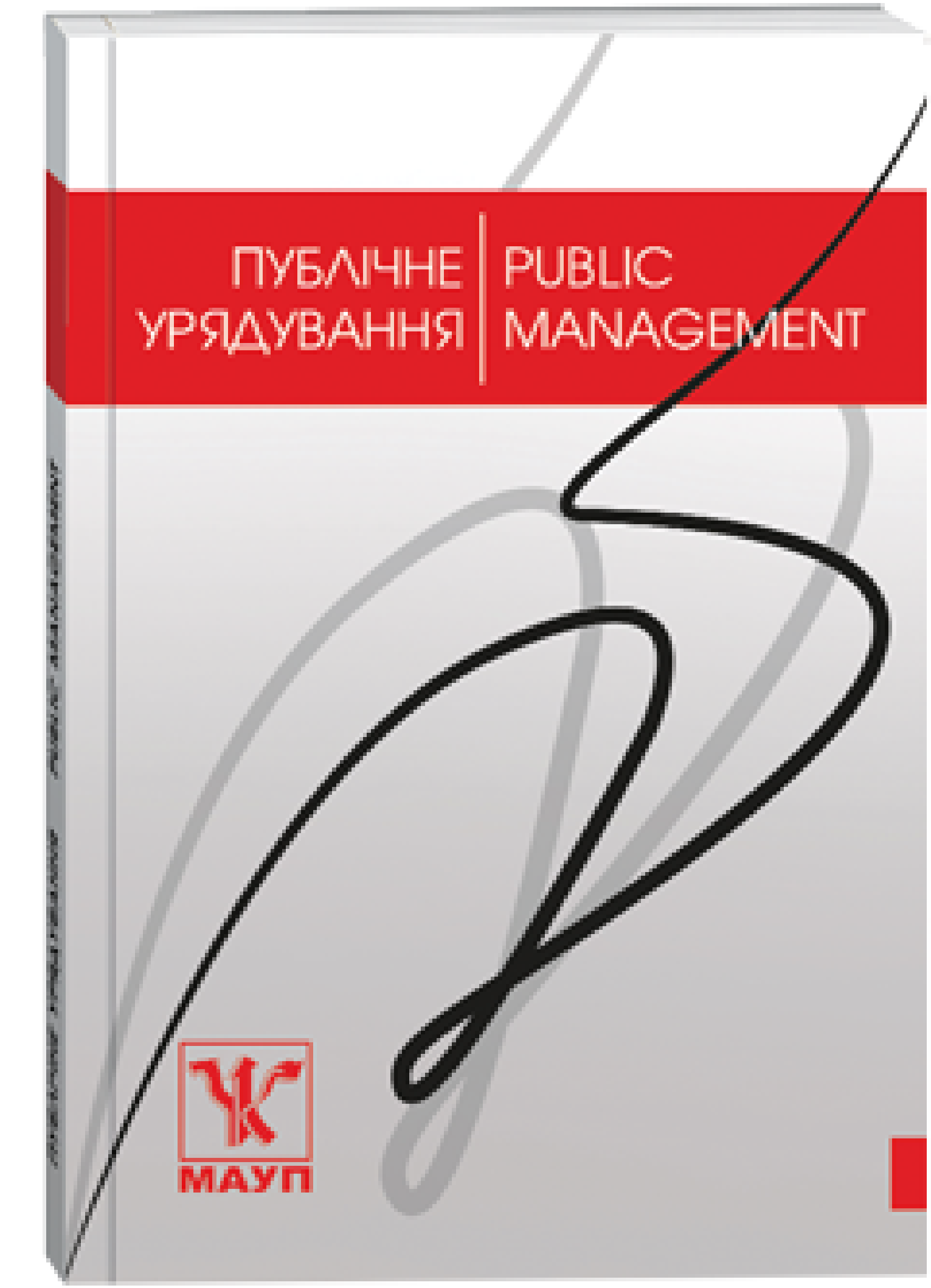
ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ | PUBLIC MANAGEMENT



МАУП

ISSN 2414-0562 (Print)
ISSN 2617-2224 (Online)
DOI: 10.32689/2617-2224-2019-16-1

NGO "UKRAINIAN ASSEMBLY
OF DOCTORS OF SCIENCE
IN PUBLIC ADMINISTRATION"

INTERREGIONAL ACADEMY
OF PERSONNEL MANAGEMENT

МАУП

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ
PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (16) — січень 2019

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

Kyiv
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2019

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, доцент

Випусковий редактор *А. А. Тютюнник*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво КВ 21596-11496 Р

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 30.01.2019)

Збірник внесено до міжнародних
наукометричних баз даних Index Copernicus,
РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor, Turkish
Education Index, Eurasian Scientific Journal Index,
Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals
Library, КиберЛенинка, до пошукової системи
Google Scholar, а також до вітчизняної
реферативної бази даних "Україніка наукова",
українського реферативного журналу "Джерело".
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки
України від 07.11.2018 № 1218 збірник
"Публічне урядування" внесено до Списку
друкованих періодичних видань, що включаються
до Переліку наукових фахових видань України,
яким присвоєно категорію "Б".

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. ХХ,
Київ, Україна, 03039

Editorial
Editorial in Chief
Yevgen 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, assistant professor

Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate КВ 21596-11496 Р

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 30.01.2019)

Collection is included to the international
Scientometrics database Index Copernicus
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish
Education Index, Eurasian Scientific Journal Index,
Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals
Library, РИНЦ, КиберЛенинка, to the search sys-
tem Google Scholar, also it was included
in the abstract database "Україніка наукова"
and in the Ukrainian abstract journal "Джерело"
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).
According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018,
№ 1218, the collection "Public management"
is included in the List of printed periodicals, which are
included in the List of scientific professional editions
of Ukraine, which have been assigned the category "B".

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"
prospekt Chervonozorjanij, 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

Публічне урядування : збірник. — № 1 (16). — Січень 2019. — Київ : ДП "Видавничий дім "Персонал", 2019. — 272 с.

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, 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, доцент.

Редакційна колегія

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

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 управління 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. Гвожьджєвіч 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 Київ-

ського 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, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного 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 XXI 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, професор, головний науковий співробітник 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. Мікеладзе Едуард Важаєвич — кандидат економічних наук, професор, Хічаурський 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, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету.

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, професор, 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 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, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

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, Чернівецький національний університет ім. 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, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща).

51. Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, професор, 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. Саханєнко Сергій Єгорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

55. Сіцінська 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 Воронезької філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президентові Російської Федерації (Росія).

57. Соболєва 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 публічного управління та публічної служби 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, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом.

65. Червякова Ольга Володимирівна — доктор наук з державного управління.

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 Бріеде — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief — Yevhen Oleksandrovych Romanenko, Vice-Rector of Interregional Academy of Personnel Management, 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, assistant professor.

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, Honored Worker of Education of Ukraine.

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 — Habilitovanyy 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, chief 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, Senior Researcher, Professor of the Department of Economic Security, Public Administration and Administration of Zhytomyr State Technological 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, Chief Scientist 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, Tbel

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, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of Kyiv National Trade and Economics University.

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

41. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchyi — Doctor of science in Public Administration, Professor, 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 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 Khmelnitsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

45. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

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 Vitaliiovych Radchenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the University of Jan Dluosha in Częstochowa (Poland).

51. Yevhenii Viktorovych Romat — Doctor of science in Public Administration, Professor, 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 re-

searcher 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 Department of Public Administration and Public Service 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, Head of the Department of Professional Education and Management of Educational Institution of the Interregional Academy of Personnel Management.

65. Olha Volodymyrivna Chervyakova — Doctor of science in Public Administration.

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 — Doctor of Law, Professor, University of Latvia, Faculty.

