Режим доступу: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_12/61.pdf

2. *Теорія фінансів: підручник* / П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К.: Центр учб. л-ри, 2010. — 576 с. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/17981024/finansiv/mizhnarodni_finansovi_organizatsiyi_funktsiyi
3. *Колосова В. П.* Співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями: сучасний стан та перспективи розширення / В. П. Колосова, І. М. Іванова // *Фінанси України*. — 2014. — № 11. — С. 33–47.
4. *Водачек Л.* Реструктуризация — вызов чешским предприятиям // *Проблемы теории и практики управления*. — 1999. — № 1. — С. 84–90.
5. *Marcin Piatkowski.* World Bank, ECSPF. State Commercial Banks in Action during the Crisis: The Case of Poland (PKO Bank Polski).
6. *Основні напрямки взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://referatnik.com/all/ZED/3704.html>

REFERENCES

1. *Kulbida M.* (2015), "Cooperation of International Financial Organizations with the Countries of Eastern Europe" // *Naukovyy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu (Ekonomichni nauky)*. — Vol. 12. — P. 24–29.
2. *Yukhimenko P. I., Fedosov V. M., Lazebnik L. L.* (2010), *Theory of Finance [Teoriya finansiv]*, Tsentr uchbovoyi literatury, Kyiv, Ukraine.

3. *Kolosova V. P., Ivanova I. M.* (2014), "Cooperation of Ukraine with International Financial Institutions: Current Status and Prospects for Expansion" // *Finansy Ukrayiny*. — Vol. 11. — P. 34–37.
4. *Vodachek L.* (1999), "Restructuring is a challenge to Czech enterprises" // *Problemi teoryy y praktyky upravlenyya*. — Vol. 1. — P. 84–90.
5. *Marcin Piatkowski.* World Bank, EC-SPF. State Commercial Banks in Action during the Crisis: The Case of Poland (PKO Bank Polski).
6. *The official* site of Referatnik.com (2011), "The main directions of Ukraine's interaction with international financial organizations", available at: <http://referatnik.com/all/ZED/3704.html> (Accessed 4 January 2018).

УДК 35.08 (082+083)

Щурба Мікеле,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884

Щурба Микеле,

аспірант, Межрегіональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884

Sciurba Michele,

Post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.38>

СПІВПРАЦЯ МІЖНАРОДНИХ УСТАНОВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ВІДМИВАННЮ КОШТІВ

Анотація. Досліджено теоретичні та практичні питання співпраці міжнародних установ щодо формування державного регулювання протидії відмиванню коштів. Стаття містить аналіз основних напрямів діяльності міжурядових інституцій щодо запобігання та поширення “брудних” грошей. Показано, що метою консолідації зусиль міжнародних структур є інтеграція стандартів та рекомендацій із протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в механізми державного управління щодо забезпечення фінансової стабільності та цілісності державного розвитку, кращого фінансового нагляду та контролю з боку держави.

Відмічено, що проблема відмивання коштів не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм державного контролю, надзвичайних і каральних заходів. Потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки. Процес державного регулювання відмивання коштів повинен застосовуватися до всіх службовців органів державної влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством ряду країн) і громадських структур, наділених функціями обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливі регламентація форм і процедури контролю за дер-

жавними службовцями, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки.

Обґрунтовано, що ефективність реалізації заходів щодо запобігання корупційній злочинності не може бути досягнута шляхом поодиноких і не-системних дій на різних рівнях, а потребує довгострокових соціально-економічних, політичних та правових перетворень. Ця діяльність має ґрунтуватися на поєднанні низки запобіжних і репресивних заходів.

Таким чином, нині боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму розглядається як пріоритетний напрям протидії організованій злочинності у більшості країн світу та світовою спільнотою в цілому.

Ключові слова: державна політика, запобігання відмиванню коштів, доходи, отримані злочинним шляхом.

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ОТМЫВАНИЯ СРЕДСТВ

Аннотация. Исследованы теоретические и практические вопросы сотрудничества международных организаций по формированию государственного регулирования противодействия отмыванию средств. Статья содержит анализ основных направлений деятельности межправительственных институций по предотвращению и распространению “грязных” денег. Показано, что целью консолидации усилий международных структур есть интеграция стандартов и рекомендаций по противодействию отмыванию средств и финансированию терроризма в механизмы государственного управления по обеспечению финансовой стабильности и целостности государственного развития, лучшего финансового надзора и контроля со стороны государства.

Отмечено, что проблема отмывания средств не может быть решена только за счет создания новых организационных форм государственного контроля, чрезвычайных и карательных мер. Нужно осознание этого явления как имеющего экономический, политический, этический, управленческий и правовой признаки. Процесс государственного регулирования отмывания средств должен применяться ко всем служащим органов государственной власти, управления, правосудия (что предусмотрено законодательством ряда стран) и общественных структур, наделенных функциями обслуживания населения, а не только к так называемым должностным лицам. Важны регламентация форм и процедуры контроля за государственными служащими, наличие и действенность кодекса должностного этики и поведения.

Обосновано, что эффективность реализации мероприятий по предотвращению коррупционной преступности не может быть достигнута путем редких и несистемных действий на разных уровнях, а требует долгосрочных социально-экономических, политических и правовых преобразований. Эта деятельность должна основываться на сочетании ряда предупредительных и репрессивных мер.

Таким образом, в настоящее время борьба с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма рассматривается как приоритетное направление противодействия организованной преступности в большинстве стран мира и мировым сообществом в целом.

Ключевые слова: государственная политика, предотвращение отмывания средств, доходы, полученные преступным путем.

COOPERATION OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS ON PUBLIC POLICY FORMATION FOR THE PREVENTION OF MONEY-LAUNDERING

Abstract. This article is devoted to the research of theoretical and practical issues of international institutions concerning the cooperation on the formation of anti-money laundering state regulation. The article provides an analysis of the main activity fields of intergovernmental institutions in the prevention of laundering “dirty” money. It is shown that the goal of consolidating the efforts of international structures is to integrate standards and recommendations into the mechanisms of public administration in order to ensure financial stability and integrity of state development as well as better financial supervision and control by the state.

It is noted that the problem of money laundering can not be solved only by creating new organizational forms of state control, extraordinary and punitive measures. It requires understanding of this phenomenon as having an economic, political, ethical, managerial and legal background. The process of state regulation of money laundering should apply to all employees of state authorities, administration, justice, (stipulated by the legislation of a number of countries) and public entities with public service functions, and not just so-called officials. Important regulations for the forms and procedures for monitoring civil servants, the availability and effectiveness of the code of ethics and behavior.

It is substantiated that the effectiveness of implementing measures to prevent corruption can not be achieved through single and non-systemic actions at different levels, but requires long-term socio-economic, political and legal transformations. This activity should be based on a combination of a number of preventive and repressive measures.

Thus, the fight against money laundering and terrorist financing is now considered as a priority direction in counteracting organized crime in most countries of the world and in the world community as a whole.

Keywords: public policy, prevention of money laundering, proceeds of crime.

Постановка проблеми. Нині, щоб пояснити причини безпрецедентного розмаху відмивання коштів, отриманих незаконним шляхом, розвитку

корупції, на перший план виходять чинники економічного характеру та їх недостатня врегульованість у системі державного управління. Йдеть-

ся про монополізм, недобросовісну конкуренцію у підприємницькій діяльності у всіх її видах, еволюцію світового ринку капіталу, настільки стрімку, що, як наслідок, величезні грошові засоби циркулюють практично безконтрольно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку та формування базових засад міжнародного досвіду реалізації політики у сфері запобігання та протидії легалізації доходів займалися такі дослідники, як: В. Алієва, З. Варналія, О. Горбунова, О. Київець, А. Мокій, О. Римарук, О. Барановський, С. Буткевич, Л. Воронова, І. Коломієць та ін.

Метою дослідження є визначення основних аспектів співпраці міжнародних установ щодо формування державного регулювання протидії відмиванню коштів.

Виклад основного матеріалу. Аналіз міжнародного досвіду регулювання протидії відмиванню коштів, корупції показує, що коріння цього явища слід шукати у збереженні багаторівневої монополізації економіки, невпорядкованому становленні механізмів державного управління нею, у відсутності чіткого нормативно-правового оформлення прав та обов'язків учасників державно-управлінських відносин, законодавчого їх гарантування, у чинницькому свавіллі тощо.

Виходячи з цього, проаналізуємо детальніше досвід зарубіжних країн щодо державного регулювання запобігання відмивання коштів, розвитку корупції. У 1999 році, згідно з Міжнародною конвенцією з недопущення фінансування тероризму,

відмивання коштів було визнане кримінальним правопорушенням, що стало важливим кроком на шляху зменшення правопорушень, пов'язаних із обігом коштів, привласнених незаконним шляхом [1; 2]. Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (далі — ФАТФ), що є одним із провідних міжурядових органів, метою роботи якого є розвиток і впровадження на міжнародному рівні заходів і стандартів із боротьби щодо відмивання грошей, доповнила свою організаційну структуру утворенням восьми регіональних органів типу ФАТФ, що представляють 180 країн світу [3].

Ці регіональні робочі групи з питань відмивання грошей мали, головним чином, вирішальну роль у впровадженні державних стандартів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. У 2001 році ФАТФ активізувала співпрацю з міжнародними організаціями, такими як Міжнародний валютний фонд (далі — МВФ), Світовий банк, Організація Об'єднаних Націй (далі — ООН), а також з регіональними органами влади, багатосторонніми громадськими організаціями.

У 2004 році ФАТФ додала дев'ять спеціальних рекомендацій до попереднього списку з 40 рекомендацій з протидії відмиванню грошей, що були прийняті МВФ та Світовим банком, а пізніше впроваджені на державному рівні країнами Європейського Союзу. Це визнані мінімальні стандарти, що повинні застосовувати всі органи державної влади [4]. Після 2001 року МВФ розширив стратегію боротьби з відмиванням коштів, щоб здійснювати протидію фінансуван-

ню тероризму [5]. МВФ та Світовий банк виступають у якості спостерігачів у ФАТФ. Разом з тим співробітники обох установ беруть участь у засіданнях та робочих групах органів влади. У своїх оцінках країни МВФ та Світовий банк застосовують ті самі стандарти та методи, що і ФАТФ [6]. Співпраця між ФАТФ, МВФ та Світовим банком у сфері боротьби з відмиванням коштів також відображається в тому, що вони пропонують на державному рівні програми оцінки діяльності фінансового сектору, його звітності про дотримання стандартів і правил МВФ та Групи фінансової цілісності, включаючи ФАТФ [7].

Починаючи з 2004 року, МВФ здійснив понад 35 оцінок стосовно боротьби з відмиванням коштів, що їх результати часто використовуються ФАТФ для подальшої розробки своїх рекомендацій.

Рекомендації, створені ФАТФ, допомагають державним інституціям та фінансовим установам впроваджувати системи індивідуального підходу до клієнтів та інші системи комплексної оцінки клієнтів, що підходять для моніторингу ризику злочинних операцій в державному секторі та повідомлення про підозрілі операції. Таким чином, було створено мережу глобального співробітництва у сфері протидії відмиванню коштів, що дає змогу ідентифікувати, заморожувати та конфісковувати активи та доходи від злочинної діяльності [8].

ФАТФ відіграє важливу роль у розробці нових стратегій з протидії відмиванню коштів, а також у формуванні відповідних державних заходів для їх ефективного контролю. На сьогодні ФАТФ включає

приблизно 35 юрисдикцій та 2 регіональні організації, а також велику кількість міжнародних організацій, що виконують роль спостерігачів, такі як ООН, Світовий банк, МВФ та Базельський комітет з банківського нагляду [9].

МВФ та Світовий банк виступають як спостерігачі у ФАТФ, а МВФ інтегрує стандарти ФАТФ для формування державної фінансової оцінки протидії відмиванню коштів. Таким чином, метою консолідації зусиль зазначених структур є інтеграція стандартів та рекомендацій протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в механізми державного управління для забезпечення фінансової стабільності та цілісності державного управління, що сприяє кращому фінансовому нагляду та контролю з боку держави [10].

Співпраця між ФАТФ, МВФ та Світовим банком є унікальною у її структурі, оскільки оцінки для підвищення якості та ефективності боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму виконуються МВФ та Світовим банком, а також ФАТФ [11]. Тим не менш, як МВФ, так і Світовий банк критикують за цю міжнародну співпрацю у впровадженні рекомендацій ФАТФ, оскільки вона не визначила первинні та вторинні цілі у своїх стандартах, розроблених у 2003 році, та в заяві про методику від 2004 року [12].