ЗМІСТ

Аль-Атті Ірина
Методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління 15

Богданенко А. І.
Світовий досвід державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні..... 24

Вавренюк С. А.
Моніторинг як засіб досягнення якості вищої освіти України..... 36

Гурковський В. І., Соловйов С. Г.
Цифровізація стратегічних комунікацій на прикладі реалізації реформ 47

Іваненко О. В.
Криза ефективності державного управління: теорія і практика..... 58

Лаврук О. В.
Державна політика у розвитку тваринництва України..... 74

Лебідь О. М., Лебєдєва Н. А.
Дослідження потенціалу формування державної протекціоністської політики щодо аматорського кіномистецтва..... 84

Марушева О. А., Прав Ю. Г., Барзилович Д. В.
Сучасні концептуальні підходи до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві..... 85

Мартишин Д. С.
Інформаційно-комунікативна політика як інструмент посилення взаємодії держави та церкви 110

Марусина Е. С.
Проблемы формирования новой образовательной политики в странах мира как одно из важнейших условий их инновационного, прогресивного развития 124

Молодцов О. В.
Умови впровадження асиметричної децентралізації в Україні..... 133

Мудренко Н. В.
Сфера зовнішніх зносин: сутність поняття 146

Непомнящий О. М.
Основні принципи і складові ризик-менеджменту при будівництві та експлуатації споруд: державно-управлінський аспект 154

Охотникова О. В.
Формування управлінської еліти через систему іспитів: меритократичний підхід 170

Романенко Є. О., Шахов В. А., Чаплай І. В.
Парламентська опозиція. Європейський досвід для України 180

Серьогіна-Берестовська О. В.
Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури в малих містах..... 195

Твердохлєб М. Ю.
Технологія визначення індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності 206

Черноіваненко А. В.
Стратегічні напрями розбудови відносин між державою та політичними партіями в Україні..... 219

Чорна К. П.
Державне управління у підросійській україні: особливості царського адміністративно-поліцейського апарату *232*

Шостак С. М.
Термінологічні елементи механізму державного управління міжнародними інвестиційними проектами *244*

Юзькова О. І.
Особливості розвитку інноваційного лідерства в системі державного управління..... *258*

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Мені, віце-президенту Національної академії державного управління при Президентові України, особливо близька ідея професійного реферованого міжнародними наукометричними базами друкованого видання “Публічне урядування” для науковців державного управління і фахівців змішаних спеціальностей.

У період динамічного розвитку теорії публічного управління та адміністрування, формування інформаційних технологій, появи нових форм передачі практичних знань велике значення для кожного науковця має наявність такого фахового видання, яке дасть можливість познайомитися з останніми досягненнями науки і практики у своїй спеціальності і сприятиме його безперервному професійному зростанню як фахівця. На сторінках збірника “Публічне урядування” читачі мають змогу ознайомитися з науковими, творчими розвідками провідних фахівців на актуальні теми, з новими управлінськими технологіями, підходами та інструментами, які використовуються для вирішення наукових проблем розбудови державності України та багато іншого.

Бажаю виданню і надалі залишатися інформаційною основою міжнаціонального і міждисциплінарного обговорення проблем розвитку державного управління в Україні та за кордоном.

З повагою,
віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України,
доктор наук з державного управління,
професор **М. М. Білинська**

ШАНОВНІ АВТОРИ, ЧИТАЧІ!

Перед вами черговий випуск збірника “Публічне урядування”. За останні кілька років наука державного управління збагатилася новими дослідженнями, все ширше застосовуючи сучасні європейські практики освітнього простору. Розвиток загально-методологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та практичних рекомендацій щодо використання їх можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань — з іншого, сприяють глибшому осмисленню державних явищ і процесів. Усі ці досягнення, безумовно, ґрунтуються на нових наукових даних, отриманих за останній час при кооперативних дослідженнях колективами вчених багатьох країн.

Багато чого зроблено, але ще більше належить зробити в майбутньому. Особливу увагу слід приділити підготовці молодих вчених з урахуванням останніх досягнень науки. Кооперація фахівців багатьох галузей з різних науково-дослідних установ, міжнародне співробітництво необхідні для проведення досліджень галузі державного управління на високому методичному рівні. Вірю, що, незважаючи на всі наявні організаційні та фінансові труднощі, стрімкий розвиток науки і злагоджена робота наших команд приведуть, у результаті, до спільних успіхів.

Вважаю, що саме авторитет лідерів національних наукових шкіл державного управління у поєднанні з талантом і напруженою працею молодих дослідників є запорукою нашого спільного успіху.

Дозвольте висловити слова вдячності авторам наукових матеріалів, що публікуються в цьому номері, і запросити всіх наших читачів до активної наукової роботи з публікації результатів досліджень у нашому збірнику.

З повагою,
головний редактор,
д-р наук з держ. упр., професор,
заслужений юрист України **Є. О. Романенко**

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-15-23
UDC: 351

Аль-Атті Ірина,
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-Атти Ирина,
аспирант, 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 Irina,
postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel .: (067) 141 41 42, e-mail: i.kutsa@meta.ua
ORCID: 0000-0002-6682-4200

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Розкрито сутність поняття “методологія наукових досліджень” та виявлено такі методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління (як предмета дослідження): методологія наукового дослідження — це система принципів і способів організації дослідження, що містить загальну, спеціальну та специфічну; проблеми методології дослідження пов’язані з недостатньою розробленістю спеціальної та специфічної методології; парадигмальні зміни у державному управлінні, поступове його перетворення на публічне управління потребує додаткових ґрунтовних наукових напрацювань щодо специфічних методологічних розробок; вагоме методологічне значення має уточнення сутності таких ключових понять дослідження як “розвиток” і “розвиток публічного управління”, що пов’язані зі змінами, прогресом та еволюцією.

Визначено, що методологія державного управління характеризується значним полем дослідження, яке потребує вирішення таких проблем: обґрунтування, систематизацію, класифікацію й опис категорій, аналіз їх генезису, визначення ролі в науці та практиці; створення категорійного апарату державного управління; формулювання принципів, аналіз їх наукового,

оціночного та практичного змісту; визначення норм пізнавальної, оціночної і практичної діяльності в державному управлінні; дослідження системи цінностей, їх зміни і роль у державному управлінні, в пізнавальній, практичній і оцінній діяльності; вивчення парадигмальності державного управління, процесів зміни, кризи і розвитку парадигм; аналіз теоретичного арсеналу державного управління, тенденцій розвитку і метрологічних функцій; обґрунтування методів державного управління, їх специфіки; забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методології, їх прозорості для методологічних інновацій.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, розвиток публічного управління, методологія наукового дослідження.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Раскрыта сущность понятия “методология научных исследований” и выявлены следующие методологические особенности исследования развития публичного управления (как предмета исследования): методология научного исследования — это система принципов и способов организации исследования, которая включает общую, специальную и специфическую; проблемы методологии исследования связаны с недостаточной разработанностью специальной и специфической методологии; парадигмальные изменения в государственном управлении, постепенное его превращение в публичное управление требует дополнительных фундаментальных научных наработок по специфическим методологическим разработкам; весомое методологическое значение имеет уточнение сущности таких ключевых понятий исследования как “развитие” и “развитие публичного управления”, связанные с изменениями, прогрессом и эволюцией.

Определено, что методология государственного управления характеризуется значительным полем исследования, которое требует решения таких проблем: обоснование, систематизация, классификация и описание категорий, анализ их генезиса, роль в науке и практике; создание категориального аппарата государственного управления; формулировка принципов, анализ их научного, оценочного и практического содержания; определение норм познавательной, оценочной и практической деятельности в государственном управлении; исследования системы ценностей, их изменение и роль в государственном управлении, в познавательной, практической и оценочной деятельности; изучение парадигмальности государственного управления, процессов изменения, кризиса и развития парадигм; анализ теоретического арсенала государственного управления, тенденций развития и метрологических функций; обоснование методов государственного управления, их специфики; обеспечение целостности познавательной и практической методологии, их прозрачности для методологических инноваций.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, развитие публичного управления, методология научного исследования.