Як наслідок, ФАТФ не змогла довести, чи можуть її нечітко сформульовані цілі бути досягнуті, навіть якщо її рекомендації виконуватимуться. Інша критика міжнародних організацій полягала в тому,

що оцінки ФАТФ зосереджувалися виключно на офіційному дотриманні вимог державних режимів регулювання з протидії відмиванню коштів, що призвело до перегляду стандартів ФАТФ у 2013 році з урахуванням різниці між технічним дотриманням та їх нормативною ефективністю.

Зокрема, важливість розмежування між технічним дотриманням і ефективністю в Методології 2013 р. навряд чи може бути перебільшена, оскільки тепер вона є у загальному доступі і на порядку денному міжнародної політики питання про те, чи має місце визначена система протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в країні, що отримує високі оцінки за дотримання, фактичні позитивні результати. Зараз можна поставити під сумнів як логіку причинності, або теорії, що пов'язує певні превентивні та регулятивні дії з конкретними результатами, так і можливість того, що альтернативні засоби, що виходять за межі або будуть впроваджені замість технічних вимог ФАТФ, можуть відповідати цілям та результатам ФАТФ на вищому рівні [13].

Цілі, або результати, сформульовані ФАТФ у Методології 2013 р. за допомогою МВФ та Світового банку, значно підвищили чіткість і можливість реалізації державного регулювання запобіганню відмивання коштів. Вони були висунуті на багатьох спільних дискусійних та переговорних сесіях з ФАТФ. Дискусія з питань методології та оцінки результатів, пов'язаних з ризиками є постійною проблемою. Про це свідчить той факт, що аналогічні критичні

зауваження були виражені щодо рекомендацій ФАТФ у 2013 р., зокрема щодо відсутності чіткого методологічного визначення ризиків, пов'язаних з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та ухиленням від сплати податків [14].

Висновки. Спираючись на аналіз міжнародного досвіду регулювання запобіганню відмивання коштів, можна говорити про те, що регулювання повинно розглядатися не тільки під кутом зору організаційно-управлінської діяльності, спрямованої лише проти окремих злочинних елементів та їхніх угруповань, але й як один із важливих елементів всієї організації системи державного управління, забезпечення обов'язків діючих на ньому суб'єктів, тобто, практично, кожної людини.

Як зазначають фахівці з державного управління, проблема відмивання коштів не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм державного контролю, надзвичайних і каральних заходів. Потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки. Процес державного регулювання відмивання коштів повинен застосовуватися до всіх службовців органів державної влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством ряду країн) і громадських структур, наділених функціями обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливі регламентація форм і процедури контролю за державними службовцями, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *United Nations General Assembly*, 'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism' (9 December 1999) (№ 38349).
2. *Beekarry N.* 'The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law' (2011) *Northwestern Journal of International Law & Business* 31, 160.
3. *Isern J., Porteous D., Hernandez-Coss R. and Egwuagu C.* 'AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers that Serve Low-Income People' (2005) *Cooperative Effort by the Financial Market Integrity (FSEFI) Unit of the World Bank and the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* 3 – Today, there are nine FSRBs representing over 190 jurisdictions.
4. *Alldridge P.* 'Money Laundering and Globalization' (2008) // *Journal of Law and Society*. — № 35 (4). — P. 444.
5. *International Monetary Fund (IMF)*, 'Factsheet. The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism' (As of April 2017) 1 f.
6. *International Monetary Fund (IMF)*, 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism' (20 February 2014) 6 – Within the EU, the 40+9 recommendations were implemented with the third Директива з протидії відмиванню грошей 2005/60/EC (3rd AMLD).
7. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.* 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 11.
8. *Alldridge P.* 'Money Laundering and Globalization' (2008) // *Journal of Law and Society*. — № 35 (4). — P. 444.
9. *Financial Action Task Force (FATF)*, 'FATF Members and Observers' <<http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>> accessed 20 September 2017.
10. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.*, 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 10.
11. *International Monetary Fund (IMF)*, 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism' (20 February 2014) 11.
12. *Financial Action Task Force (FATF)*, 'Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations' 27 February 2004 (Updated as of February 2009).
13. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.* 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 16.
14. *Directorate General for Internal Policies*, 'Offshore Activities and Money Laundering: Recent Findings and Challenges' (March 2017) (IP/A/PANA/2016-4) (PE 595.371) 37.

REFERENCES

1. *United Nations General Assembly*, 'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism' (9 December 1999) (№ 38349).

2. *Beekarry N.* 'The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law' (2011) *Northwestern Journal of International Law & Business* 31, 160.
3. *Isern J., Porteous D., Hernandez-Coss R. and Egwuagu C.* 'AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers that Serve Low-Income People' (2005) *Cooperative Effort by the Financial Market Integrity (FSEFI) Unit of the World Bank and the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* 3 – Today, there are nine FSRBs representing over 190 jurisdictions.
4. *Alldridge P.* 'Money Laundering and Globalization' (2008) // *Journal of Law and Society*. — № 35 (4). — P. 444.
5. *International Monetary Fund (IMF)*, 'Factsheet. The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism' (As of April 2017) 1 f.
6. *International Monetary Fund (IMF)*, 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism' (20 February 2014) 6 – Within the EU, the 40+9 recommendations were implemented with the third Директива з протидії відмиванню грошей 2005/60/EC (3rd AMLD).
7. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.* 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 11.
8. *Alldridge P.* 'Money Laundering and Globalization' (2008) // *Journal of Law and Society*. — № 35 (4). — P. 444.
9. *Financial Action Task Force (FATF)*, 'FATF Members and Observers' <<http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>> accessed 20 September 2017.
10. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.*, 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 10.
11. *International Monetary Fund (IMF)*, 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism' (20 February 2014) 11.
12. *Financial Action Task Force (FATF)*, 'Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations' 27 February 2004 (Updated as of February 2009).
13. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.* 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 16.
14. *Directorate General for Internal Policies*, 'Offshore Activities and Money Laundering: Recent Findings and Challenges' (March 2017) (IP/A/PANA/2016-4) (PE 595.371) 37.

УДК: 35.088.6

Яровой Тихон Сергійович,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00,
e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

Яровой Тихон Сергеевич,

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00,
e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829



Yarovoy Tikhon Sergeyevich,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.39>

ЦІЛІ ТА ФУНКЦІЇ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЙНИЙ ПРОГНОЗ

Анотація. Досліджено цілі та функції лобістської діяльності. Опрацьовано ідеї вітчизняних та зарубіжних вчених, запропоновано власні підходи до визначення цілей та функцій лобістської діяльності крізь призму державного управління. В якості підсумку запропоновано узагальнене бачення цілей та функцій лобістської діяльності як взаємозалежних елементів системи лобізму, надано прогноз подальшої еволюції цілей та функцій вітчизняного лобізму.

Аналіз функцій лобіювання дав змогу помітити тенденції у зміщенні цілей цієї діяльності. Якщо наведені цілі цілком охоплювалися такими функціями, як функція посередництва між громадянами і державою, інформаційна функція та функція організації плюралізму суспільних інтересів, то в процесі формування в розвинених країнах громадянського суспільства та розвитку телекомунікаційних технологій дедалі більшої ваги набувають функція посилення самоорганізації громадянського суспільства і функція компромісу.

Не лишиться остеронь такого процесу і український лобізм. Вже сьогодні політикам найвищого рівня, лідерам фінансово-промислових груп доводиться діяти, коригувати свої цілі (хай навіть поки що — декларовані) з урахуванням реакції громадськості. Надалі ця тенденція лише посилюватиметься. Аналіз наукових досліджень та політичних подій сьогодення дає всі підстави вважати, що за час, поки в Україні сформується належне регуляторне законодавство, цілі та функції вітчизняного лобізму суттєво змістяться в бік компромісу з громадськістю.

Відмічено, що, незважаючи на існування основного напрямку дії, у лобізмі може бути кілька розгалужених цілей. Спрямовуючись на поставлені цілі, лобізм може виявити себе в різних сферах політичної системи суспільства, поєднуючи тісно переплетені інтереси різних суб'єктів процесу лобіювання, або навіть — протиставляючи їх.

Ключові слова: державне управління, лобіювання, цілі лобізму, функції лобізму.

ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ: РЕАЛИИ И ЭВОЛЮЦИОННЫЙ ПРОГНОЗ

Аннотация. Исследованы цели и функции лоббистской деятельности. Обработаны идеи отечественных и зарубежных ученых, предложены собственные подходы к определению целей и функций лоббистской деятельности через призму государственного управления. В качестве итога предложено обобщенное видение целей и функций лоббистской деятельности, как взаимосвязанных элементов системы лоббизма, предоставлен прогноз дальнейшей эволюции целей и функций отечественного лоббизма.

Анализ функций лоббирования позволил заметить тенденции в смещении целей этой деятельности. Если приведенные цели вполне охватывались такими функциями, как функция посредничества между гражданами и государством, информационная функция и функция организации плюрализма общественных интересов, то в процессе формирования в развитых странах гражданского общества и развития телекоммуникационных технологий все большее значение приобретают функция усиления самоорганизации гражданского общества и функция компромисса.

Не останется в стороне такого процесса и украинский лоббизм. Уже сегодня политикам высшего уровня, лидерам финансово-промышленных групп приходится действовать, корректировать свои цели (пусть даже пока — декларируемые) с учетом реакции общественности. В дальнейшем эта тенденция будет только усиливаться. Анализ научных исследований и политических событий современности дает все основания считать, что за время, пока в Украине сформируется должное регуляторное законодательство, цели и функции отечественного лоббизма существенно сместятся в сторону компромисса с общественностью.

Отмечено, что, несмотря на существование основного направления действия, у лоббизма может быть несколько разветвленных целей. Устремляясь

на поставленные цели, лоббизм может проявить себя в различных сферах политической системы общества, сочетая тесно переплетенные интересы различных субъектов процесса лоббирования, или даже — противопоставляя их.

Ключевые слова: государственное управление, лоббирование, цели лоббизма, функции лоббизма.

OBJECTIVES AND FUNCTIONS OF LOBISTRY ACTIVITY IN UKRAINE: REALITIES TODAY AND EVOLUTIONARY FORECAST

Abstract. The article is devoted to the research of goals and functions of lobbying activity. The author has processed the ideas of domestic and foreign scientists, proposed his own approaches to the definition of goals and functions of lobbying activities through the prism of public administration. As a result, a generalized vision of the goals and functions of lobbying activities as interrelated elements of the lobbying system was proposed, and a forecast for further evolution of the goals and functions of domestic lobbying was provided.

The analysis of lobbying functions allowed us to notice the tendencies in shifting the goals of this activity. If the objectives were fully covered by functions such as mediation between citizens and the state, the information function and the function of organizing plurality of public interests, then the role of strengthening the self-organization of civil society and the function of compromise become increasingly important in the process of formation in the developed countries of civil society and the development of telecommunication technologies.

Ukrainian lobbyism will not be left to the side of this process. Already, politicians of the highest level, leaders of financial and industrial groups have to act, adjust their goals (even if they are — declared), taking into account the reaction of the public. In the future, this trend will only increase. The analysis of current research and political events provides all grounds for believing that, while proper regulatory legislation is being formed in Ukraine, the goals and functions of domestic lobbying will essentially shift towards a compromise with the public.

It is noted that in spite of the existence of a basic direction of action, lobbying may have several ramified goals. Guided by the goals set, lobbyism can manifest itself in various spheres of the political system of society, combining the closely intertwined interests of various actors in the lobbying process, or even — contrasting them.

Keywords: public administration, lobbying, lobbying goals, lobbying functions.

Постановка проблеми. Однією з ознак зрілості демократичного, правового, соціального суспільства, що базується на ринкових засадах, є наявність розвиненого інституту лобі-

зму, як складової політико-управлінського процесу, що дає змогу реалізовувати на практиці механізм взаємодії цього суспільства з органами державної влади. Лобізм — це

насамперед вплив окремих осіб чи груп осіб на владу, на процеси розроблення і прийняття важливих політичних рішень, і найчастіше він є індикатором процесів, які відбуваються у суспільстві.

Рушійною основою лобізму пердусім є інтереси суб'єктів лобізму, які нерозривно пов'язані з його функціями. На сьогодні більшість цілей лобіювання в Україні лежить у площині перерозподілу економічних ресурсів, а отже, лобізм дає можливість досягти політико-правовими засобами бажаних економічних інтересів. У процесі перерозподілу власності, боротьби груп впливу за певні блага, привілеї, пільги реалізуються ті чи інші функції лобізму. Таким чином, цілі і функції є взаємопов'язаними, що обумовлює необхідність розгляду їх у межах єдиного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці лобістської діяльності загалом і питанню визначення її цілей та функцій зокрема присвячували увагу в своїх дослідженнях такі вчені, як: О. Дягілев, Н. Зяблюк, А. Кучеров, М. Малютин, Р. Мацкевич, В. Нестерович, О. Одінцова, Н. Сахаров, С. Сиротенко, Є. Тихомирова, В. Ясенецький та ін. Однак процес становлення вітчизняного інституту лобізму, формування нових наукових підходів до цього явища та наявність суттєвих суперечностей у розумінні цих характеристик як державними службовцями, так і вченими вимагають проведення нового, комплексного дослідження цілей та функцій лобістської діяльності. Окрім того, у процесі трансформації вітчизняного суспільства, з огляду на євроінтегра-

ційні прагнення України, з часом передбачається деяке зміщення цілей та функцій лобістської діяльності, що потребує окремого дослідження.