METHODOLOGICAL FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT INVESTIGATION

Abstract. The article describes the essence of the concept of "methodology of scientific research" and identifies the following methodological peculiarities of research on the development of public administration (as a subject of research): the methodology of scientific research is a system of principles and methods of organizing a study that includes general, special and specific; Problems of the research methodology are due to the lack of development of a special and specific methodology; paradigmatic changes in public administration, its gradual transformation into public administration requires additional thorough scientific developments regarding specific methodological developments; A significant methodological significance is the refinement of the essence of such key concepts of research as "development" and "development of public administration", which are associated with changes, progress and evolution.

It is determined that the methodology of public administration is characterized by a significant problem field, which includes the necessity of solving such problems as: substantiation, systematization, classification and description of categories, analysis of their genesis, role in science and practice; creation of categorical apparatus of state administration; formulation of principles, analysis of their scientific, evaluative and practical content; definition of norms of cognitive, evaluation and practical activity in public administration; research of the system of values, their changes and roles in public administration, in cognitive, practical and evaluative activity; the study of the paradigm of public administration, the processes of change, the crisis and the development of paradigms; analysis of theoretical arsenal of public administration, development trends and metrological functions; substantiation of methods of public administration, their specifics; ensuring the integrity of cognitive and practical methodology, their transparency for methodological innovations.

Keywords: public administration, public administration, development of public administration, methodology of scientific research.

Постановка проблеми. Розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави безпосередньо пов'язаний з розвитком системи державного управління.

На сьогодні в Україні під впливом процесів глобалізації, євроінтеграції, а також змін, що відбуваються всередині українського суспільства, які стосуються майже усіх сфер його життєдіяльності, змін відносин між громадянським суспільством та владою, відбувається перетворення державного управління на публічне управління.

Щоб ці масштабні зміни зумовили розвиток, зокрема розвиток публічного управління та еволюційний розвиток суспільства, необхідне наукове супроводження цих процесів, а тому актуалізуються питання розроблення методології наукового дослідження й практики державного (публічного) управління з урахуванням специфіки

методологічних особливостей дослідження різних аспектів розвитку публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вказує на значний внесок у розвиток методології дослідження, зокрема науки "Державне управління", таких науковців, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Ковбасюк, В. Корженко, С. Кравченко, А. Михненко, Н. Нижник, П. Петровський, О. Руденко, Ю. Сурмін та інших, які сформували основи для різноаспектних досліджень.

Метою статті є виявлення методологічних особливостей дослідження різних аспектів розвитку публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Методологія дослідження (від грец. *methodos* — шлях дослідження або пізнання та *logos* — слово, поняття, вчення) — це система принципів і способів організації дослідження [1, с. 416].

Слід зауважити, що й на сьогодні поняття "методологія досліджень" не має єдиного тлумачення. Так, зарубіжні вчені не роблять різниці між методологією та методами дослідження. Вітчизняні вчені тлумачать методологію як теорію методів дослідження, створення концепцій як системи знань про теорію науки. Проблеми методології дослідження найчастіше пов'язуються з певними конкретними науками [1, с. 416].

На думку П. Петровського, поняття "методологія наукових досліджень" потрібно розглядати як загальну теорію конкретного процесу пізнання, пошуку дещо глибшого пояснення специфіки об'єкта пізнання, яка впливає на процес дослідження і визначає його основні характеристики. Методологію в широкому значенні можна розглядати як сукупність загальних установок і засадничих принципів, що регулюють наукову діяльність як таку, що є відносно відокремленою від практичної та духовно-практичної діяльності. У більш вузькому значенні термін "методологія наукового дослідження" стосується норм, правил і методів, що регулюють окремі дії пізнавальної діяльності, спрямовані на досягнення істинного знання у формі емпіричних даних, законів або теорій будь-якої науки [2, с. 23].

Методологія у XXI ст. зазнає і неминуче ще має зазнати кардинальних змін. На це звертають увагу як відомі вітчизняні, так і зарубіжні вчені В. Бакуменко, О. Руденко [3], Н. Нижник [4; 5], Ю. Сурмін [6] та ін.

Зауважимо, що становлення науки державного управління в Україні як цілісної наукової дисципліни почалося з перших років незалежності України, коли стало зрозумілим, що розбудова держави в умовах імперативів трансформаційних змін у суспільстві, усіх його інститутів, розв'язання комплексу економічних, соціальних, політичних, ціннісно-духовних проблем неможливе без створення спеціальної галузі знань — державного управління [7, с. 7]. Новоутворену галузь "Державне управління" 13 березня 1997 р. було включено наказом Вищої кваліфікаційної комісії України за № 86 до Переліку спеціальностей наукових працівників [7, с. 5].

Державне управління, як наука, спирається на власну методологію

дослідження. Методологія державного управління як система способів організації та здійснення пізнавальної і практичної діяльності у сфері державного управління включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності [8, с. 87]. Вона тісно пов'язана з теоретичними знаннями, які слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів. Відповідно до цього концепції, закономірності, моделі й теорії у державному управлінні не лише виконують функції опису, пояснення, а й функції передбачення виникнення, існування і розвитку певних державно-управлінських явищ. Вони виконують також методологічні функції, а саме, надають наукову обґрунтованість практиці державного управління та одночасно виступають як теоретична основа самої методології державного управління [8, с. 87]. Кожна складова у структурі методології державного управління, з одного боку, виконує своє специфічне призначення, а з другого — одночасно відіграє системоутворюючу роль [8, с. 87–88].

Погоджуємося, що найбільш розробленою є загальна методологія наукових досліджень (спільна для різних галузей наук); певною мірою, але менш розробленою є методологія дослідження управлінської науки і науки державного управління (спеціальна) [9]. Кожне нове комплексне дослідження в галузі науки "державне управління" зумовлює удосконалення загальної методології досліджень у державному управлінні та виокремлення відповідних методологічних аспектів для кожного конкретного об'єкта дослідження [9, с. 88]. Питання визначення методологічних основ будь-якого дослідження є досить складними і перебувають у постійному вдосконаленні науковцями та потребують адаптування наукового доробку відповідно до об'єкта і предмета дослідження з урахуванням потреб сьогодення.

Зауважимо, що на сьогодні в Україні під впливом зовнішніх впливів та внутнішньосуспільних реформ відбуваються парадигмальні зміни у державному управлінні, поступове його перетворення на публічне управління. Така ситуація потребує додаткових ґрунтовних наукових напрацювань щодо специфічних методологічних розробок, які зумовлені специфікою предмета дослідження (зокрема, розвитку публічного управління).

Розвиток публічного управління та/або його окремі аспекти, як предмет наукового дослідження, має спиратися на методологічні розробки різних галузей знань, тобто його дослідження має яскраво виражений міждисциплінарний підхід. При цьому необхідно насамперед уточнити сутність ключових понять дослідження. Зокрема, для цього предмета дослідження сутнісною є категорія "розвиток".

Розвиток — це специфічний процес зміни, результатом якого є виникнення якісно нового, поступальний процес сходження від нижчого

до вищого, від простого до складного. Розвиток — це зростання; розширення, еволюція; створення; подія; поліпшення, удосконалення — особливий тип незворотних, поступальних, цілеспрямованих змін складних системних об'єктів, що пов'язано з їх структурним та функціональним оновленням, поліпшенням, зростанням, удосконаленням, перетворенням у "своє" якісно нове [10, с. 498–500].