Мета статті — окреслення цілей та функцій лобістської діяльності на підставі аналізу наукових досліджень та вітчизняної практики, прогнозування стосовно цілей і функцій вітчизняного лобізму в майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Одним із визначальних факторів, що дає змогу скласти уявлення про лобістську діяльність, є розуміння, хоча б у загальному вигляді, цілей, які переслідує лобістська діяльність. Тим більше, що від вибору цілей безпосередньо залежатиме виконання тих чи інших її функцій.

Ціль, як зазначає філософський енциклопедичний словник, це “ідеальний образ майбутнього, бажаного результату людської діяльності. Ціль є безпосереднім спонукальним мотивом діяльності людини, що визначає і мобілізує її волю. Процес формування і реалізації цілі називається цілепокладанням” [1, с. 706].

У кожному конкретному випадку застосування лобізму переслідуються різні цілі, або навіть — ціла сукупність цілей. Це залежить і від сфери громадського життя, де відбувається лобістська діяльність, і від якісного рівня державних структур, від якісного складу самих “груп тиску” і від багатьох інших факторів. Однак при всьому різноманітті існуючих цілей можна виділити певні загальні цілі, притаманні лобіюванню.

На думку деяких дослідників лобізму, здебільшого його суб'єктами переслідуються соціально-економічні цілі, що пов'язані з рішенням пи-

тань власності і прав розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; тарифами на енергоресурси; економічними і податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм [2, с. 47].

Зазначені цілі є основними для лобістських структур практично у всіх країнах світу і Україна не є виключенням. Якщо звернутися до вітчизняної практики, то аналіз прийнятих указів Президента і постанов Уряду, їхніх розпоряджень може послужити прямим підтвердженням сказаному. У цьому немає нічого неочікуваного чи, тим більше, парадоксального, адже кінцева мета всієї кулуарної боротьби — гроші і влада над каналами руху фінансових ресурсів. Яскравим прикладом лобістської діяльності, елементи якої прослідковуються неозброєним оком і яка переслідує безпосередньо ціль перерозподілу значних фінансових ресурсів, можна вважати бюджетний процес.

Прийняття Верховною Радою України державного бюджету на 2018 рік традиційно нагадувало політичну епопею. Для визначення проявів лобізму в цьому процесі навіть немає потреби проводити ретельне дослідження, достатньо проглянути огляди кількох інформаційних порталів. Так, оглядач К. Пешко з порталу “Главком” зазначає з цього приводу: “утримання уряду, президента та парламенту в 2018 році подорожчає майже на мільярд порівняно з цим роком. Лідером стане президент, господарство якого обійдеться країні дорожче, ніж уся космічна програма” [3]. Не менш цікавим видається ана-

ліз цієї події порталом “Українська правда”. Журналісти прямо назвали зацікавлені сторони, які пролобіювали свої інтереси у новому бюджеті, зокрема, на думку оглядачів, “зрадіють підрядники дорожніх робіт та розпорядники бюджетних коштів, які замовляють роботи, адже на дорожнє господарство буде спрямована рекордна сума — майже 47 млрд грн” [4].

Хоча порівняно з безпосередньо “фінансовим” “соціальний” чи “екологічний” лобізм нібито переслідує “благородні” цілі, він намагається вирішити спектр інших, доволі прагматичних питань. Зокрема, дуже часто політики вдаються до співпраці за цими напрямками з метою підвищення власного рейтингу серед тієї чи іншої категорії виборців. Так, вже згадувані оглядачі порталу “Українська правда” зауважують, що “вчителі, водії і президент найбільше виграли від бюджету на 2018 рік. Менше пощастило студентам, курцям та пенсіонерам” [4].

Отже, незважаючи на існування основного напрямку дії, у лобізму може бути кілька розгалужених цілей. Спрямовуючись на поставлені цілі, лобізм може виявити себе в різних сферах політичної системи суспільства, поєднуючи тісно переплетені інтереси різних суб’єктів процесу лобіювання, або навіть — протиставляючи їх.

Зарубіжна практика лобізму свідчить про те, що в багатьох корпораціях, банках, фінансово-промислових групах створюються спеціальні підрозділи з метою здійснення лобістської діяльності. В економічно розвинених країнах майже кожна

велика компанія, особливо якщо це транснаціональна корпорація, має у своїй структурі власний штат лобістів, що налічує, залежно від потужності організації, від кількох десятків до кількох сотень співробітників [5, с. 2]. Зазначені підрозділи можуть мати різні назви (відділення по зв'язкам з громадськістю, відділ з питань законодавства, відділ з питань зв'язків з урядом — “Government Relations”, в США багато із зазначених підрозділів мають назву “Вашингтонські представництва”), проте незмінною є їхня діяльність — відстоювання інтересів своїх корпорацій шляхом впливу на органи державної влади.

Функції лобізму, спрямовані на перерозподіл фінансових ресурсів, є більш очевидними і неодноразово розглядалися вченими, тому ми спробуємо більшою мірою розглянути ті функції, які мають суспільно значущий і політико-правовий характер. Політико-правова сфера життя суспільства є полем, де перетинаються всі інші сфери, його невід'ємні складові. Ймовірно тому саме тут концентрація лобізму буде найбільш високою і, відповідно, — найбільш значущою.

Американський учений Д. Джонсон умовно поділив функції лобізму на чотири категорії:

1. Функція збору інформації. Вашингтонські представники забезпечують відповідальних осіб своїх зацікавлених груп зведеннями, потрібними для прийняття компетентних рішень про дії уряду. Завдання лобіста тут полягає у тому, щоб організувати потік інформації про всю діяльність органів державної влади, що відповідає інтересам групи.

2. Функція забезпечення інформацією зовнішніх споживачів. Основна частина такої інформації стосується тих чи інших аспектів діяльності групи тиску, її можливостей і відносин до визначених проблем.

При цьому перша і друга функції забезпечують можливість невинного комунікаційного обміну між цивільним суспільством і державою.

3. Функція зв'язку з законодавчими і виконавчими органами (тобто, власне, лобізм). Тут форми діяльності можуть бути різними. У їхньому числі: особисте представлення аргументів; надання результатів досліджень; виступи на слуханнях у комісіях парламенту; вплив на законодавця через контракти лобіста з його близькими і друзями, а також із впливовими виборцями; запрошення на вечірки і розваги; збір грошей на виборчі кампанії; участь у веденні політичних кампаній; організація кампаній по збору листів і телеграм від виборців; поширення у виборчому окрузі законодавця результатів його голосувань; організація пропагандистських кампаній; прямі хабарі, шантаж; об'єднане лобіювання декількома організаціями.

4. Функція продажу урядом своєї продукції (це стосується торгових і підприємницьких корпорацій) [6, с. 50–53].

Подібний підхід становить певний науковий інтерес, однак він видається надто спрощеним (вузьким), оскільки не дає повного уявлення про функції лобізму. Вітчизняна дослідниця лобізму О. Одінцова намагається відтворити більш повний

перелік і через функції передати сутнісний характер лобізму. Так, вона зазначає такі функції [7, с. 6–7]:

- 1) функція посередництва між громадянами і державою;
- 2) інформаційна;
- 3) функція організації плюралізму суспільних інтересів;
- 4) функція посилення самоорганізації громадського суспільства;
- 5) функція компромісу.

З такою класифікацією в цілому варто погодитись. Ми візьмемо її за основу і доповнимо з урахуванням уточнень інших дослідників.

1. Функція посередництва між громадянами і державою реалізується тому, що лобісти представляють інтереси різних соціальних суб'єктів у владних структурах суспільства. Взагалі “оптимальний варіант взаємодії держави та особи вбачається в балансі, пропорційності інтересів особистості та держави” [8, с. 17].

2. Інформаційна функція є своєрідним інтегратором для всіх інших, тому що те саме посередництво насамперед полягає в обміні інформацією. У ході ухвалення рішення законів чи у процесі їхньої зміни важливу роль відіграють знання експертів, які матимуть певну цінність тільки тоді, якщо вони будуть “пропущені” через інтерес громадян, сконцентрованих у лобістських структурах. У такому наближеному до ідеального варіанті лобізм набуває форми “вулиці з двостороннім рухом”, оскільки групи тиску, домагаючись вигоди для себе, у свою чергу, забезпечують сприятливі умови сприйняття суспільством і конкретними групами населення прийнятих державою за-

конів і рішень. Лобісти забезпечують органи державної влади потоком інформації з того чи іншого питання, “інформують законодавців про те, що відбувається на найнижчому суспільному рівні (та на інших рівнях)” [9, с. 62] і водночас своїми діями сприяють виробленню більш правильного курсу, або, інакше кажучи, гнучкішої стратегії у прийнятті тих чи інших рішень. В такому контексті лобіювання виступає у вигляді системи аргументації, механізму підготовки і прийняття відповідних рішень, оскільки через лобіювання інтересів різних груп і шарів надається велика злободенність, актуальність, соціальна значущість, владні структури переконуються в пріоритетному, оперативному і більш повному їх задоволенні.

3. Функція організації плюралізму суспільних інтересів реалізується за рахунок здатності лобізму створити можливості для забезпечення інтересів меншості. Інакше кажучи, лобізм доповнює конституційну систему демократичного представництва, даючи змогу брати участь у прийнятті й реалізації політичних рішень тим групам, що не мають іншої такої можливості. Звісно, у великих суб'єктів бізнесу можливість відстояти свої інтереси є набагато більшою, ніж у тих, хто не володіє величезними фінансовими ресурсами зацікавлених осіб, проте як теоретично, так і на практиці лобізм може представляти інтереси й однієї людини. Отже, через систему і практику лобізму одержують своє вираження і представництво в загальнонаціональному масштабі інтереси, які в іншому випадку залишилися б

невираженими. У цьому розумінні “лобізм відповідає духу демократичної політики” [10, с. 64].

4. Лобізм виконує функцію посилення самоорганізації громадського суспільства. “Лобізм є необхідним інститутом громадського суспільства, тому що сприяє політичній соціалізації суспільства громадян” [11, с. 288].

На думку О. Малька, “лобізм — свого роду суперник бюрократії”, оскільки суспільна підтримка чи опозиція якому-небудь законопроекту ефективно мобілізується саме в рамках лобізму [9, с. 61].

В умовах становлення ринкових відносин дедалі частіше держава залишає свої позиції у сфері захисту інтересів різних соціальних груп і прошарків суспільства. Цей вакуум заповнюється відповідними структурами громадянського суспільства. На думку західних дослідників, недержавні структури — “асоціації, громадські організації тощо за допомогою лобізму намагаються вирішити свої проблеми, втілюючи принцип свободи” [12, с. 21].

5. Функція досягнення компромісу, тобто взаємної рівноваги і примирення різноманітних інтересів різних суб’єктів, є стабілізуючим фактором. Органи державної влади, незважаючи на часто присутню в їхній діяльності діаметральну протилежність інтересів, усе ж таки приймають рішення, законопроекти, що, незважаючи на запеклу боротьбу в парламенті, стають законами. Позиція керівників не може не враховувати кваліфікований і ефективний вплив з боку зацікавлених осіб, але втілюється ця позиція в юридичну

дійсність так, щоб викликати щонайменше протиріч, розбіжностей і резонансу. Зростання активності засобів масової інформації і комунікації, в тому числі дедалі ширше застосування журналістських розслідувань та всеосяжне панування соціальних мереж, примушує навіть держслужбовців найвищого рангу поводитись вкрай тактовно. Таким чином, ця функція лобізму являє собою індикатор найбільш гострих, суперечливих соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві, сприяє збереженню рівноваги між різними силами при виробленні точок зіткнення у процесі прийняття управлінських рішень.