Не випадково розвиток прирівнюється до прогресу. Зрозуміти розвиток як процес якісних природних та соціокультурних змін виявляє докорінно інше, нове стосовно минулого.

При цьому зауважимо, що процес розвитку є набагато складніший, ніж процес змін. Погоджуємося з думкою В. Корженка, що зміна одного (чогось, когось) на інше означає механічне повернення до старого чи залучення, упровадження замість старого чогось якісно нового, перероблення, переміщення, переінакшення, надання іншого вигляду тощо і стосується будь-чого: суспільного стану, управлінського процесу, руху, ознак, властивостей, форм і методів управлінського впливу, соціальних технологій, механізмів управління в суспільному бутті, суспільних інституцій та інститутів і т. ін. Встановлення факту здійснення змін ще не вказує на характер чи тенденції змін. Будь-який розвиток завжди пов'язаний зі змінами, але не всяка зміна, в тому числі й з утворенням нової якості, може вважатися розвитком, адже зміна включає й просту механічну руйнацію старого [10, с. 498–500].

На думку А. М. Михненка, "розвиток" є багатовимірним процесом переходу з одного стану в інший, більш досконалий. Залежно від об'єкта розвиток може бути суспільним, політичним, економічним, соціальним, духовним, культурним, розумовим, технічним. Універсальною властивістю розвитку є незворотна, спрямована зміна матерії та свідомості. Ця зміна може бути як еволюційною, так і революційною. Еволюційна зміна — процес тривалих, поступових, незначних змін та поетапного переходу на вищі стадії розвитку з успадкуванням попередніх елементів; також синонім поступового розвитку. Відмінності між еволюцією та розвитком більшість фахівців пов'язують з тим, що еволюція здійснюється сама собою, переважно під впливом зовнішніх факторів, а розвиток — шляхом активних людських дій з перебудови внутрішніх процесів [11, с. 600].

При цьому зауважимо, що термін "еволюція" (лат. *evolutio* — розкриття, розвиток) позначає розвиток, переважно незворотні зміни, які мають місце в живій і неживій природі також у соціальних системах. Еволюція може вести до ускладнення, диференціації підвищення рівня організації системи (прогресивна еволюція) або ж, навпаки, до пониження її рівня. Можливою є й еволюція при збереженні загального рівня (або висоти) організації [12, с. 182–183]. Для сучасних суспільних систем характерною ознакою виступає нетривіальна багатомірність. Багатомірність держави та суспільства як дуальної сутності полягає в наявності власних інтересів, систем

цінностей та, відповідно, цілей у підсистемах: влади; державного керівництва; державного управління; дієвості економічних об'єктів; сировинно-природних ресурсів; екологічних ресурсів; соціального захисту. За таких умов алгоритм послідовного конструювання (згідно з цілями кожної із зазначених підсистем) траєкторій суспільної еволюції виявляється недостатньо ефективним [5, с. 62–70].

Висновки. Отже, виявлено такі методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління (як предмета дослідження):

• методологія наукового дослідження — це система принципів і способів організації дослідження, яка включає загальну (спільну для різних галузей науки), спеціальну (для науки "Державне управління") та специфічну (для предмета дослідження, який є на стику різних наук);

• проблеми методології дослідження пов'язані не лише з недостатньою розробленістю методології науки "Державне управління" (спеціальна методологія), а й зокрема, у частині вибраного нами предмета дослідження (специфічна методологія);

• під впливом зовнішніх впливів та внутнішньосуспільних реформ відбуваються парадигмальні зміни в державному управлінні, поступове його перетворення на публічне управління. Це потребує додаткових ґрунтовних наукових напрацювань щодо специфічних методологічних розробок;

• вагоме методологічне значення має уточнення сутності таких ключових понять дослідження, як "розвиток" і "розвиток публічного управління", які пов'язані зі змінами, прогресом та еволюцією.

Подальші дослідження мають стосуватися окреслення проблемних питань розвитку публічного управління в Україні в умовах сьогодення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за ред.: Ю. В. Ковбасюка [та ін.]; уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]. — К. : НАДУ, 2010. — 819 с.
2. *Петровський П. М.* Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. / П. М. Петровський. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2015. — 240 с .
3. *Бакуменко В. Д.* Методологічні аспекти аналізу суб'єктів державного управління / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. — 2009. — № 1 (7). — С. 6–18.
4. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с.
5. *Нижник Н. Р.* Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко // Вісн. держ. служби України. — 2003. — № 4. — С. 62–70.
6. *Сурмін Ю. П.* Методологія галузі науки "Державне управління" : монографія / Ю. П. Сурмін. — К. : НАДУ, 2012. — 372 с.
7. *Ковбасюк Ю.* Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій / Ю. Ковбасюк // Вісн. Нац. акад. держ.

упр. при Президентові України. — 2012. — Вип. 1. — С. 5–20.
8. Методологія державного управління: слов.-довід. / уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, С. В. Бутівщенко, Л. М. Гогіна та ін.; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. — К. : НАДУ, 2004. — 196 с.
9. *Сурай І. Г.* Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. — К. : ЦП "КОМПРИНТ", 2012. — 332 с.
10. *Корженко В. В.* Розвиток / Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 1. : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — 748 с.
11. *Михненко А. М.* Розвиток / Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. — 2011. — С. 600–602.
12. Філософський енциклопедичний словник. — К. : Абрис, 2002 — 742 с.

REFERENCES

1. *Kovbasiuk Yu. V.,* et al. (Eds.). (2010). Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. *Petrovskyi P. M.* (2015). Metodolohiia naukovoho doslidzhennia v haluzi derzhavnoho upravlinnia [Methodology of scientific research in the field of public administration]. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
3. *Bakumenko V. D., Rudenko O. M.* (2009). Metodolohichni aspekty analizu subiektiv derzhavnoho upravlinnia [Methodological aspects of the analysis of subjects of state administration]. Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia — Scientific Herald of the Academy of Municipal Management, 1 (7), 6–18 [in Ukrainian].
4. *Nyzhnyk N. P., Mashkov O. A.* (1998). Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [System approach in the organization of public administration]. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
5. *Nyzhnyk, N., Cherleniak, I., Oluiko, V.* (2003). Synerhetychni osnovy optymizatsii derzhavnoho upravlinnia [Synergetic Foundations for Optimization of Public Administration]. Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy — Bulletin of the Civil Service of Ukraine, 4, 62–70 [in Ukrainian].
6. *Surmin Yu. P.* (2012). Metodolohiia haluzi nauky "Derzhavne upravlinnia" [Methodology of the field of science "Public Administration"]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. *Kovbasiuk Yu.* (2012). Nauka derzhavnoho upravlinnia v umovakh systemnykh derzhavno-upravlinskykh reform i suspilnykh transformatsii [The Science of Public Administration in the Conditions of System Government-Management Reforms and Social Transformations]. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy — Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 1, 5–20 [in Ukrainian].
8. *Luhovoho V. I., Kniazieva, V. M.* (2004). Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia: Slov.-dovid. [Methodo-

logy of Public Administration: Dictionary-directory]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
9. *Surai I. H.* (2012). Formuvannia ta rozvytok elity v derzhavnomu upravlinni: istoriia, metodolohiia, praktyka [Formation and development of elite in public administration: history, methodology, practice]. Kyiv: TsP "KOMPRYNT" [in Ukrainian].
10. *Korzhenko V. V.* (2011). Rozvytok [Development] in Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. (Vols. 1: Teoriia derzhavnoho upravlinnia — Theory of Public Administration). V. M. Kniaziev, I. V. Rozputenko, et al. (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
11. *Mykhnenko A. M.* (2011). Rozvytok [Development] in Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. (Vols. 3: Istoriia derzhavnoho upravlinnia — History of Public Administration). A. M. Mykhnenko, M. M. Bilynska, et al. (Eds.). (pp. 600-602). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Filosofskyi entsyklopedychnyi slovnyk [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. (2002). Kyiv: Abrys [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-24-35

UDC:336.14

Богданенко Анатолій Іванович,
доктор філософії в галузі державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0758-5809

Богданенко Анатолий Иванович,
доктор философии в отрасли государственного управления, доктор экономических наук, доцент кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0758-5809

Bogdanenko Anatoliy Ivanovych,
Ph.D. in public administration, Doctor of Science in Economics, Associate Professor of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0758-580

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто досвід державної інвестиційної політики в різних країнах світу. Наведено відмінні особливості державної інвестиційної політики зарубіжних країн. Запропоновано шляхи використання досвіду державної інвестиційної політики країн світу для удосконалення державної інвестиційної політики в Україні.

Зазначено актуальність розгляду узагальненого світового досвіду у напрямі формування державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні через реформування економічних процесів відповідно до європейських стандартів. На основі досвіду таких країн, як США, Китай, Австрія, Нідерланди, Великобританія, Франція, Німеччина, Японія та Грузія виявлено відмінні риси та особливості моделей інвестицій-

ної політики цих країн на шляху до становлення інноваційної економіки, визначено відмінності у формах регулювання інвестиційного механізму.

Доведено необхідність включення в державну інвестиційну політику України базових аспектів основних цілей та завдань інвестиційної політики нового покоління, що враховує останні тенденції та потреби світової економіки. Цей аспект є необхідним на шляху України до євроінтеграції і вимагає застосування актуальних у світовому масштабі підходів і пріоритетів до розвитку державної інвестиційної політики.

Визначено, що схожою ознакою регулювання інвестиційної діяльності в Україні і в зарубіжних країнах є великий вплив інтеграційних процесів на державну інвестиційну політику. Державна інвестиційна політика України має стати базовим напрямом економічної політики держави та забезпечити формування ефективних механізмів залучення інвестиційних ресурсів у розвиток національної економіки. Наведені заходи сприятимуть забезпеченню прозорості та ефективності державних інвестицій, спрямуванню інвестиційних потоків до пріоритетних галузей економіки, створенню підґрунтя для активізації інвестиційної активності в Україні.

Ключові слова: державна інвестиційна політика, інвестиційні компанії, державна інвестиційна діяльність, іноземний капітал, прямі інвестиції.

МИРОВОЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Рассматрен опыт государственной инвестиционной политики в разных странах мира. Приведены отличительные особенности государственной инвестиционной политики зарубежных стран. Предложены пути использования опыта государственной инвестиционной политики стран мира для совершенствования государственной инвестиционной политики в Украине.

Отмечена актуальность рассмотрения обобщеного мирового опыта в направлении формирования государственной инвестиционной политики и возможности его использования в Украине путем реформирования экономических процессов в соответствии с европейскими стандартами. На основе опыта таких стран, как США, Китай, Австрия, Нидерланды, Великобритания, Франция, Германия, Япония и Грузия, обнаружены отличительные черты и особенности моделей инвестиционной политики этих стран на пути к становлению инновационной экономики, определены отличия в формах регуляции инвестиционного механизма.

Доказана необходимость включения в государственную инвестиционную политику Украины базовых аспектов основных целей и заданий инвестиционной политики нового поколения, которое учитывает последние тенденции и потребности мировой экономики. Этот аспект является необходимым на пути Украины к евроинтеграции, и требует применения актуальных в мировом масштабе подходов и приоритетов к развитию государственной инвестиционной политики.

Отмечено, что похожим признаком регулирования инвестиционной деятельности в Украине и в зарубежных странах является большое влияние интеграционных процессов на государственную инвестиционную политику. Государственная инвестиционная политика Украины должна стать базовым направлением экономической политики государства и обеспечить формирование эффективных механизмов привлечения инвестиционных ресурсов в развитие национальной экономики. Приведенные меры будут способствовать обеспечению прозрачности и эффективности государственных инвестиций, направлению инвестиционных потоков в приоритетные отрасли экономики, созданию основы для активизации инвестиционной активности в Украине.

Ключевые слова: государственная инвестиционная политика, инвестиционные компании, государственная инвестиционная деятельность, иностранный капитал, прямые инвестиции.

NTERNATIONAL EXPERIENCE OF THE PUBLIC INVESTMENT POLICY AND POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE

Annotation. The article examines the experience of the state investment policy in different countries of the world. The distinctive features of the state investment policy of foreign countries are presented. The ways of using the experience of the state investment policy of the countries of the world to improve the state investment policy in Ukraine are offered.

The urgency of considering the generalization of international experience in the direction of the formation of the state investment policy and the possibility of its use in Ukraine through the implementation of the reform of economic processes in accordance with European standards is noted. Based on the experience of countries such as the USA, China, Austria, the Netherlands, Great Britain, France, Germany, Japan and Georgia, the distinctive features and features of the investment policy models of these countries on the way to the emergence of an innovative economy are detected, and differences in the forms of regulation of the investment mechanism are identified.

The need to include in the state investment policy of Ukraine the basic aspects of the main goals and objectives of the investment policy of the new generation, which takes into account the latest trends and needs of the world economy, is noted. This aspect is necessary on the path of Ukraine to European integration and requires the application of globally relevant approaches and priorities to the development of state investment policy.

It is concluded that a similar sign in the regulation of investment activities in Ukraine and in foreign countries is the implementation of a large influence of integration processes on the state investment policy. The state investment policy of Ukraine should become the basic direction of the state economic policy and ensure the formation of effective mechanisms for attracting investment resources to the development of the national economy. All measures cited in the article should provide an opportunity to ensure transparency and efficiency of public

investments, direct investment flows to priority sectors of the economy, and create a basis for enhancing investment activity in Ukraine.

Keywords: state investment policy, investment companies, state investment activity, foreign capital, direct investments.

Постановка проблеми. Проблема державної інвестиційної політики залишається однією з найактуальніших для багатьох країн світу. В різних країнах застосовуються різні засоби та механізми стимулювання розвитку їх інвестиційної привабливості на макро-, мезо- та мікрорівнях для максимальної реалізації можливостей інвестиційного потенціалу.

Наразі Україна знаходиться на шляху до євроінтеграції, що вимагає застосування актуальних у світовому масштабі підходів і пріоритетів до розвитку державної інвестиційної політики. Так, державна інвестиційна політика України має включати базові аспекти основних цілей та завдань інвестиційної політики нового покоління, що враховує останні тенденції та потреби світової економіки.

Оскільки в Україні відбувається реформування економічних процесів відповідно до європейський стандартів, актуально розглянути узагальнення світового досвіту в напрямі формування державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Розгляду проблем державної інвестиційної політики присвятили свої праці такі вчені, як Д. В. Ванькович, В. М. Геєць, Л. В. Гоцуляк, Н. Б. Демчишак, О. А. Колодізєв, Дж. Копперн, М. І. Крупка, Г. В. Марков, Ю. Д. Притика, Я. А. Солтис, Ф. П. Ткачик та ін. Однак аналіз публікацій з приводу ефективної державної інвестиційної політики не є повним. На даному етапі розвитку нашої країни потрібно вивчення світового досвіду та можливості його використання в Україні для удосконалення державної інвестиційної політики.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є дослідження досвіду державної інвестиційної політики країн світу та можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інвестиції є засобом пришвидшення процесів обороту капіталу суб'єктів господарювання. Вони забезпечують зростання рівня прибутковості, формують пріоритетні напрями розвитку економіки, стимулюють процеси реструктуризації системи управління економічною діяльністю, забезпечують створення наукомістких виробництв, підвищують рівень соціальних стандартів. За допомогою інвестиційних ресурсів здійснюється приріст ВВП, пришвидшується його перерозподіл між учасниками економічних процесів, галузями економіки. При цьому рівень розвитку окремих складових економічної системи залежить від державних пріоритетів та цілей, які, своєю чергою, повинні відповідати основним потребам суспільства.