Деякі фахівці виокремлюють й інші функції. Наприклад, Є. Б. Тихомирова, розглядаючи лобізм як специфічну форму комунікацій із громадськістю і з огляду на всі особливості лобізму, виокремлює також прагматичну, експресивну, контрольну і регулюючу функції [13, с. 119]. На її думку, прагматична функція означає передачу певних комунікативних установок об’єктам лобізму, щоб спонукати їх до відповідної реакції і прийняття рішень; експресивна функція пов’язана з тим, що лобісти виражають не тільки значеннєву, але й оцінну інформацію про певні реалії, зокрема про позиції й оцінки щодо заходів, які використовувалися для задоволення потреб та інтересів різних соціальних груп; контрольна функція — спостереження за процесом розробки законодавчих актів, підготовкою і прийняттям інших управлінських рішень — дає змогу вчасно вживати заходів для подолання протиріч і прогно-

зувати можливий розвиток подій, щоб захистити інтереси окремих соціальних суб'єктів; регулююча функція близька, але не тотожна контрольній. Лобісти не просто спостерігають за процесом прийняття рішень, вони сприяють прийняттю рішень, що забезпечують упорядкування суспільних процесів [14, с. 143–151].

Узагальнення переліку функцій лобізму та їх аналіз дають можливість уявити та усвідомити той величезний позитивний потенціал, який містить у собі лобістська діяльність, що, своєю чергою, дасть змогу нам так вміло скоординувати процес, щоб лобістська діяльність ефективно використовувалася не тільки для задоволення пріоритетних запитів зацікавлених суб'єктів, але й для створення системи противаг назріваючим конфліктам у процесі прийняття управлінських рішень, для сприяння процвітанню і розвитку суспільства загалом.

Висновки. Інтереси суб'єктів лобізму, що формують цілі цього явища, нерозривно пов'язані з його функціями. Більшість цілей лобіювання в сучасній Україні лежить у площині перерозподілу економічних ресурсів. Дослідники сходяться в думці, що в усіх країнах світу основними цілями лобіювання є вплив на такі сфери, як: вирішення питань власності і прав розпорядження нею; надання прав на ведення конкретної діяльності; державне замовлення; квоти, ліцензії; тарифи на енергоресурси; економічні та податкові пільги; фінансування соціальних програм. Однак перелік цілей лобізму не обмежується наведеними.

Аналіз функцій лобіювання дає змогу помітити тенденції у зміщенні цілей цієї діяльності. Якщо наведені цілі цілком охоплювалися такими функціями, як функція посередництва між громадянами і державою, інформаційна функція та функція організації плюралізму суспільних інтересів, то в процесі формування в розвинених країнах громадянського суспільства та розвитку телекомунікаційних технологій дедалі більшої ваги набувають функція посилення самоорганізації громадського суспільства і функція компромісу.

Не лишиться осторонь такого процесу і український лобізм. Вже сьогодні політикам найвищого рівня, лідерам фінансово-промислових груп доводиться діяти, коригувати свої цілі (хай навіть поки що — декларовані) з урахуванням реакції громадськості. Надалі ця тенденція лише посилюватиметься. Аналіз наукових досліджень та політичних подій сьогодення дає всі підстави вважати, що за час, поки в Україні сформується належне регуляторне законодавство, цілі та функції вітчизняного лобізму суттєво змістяться в бік компромісу з громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Філософський* енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. — Київ : Абрис, 2002. — 742 с.
2. *Бятец* М. В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 46–52.

3. *Бюджет-2018*. Кому і скільки вділив Гройсман / Катерина Пешко // 14 Листопада, 2017, Главком. Сайт видання. URL: <https://glavcom.ua/publications/byudzhnet-2017-komu-i-skilki-vidiliv-groysman-451643.html>
4. *Просто про бюджет-2018: хто виграв, хто програв, а кому байдуже* / Портал “Українська правда”, 11 грудня, 2017 URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/12/11/632028/>
5. *Wolpe B. C., Levine B. J. Lobbying Congress: How the System Works* / B. C. Wolpe, B. J. Levine. — 2nd Ed. — Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996. — 206 p.
6. *Зяблюк Н. Г.* США: лоббизм и политика. — М.: Мысль, 1976. — 207 с.
7. *Одінцова О. О.* Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. О. Одінцова; кер. роботи В. В. Завальнюк; Нац. ун-т “Одеська юридична академія”. — Одеса, 2008. — 21 с.
8. *Ладиченко В. В.* Гуманістичний підхід до організації державної влади // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 28. — К.: Ін-т В. М. Корецького НАН України, 2005. — 740 с.
9. *Малько А.* Лоббизм // *Общественные науки и современность*. — 1995. — № 4. — С. 58–65.
10. *Лоббизм в России* // *Россия и современный мир*. — 1996. — № 3. — С. 64–97.
11. *Berry J.* Lobbying for the People. Princeton, 1998. — 332 p.
12. *Павлов В. Г.* Лоббизм в России: проблемы и перспективы // *Рос. юрид. журн.* — 1998. — № 3. — С. 20–23.
13. *Тихомирова Е. Б.* Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью // *Вестн. Моск. ун-та.* — Сер.18. Социология и политология. — 2002. — № 3. — С. 113–127.
14. *Тихомирова Е.* Лоббизм як складова міжнародного PR // *Політичний менеджмент*. — 2005. — № 1. — С. 143–151.

REFERENCES

1. *Shynkaruk V. I.* (Ed.). (2002). *Filosofskyi entsyklopedychnyi slovnyk: entsyklopediia* [Philosophical Encyclopedic Dictionary: Encyclopedia]. Kyiv: Abrys [in Ukrainian].
2. *Byatets M. V.* (1998). *Lobbizm v pravotvorcheskoy deyatel'nosti* [Lobbyism in Lawmaking Activity]. *Pravovedenie — Jurisprudence*, 1, 46–52 [in Russian].
3. *Peshko K.* (November 14, 2017). *Byudzhnet-2018. Komu i skilky vydilyv Hroysman* [Budget 2018. To whom and how much Hroysman has been allocated]. *glavcom.ua*. Retrieved from <https://glavcom.ua/publications/byudzhnet-2017-komu-i-skilki-vidiliv-groysman-451643.html> [in Ukrainian].
4. *Kolesnichenko O., Poliakova A., Kalachova H., Topalov M., Dienkov D.* (December 11, 2017). *Prosto pro biudzhnet-2018: khto vyhrav, khto proh'vav, a komu baiduzhe* [Easy about the 2018 budget: who won, who lost, but who does not care]. *www.epravda.com.ua*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/12/11/632028/> [in Ukrainian].
5. *Wolpe B. C., Levine B. J.* (1996). *Lobbying Congress: How the System Works* (2nd ed.). Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc. [in English].
6. *Zyablyuk N. G.* SShA: lobbizm i politika [USA: Lobbyism and Politics]. Moscow: izd. “Mysl” [in Russian].
7. *Odintsova O. O.* (2008). *Pravove rehulivannia lobizmu v suchasni Ukraini*

- ni (zahalnoteoretychne doslidzhen-
nia) [Legal regulation of lobbyism in
modern Ukraine (general theoretical
research)]. Extended abstract of
candidate's thesis. Odesa: Nats. un.-t
"Odeska yurydychna akademiia" [in
Ukrainian].
8. *Ladychenko V. V.* (2005). Human-
istychnyi pidkhid do orhanizatsii der-
zhavnoi vldy [Humanistic approach
to the organization of state power].
Derzhava i pravo. Yurydychni i poli-
tychni nauky — State and Law. Legal
and political sciences, 28, 14–19 [in
Ukrainian].
 9. *Malko A.* (1995). Lobbizm [Lobby-
ism]. Obshchestvennye nauki i sovre-
mennost — Social Sciences and Mo-
dernity, 4, 58–65 [in Russian].
 10. *Lobbizm v Rossii* [Lobbyism in Rus-
sia]. (1996). Rossiya i sovremennyy
mir — Russia and the Modern World,
3, 64–97 [in Russian].
 11. *Berry J.* (1998). Lobbying for the Peo-
ple. Princeton [in English].
 12. *Pavlov V. G.* (1998). Lobbizm v Rossii:
problemy i perspektivy [Lobbying in
Russia: Problems and Prospects] // *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*
Russian Journal on Law. — № 3. —
20–23 [in Russian].
 13. *Tikhomirova E. B.* (2002). Lobbizm kak
spetsificheskaya forma kommunikat-
siy s obshchestvennostyu [Lobbyism
as a Specific Form of Communication
with the Public]. Vestn. Mosk. un-ta.
Ser.18. Sotsiologiya i politologiya —
Bulletin of Moscow University. Series
18. Sociology and Political Science, 3,
113–127 [in Russian].
 14. *Tykhomyrova Ye.* (2005). Lobizm yak
skladova mizhnarodnoho RR [Lobism
as a component of international PR].
Politychnyi menedzhment — Political
Management, 1, 143–151 [in Ukrain-
ian].

Умови публікації у збірнику “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних “Scopus” вона, в обов’язковому порядку, проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедури внутрішнього, зовнішнього експертного рецензувань та перевірку на дотримання правил видавничої етики.

Стаття, Заява, Відомості про автора(ів), фото та квитанція про оплату за переклад статті на англійську мову надсилаються на e-mail адресу: irina_pravo@ukr.net. Зразки Заяви та Відомостей про автора(ів) можна завантажити за посиланнями: Заява, Відомості.

З метою включення збірника “Публічне урядування” до таких авторитетних світових наукометричних, бібліографічних та реферативних баз, як SciVerse Scopus та Web of Science, збірник видається двома мовами (оригіналом, англійською). В друкованому варіанті — англійською мовою, в електронному — українською мовою (розміщується на сайті громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>). За умови подання статті до збірника двома мовами — публікація статті безкоштовна, а у разі відсутності англійського перекладу — коштуватиме автору 75 грн за 2000 знаків з метою її професійного перекладу на англійську мову. Редакція залишає за собою право редагування статей. Сума та реквізити за оплату перекладу статті на англійську мову будуть надіслані автору(ам) тільки після того, коли стаття буде відредагована редакцією збірника.

Обов’язковою умовою для публікації статті у збірнику є зазначення кожним автором у Відомостях про авторів персональних номерів у системі ORCID (<https://orcid.org/register>) та Web of Science Reseracher ID (<http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action>).

Назва файлу з електронною версією статті має обов’язково містити прізвище та ім’я автора. Стаття друкується із фотокарткою автора, яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення .jpg) гарної якості, можна неформальну (бажано документальне або в офісі), обсягом не менш як 800 Кб, розміром 10×12 см.

Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям англійською мовою.
Вимоги до наукової статті та її оформлення:

Стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.

Структура наукової статті (згідно з вимогами ВАКу):

- індекс УДК у верхньому лівому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, контактний телефон, по ширині, мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- ORCID у нижньому правому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- назва статті — великими літерами, по центру, мовою статті (Times New Roman, 14 пт., жирний). Назва статті подається без використання вузькоспеціалізованих скорочень, крапка в кінці назви не ставиться;
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- анотація структурована (1500–2000 знаків) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ключові слова (3–10 слів) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.).

Зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею:

- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- постановка проблеми (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- аналіз останніх досліджень та публікацій (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- формулювання цілей (мети) статті (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- виклад основного матеріалу (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- висновки і перспективи подальших досліджень (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- список використаних джерел (Times New Roman, 14 пт., жирний).

Оформлення наукової статті:

- всі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
- всі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
- посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
- посилання на власні публікації є небажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
- посилання на наш журнал “із ввічливості” є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті у друк у жодному разі;
- вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Ф. Котлера, то посилання має бути саме на нього, а не на автора, який читав Котлера;
- у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи;
- у формулах — лише найрозповсюдженіші символи зі стандартного набору;
- таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;
- у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються, терміни слід подавати аббревіатурою (перший раз обов’язково розшифрувати);
- всі малюнки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
- формат А4, гарнітура “Times New Roman”, кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
- мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків);
- при побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим.

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звертання до них у тексті. Посилання на джерело подається у квадратних дужках, наприклад: “... відомо з [4]. ...” або “... розглянуто у [4, с. 203] ...”;

2. Список літератури наводиться наприкінці статті відповідно до порядку звернення по тексту на мові оригіналу та згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”;

3. Список літератури англійською мовою має бути оформлений за міжнародним бібліографічним стандартом APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>). Якщо наукова праця написана мовою, що використовує кириличний алфавіт, то її бібліографічний опис необхідно транслітерувати латинськими літерами. Після назви праці латинськими літерами зазначається переклад англійською мовою у дужках. За необхідності можливо надання послуги з оформлення списку літератури англійською мовою. Вартість послуги — 3 грн за 1 джерело.

Стаття приймається на розгляд та передається на внутрішню рецензію тільки за наявності повного пакета документів та повних авторських даних. Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику. Позиція редакції може не співпадати з думкою індивідуального автора, висловленою у статті. Всі статті розміщуються на платній основі. Середній час очікування публікації (від дня подачі до дня публікації) — в середньому 3–6 місяців (залежно від сезонного навантаження). Статті авторів, які мають заборгованість, приймаються лише після погашення заборгованості.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 1 (11) – січень 2018

Підп. до друку 30.01.18. Формат 70×100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. 25,15. Обл.-вид. арк. 19,41.
Наклад 300 пр.