Більшість вчених дотримується точки зору, що під державною ін-

вестиційною політикою потрібно розуміти систему заходів, які здійснюються державою в напрямі формування необхідних умов для активізації інвестиційної активності, стабілізації економічної системи та підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання [1].

Результат удосконалення державної інвестиційної політики має стимулювати розвиток процесів інтенсифікації виробничої складової економіки, підвищення рівня підприємницької активності. На сьогодні формування національних інвестиційних політик орієнтовано на нові стратегії розвитку. В інтересах зміцнення свого виробничого потенціалу та сталого розвитку більшість держав прагнуть залучати іноземні інвестиції.

Розглянемо досвід країн світу, економічні стратегії розвитку яких могли б нині послужити прикладом для удосконалення формування державної інвестиційної політики в Україні.

Так, державна інвестиційна політика як для американських, так і зарубіжних компаній в США спрямована на залучення інвестицій. Ця країна нині за обсягами залучення іноземного капіталу в економіку своєї країни знаходиться на першому місці. Стосовно інвестицій в країну США дотримується політики максимального стимулювання іноземних інвесторів, залишаючи за собою право контролю за інвестиціями в найбільш чутливих секторах економіки. Регулювання питань іноземних інвестицій в цій країні здійснюється на федеральному рівні і на рівні штатів. На федеральному рівні в основному встановлюються загальні вимоги щодо питань з іноземних інвестицій, а на рівні штатів органами місцевого управління відповідних штатів встановлюються конкретні приписи щодо участі іноземних інвесторів у проектах. На підставі довгострокових і короткострокових програм, розроблених з урахуванням місцевих особливостей і потреб та відповідно до місцевого законодавства, кожним штатом самостійно проводиться робота по залученню іноземних інвестицій [2, с. 116–117].

Державна інвестиційна політика Китаю як частина стратегії реформ і модернізації багато в чому визначає високі темпи економічного зростання і соціальні зміни в Китаї. Вона все частіше знаходить продовження у зовнішньому і зовнішньоекономічному курсі країни, значно впливає на економіку сусідніх держав. Слід зауважити, що в Китаї враховуються обсяги іноземних інвестицій відповідно до укладених контрактів, а також обсяги використаних інвестицій за цими контрактами. Очевидно, обсяги освоєних інвестицій менше обсягів за контрактами. Прийняті в 2013 році уповноваженими органами Китаю нормативні документи з'явилися логічним продовженням державної політики щодо вдосконалення інвестиційного клімату, початок якої було покладено в 2012 році [3].

Незважаючи на досить привабливий інвестиційний клімат в Китаї, конкуренція з боку країн з розвиненою економікою вимагає від влади цієї країни активних рішень, які б враховували нові тенденції світового ринку інвестицій. Для цього, на нашу думку, необхідно:

• спростити процедури затвердження інвестиційних проектів;

• підвищити ефективність діяльності державних органів шляхом усунення дублювання ряду функцій і процедур;

• провести реформу ринку цінних паперів і реформування судової системи.

Аналіз державної інвестиційної політики Австрії показав, що в країні не існує Єдиного державного акта, що регламентує відносини в інвестиційній сфері. Порядок і умови здійснення інвестицій і різних форм їх стимулювання закріплені в ряді федеральних і земельних актів і директив з конкретних питань. Основний принцип державної інвестиційної політики Австрії — це надання інвесторам свободи вибору напрямів інвестування та джерел їх фінансування. Прямих обмежень інвестиційної діяльності в будь-яких галузях держава не встановлює. При цьому в окремих випадках капіталовкладення можуть стримуватися необхідністю отримання спеціального дозволу для здійснення певних видів господарської діяльності, вимогами з охорони навколишнього середовища та іншими приписами, безпосередньо не пов'язаними з питаннями інвестування.

Іноземним інвесторам на умовах взаємності в Австрії надається національний режим. Іноземні інвестиції допускаються в усі галузі її економіки за винятком оборонної промисловості, підприємств і організацій, що знаходяться на бюджетному фінансуванні (федеральні залізниці, пошта і телеграф, радіо і телебачення), а також галузей і видів діяльності, які є державною монополією (гірничодобувна промисловість, виробництво тютюнових виробів і спиртних напоїв).

Державна інвестиційна політика Нідерландів традиційно має імідж країни зі сприятливим інвестиційним кліматом, що зумовлено легкістю реєстрації юридичних осіб, відсутністю адміністративних бар'єрів, сприятливим правовим полем, насамперед податковими преференціями, а також великою кількістю міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування. Привабливість ринку Нідерландів для довгострокових інвестиційних проектів в останні роки підвищується. Уряд Нідерландів послідовно реалізує стратегію залучення в Нідерланди іноземних інвестицій на базі партнерської взаємодії держави, бізнесу та науки. Інвестиційна політика Нідерландів будується на грамотній презентації інвестиційних проектів потенційним іноземним партнерам. У Нідерландах діє спеціалізоване державне агентство з іноземних інвестицій, що є підрозділом Міністерства економіки. В 2013 році Урядом Нідерландів було реалізовано комплекс заходів щодо захисту інвестицій та фінансової підтримки підприємств малого і середнього бізнесу.

Прикладом ефективної державної інвестиційної політики, який може бути використаний для України, на нашу думку, є досвід країн ЄС — Великобританії, Франції та Німеччини. Основні механізми реалізації державної інвестиційної політики у цих країнах наведено на рис. 1.

Схожість даних механізмів у реалізації державної інвестиційної по-

літики цих держав пояснюється тим, що вони характерні для більш розвинених країн, де ринкова економіка вже зміцніла і продовжує розвиватися. Тим не менш, є і ряд відмінностей у формах регулювання інвестиційного механізму.

Так, серед характерних рис державної інвестиційної політики Великобританії можна виділити відмінності, наведені на рис. 2.

Особливе місце в регулюванні інвестиційної діяльності Німеччини також відводиться інвестиційним компаніям, діяльність яких регулюється Законом про інвестиційні компанії. Характеризуючи регулювання інвестиційного процесу

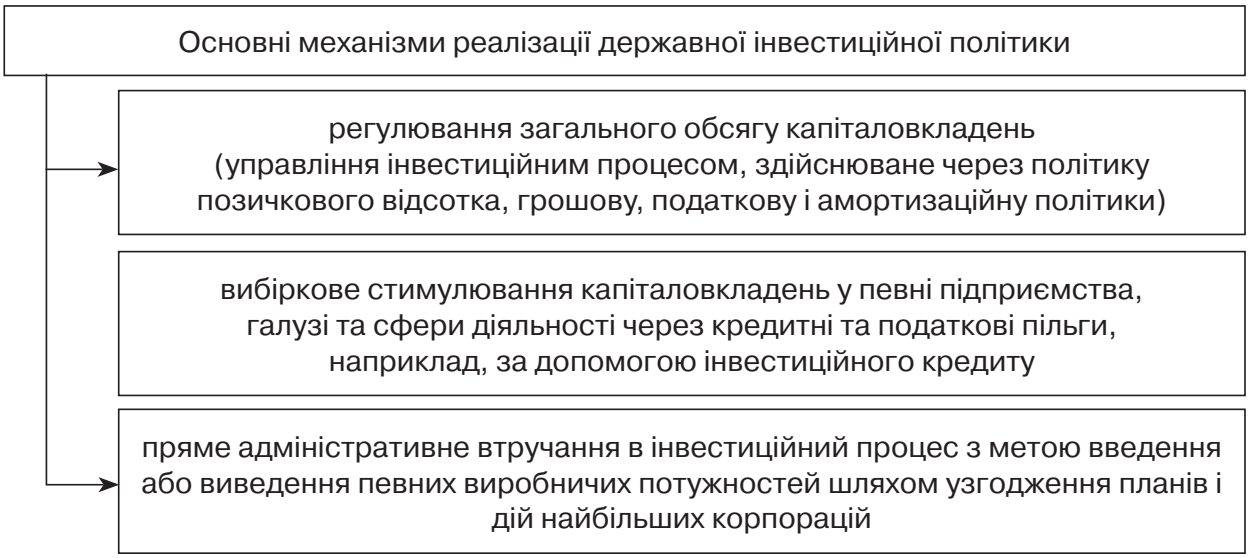


Рис. 1. **Основні механізми реалізації державної інвестиційної політики Великобританії, Франції та Німеччини**

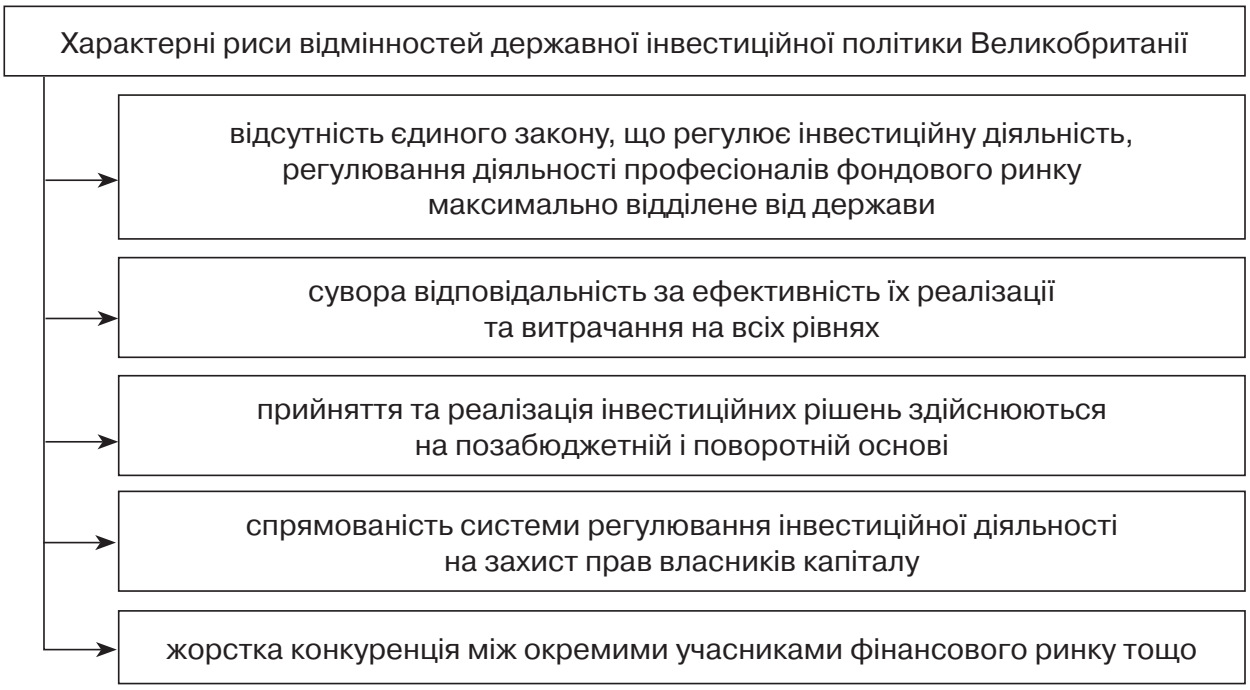


Рис. 2. **Характерні риси відмінностей державної інвестиційної політики Великобританії**

Німеччини, хотілося б відзначити його спрямованість до внутрішніх фінансових інститутів. Загальні відмінні риси німецької системи правового регулювання інвестиційної сфери наведено на рис. 3.

У Франції відсутній єдиний спеціальний закон, що регулює іноземні інвестиції. Незважаючи на це, в країні діє система "попереднього повідомлення влади про наміри продовження термінів апробації", яка поширюється головним чином на інвесторів з країн, які не є членами Європейського союзу, у разі участі їх у діяльності французької компанії. У законодавстві Франції також існує чітке розмежування між прямими та іншими іноземними капіталовкладеннями, що пояснюється застосуванням більш пільгового регулювання у відносинах останніх. Вирізняють основні відмінні риси французької моделі регулювання інвестиційних процесів, які відображено на рис. 4.

Підсумовуючи досвід провідних країн ЄС Німеччини та Франції, відзначимо, що урядами використовується селективний підхід до кожного окремого напряму інвестиційної сфери з використанням достатньо широкого арсеналу фіскальних інструментів (податкові преференції, субсидії та ін.).

Зауважимо, що розвинені країни вбачають основу своєї конкурентоспроможності в довгостроковій перспективі, а саме в інноваційному розвитку власних економік у сфері енергетики та екології, транспортних, інформаційних і телекомунікаційних систем, охорони здоров'я.

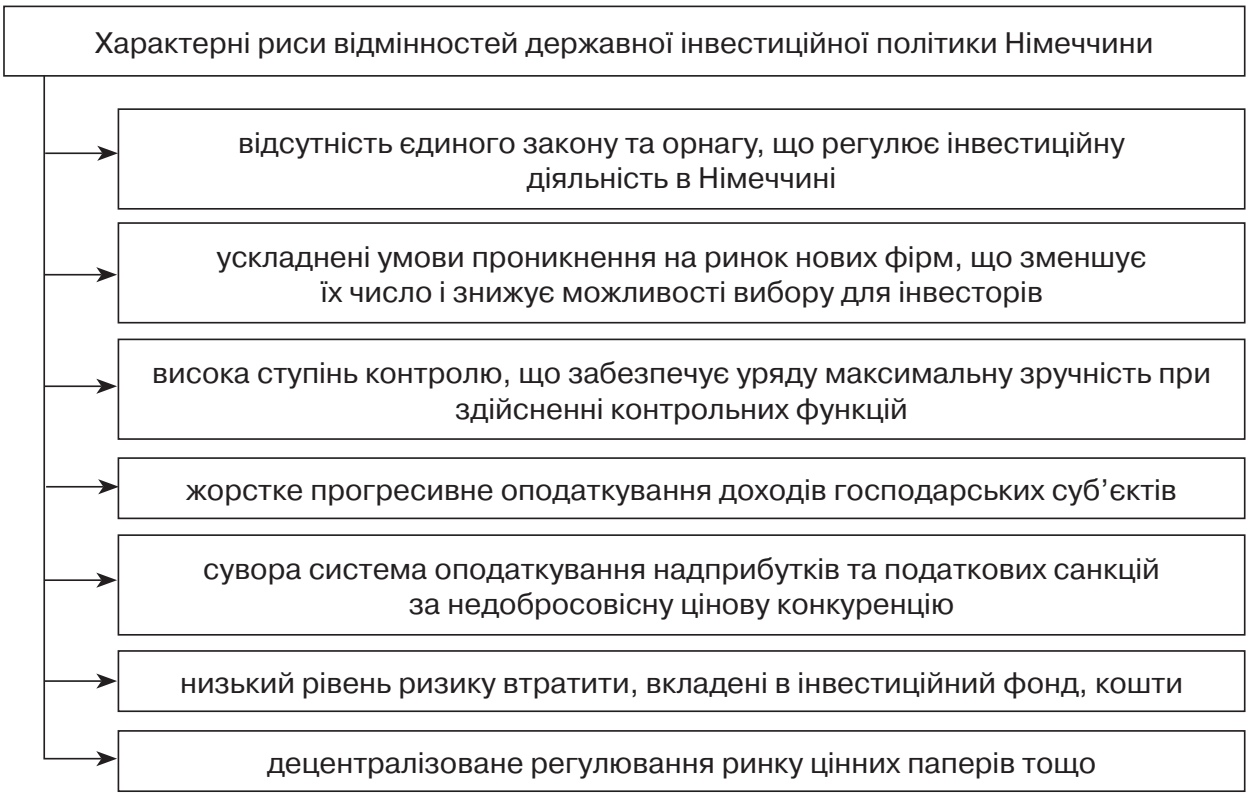


Рис. 3. **Характерні риси відмінностей державної інвестиційної політики Німеччини**

Рис. 4. **Характерні риси відмінностей державної інвестиційної політики Франції**

Уряди США, країн ЄС і Японії впевнені, що інноваційні технології в цих галузях нададуть їм змогу сформувати новий, посткризовий технологічний уклад, здатний забезпечити основи динамічного економічного зростання, світове економічне лідерство, а також вирішити соціальні проблеми (охорона здоров'я, рівень безробіття). Тобто державна політика цих країн націлена на фіскальне стимулювання зазначених напрямів.

Нині в Україні доволі актуальним стоїть питання підвищення ефективності реалізації державних інвестиційних програм. Досі залишаються питання щодо вибору методів фінансування, проведення експертизи, контролю та моніторингу державних інвестиційних програм. Цікавим для України є досвід Грузії. У країні існує три Вільних Промислових Зони, які створюють умови ефективної підтримки міжнародної торгівлі і режим звільнення від податків для міжнародних компаній. Закон про Вільні Промислові Зони було прийнято для підтримки інвестицій у Грузію, стимулювання експорту і розвитку міжнародної торгової і транзитної діяльності. Сприятливі умови оподаткування та митного контролю, які діють у Вільних Промислових Зонах, створюють потужні стимули для зарубіжних компаній з переміщення своїх виробничих потужностей у дані зони. Наявність Вільних Промислових Зон сприяла зростанню промисловості шляхом надання нових можливостей для інвестування в такі галузі, як: металургія, нафтохімічна промисловість, автомобілебудування, фармацевтика, електроніка, виробництво медичного обладнання та будівельних матеріалів. Компанії, що розміщують своє виробництво у Вільних Промислових Зонах, можуть отримати наступні стимули:

- підприємства, розташовані у Вільних Промислових Зонах, звільняються від податку на власність;
- ПДВ не накладається на товари, придбані за кордоном та імпортовані у ці зони;
- ПДВ не накладається на транзакції між підприємствами, що зна-

ходяться у Вільних Промислових Зонах;

• надання товарів/послуг між підприємствами у цих зонах не обкладається ПДВ;

• закордонні товари, імпортовані у Вільні Промислові Зони, не обкладаються ввізним митом;

• на продукцію, вироблену в цих зонах, накладається тільки ПДВ у межах спеціального митного режиму, незалежно від кількості товару;

• експорт товарів, вироблених у ВПЗ, на територію Грузії не обкладається ввізним митом;

• не здійснюється контроль за обмінними операціями, немає бар'єрів для торгівлі або квот;

• немає обмежень на репатріацію капіталу;

• прибуток, отриманий зарубіжною компанією від діяльності у Вільних Промислових Зонах, не обкладається податком на прибуток;

• співробітники підприємств, що знаходяться у Вільних Промислових Зонах, особисто виплачують податок на прибуток шляхом декларування доходу, оскільки підприємство, що знаходиться у цих зонах, не є агентом, який сплачує податки за співробітників і, таким чином, не зобов'язане утримувати податок із заробітної плати [4].

Також зауважимо, що сільськогосподарські підприємства не виплачують ПДВ, не обкладаються податком на прибуток і не сплачують ввізне мито на сільськогосподарське обладнання. Слід зазначити, що сільське господарство отримало додаткові переваги від режимів вільної торгівлі, якими є угоди про вільну торгівлю, де Європейський Союз надає країнам, що розвиваються, преференції при доступі на свій ринок.

Підсумовуючи досвід Грузії, слід зазначити, що в Україні була спроба стимулювання інвестицій шляхом створення спеціальних економічних зон. На жаль, отримати певний результат не вдалося. Однак використання досвіду підтримки сільського господарства є достатньо реалістичним для реалізації в Україні.

Отже, в аналізованих зарубіжних країнах, як і в Україні, на державну інвестиційну політику великий вплив здійснюють інтеграційні процеси, що відбуваються останнім часом у світі. Це є схожою ознакою в регулюванні інвестиційної діяльності в Україні і в зарубіжних країнах. Однак є й деякі відмінності, які Україні варто було б врахувати на шляху формування ефективної інвестиційної моделі держави. Наприклад:

• у США Україна могла б запозичити жорстку систему контролю інвестиційної діяльності;

• у Японії розбірливість в потенційних інвесторів;

• у Франції політику зниження ризику вкладених в інвестиційні фонди грошових коштів;

• у Великобританії ефективну пільгову політику;

• у Німеччині систему "попереднього повідомлення влади тощо.

Усе це дозволило б українській державі найбільш успішно влитися в систему світового господарства і зайняти своє місце серед експортно-імпортного обороту в світі. А єдиний політико-економічний курс у сфері розвитку іноземної інвестиційної діяльності, який застосовується в усіх

означених розвинених зарубіжних країнах, має стати прикладом для України з метою формування ефективної системи інвестиційного законодавства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, узагальнюючи наведене, можна зробити висновок, що державна інвестиційна політика України має стати базовим напрямом економічної політики держави та забезпечити формування ефективних механізмів залучення інвестиційних ресурсів у розвиток національної економіки.

На основі аналізу світового досвіду державного інвестування нами рекомендовано такі підходи в державній інвестиційній політиці України:

• привести нормативно-правову базу до європейських стандартів;

• розширити сферу бюджетного інвестування за рахунок активізації діяльності Державного банку реконструкції та розвитку з метою підтримки пріоритетних напрямів розвитку;

• переглянути реалізацію чинних державних програм щодо доцільності, кількості, впливу на галузь й економіку загалом;

• використовуючи передовий досвід розвинених країн, запровадити нові форми підтримки таких галузей, як вугільна промисловість, сільське господарство, які б стимулювали національні приватні інвестиції в цьому напрямі;

• переорієнтувати державні інвестиції в економічну та соціальну інфраструктуру й інноваційні програми, які б забезпечили перехід економіки країни до високотехнологічних та наукомістких виробництв, що дало б змогу підвищити конкурентоспроможність українських підприємств на світовому ринку.

Усі наведені заходи дадуть змогу забезпечити прозорість та ефективність державних інвестицій, спрямувати інвестиційні потоки до пріоритетних галузей економіки, створити підґрунтя для активізації інвестиційної активності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *М. І. Крупка* Формування фінансового потенціалу інвестиційної діяльності в економіці України: монографія / М. І. Крупка, Д. В. Ванькович, Н. Б. Демчишак, М. І. Кульчицький — Л.: ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. — 404 с.
2. *Голеніщева Є. Ю.* Особливості формування та реалізації державної інвестиційної політики в різних країнах світу / Є. Ю. Голеніщева // Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія: Державне управління. — 2016. — Вип. 1. — С. 115–122.
3. *Новоселова Л. В.* О реализации инвестиционной составляющей стратегии экономического роста в КНР/ Л. О. Новоселова // Рос. экон. журн. — 2016. — № 4. — С. 63–72.
4. *Затонацька Т. Г.* Світовий досвід формування інвестиційної політики та механізмів її реалізації / Т. Г. Затонацька // Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. — Серія: Економіка. — 2014. — Вип. 8. — С. 6–10.

REFERENCES

1. *M. I. Krupka, D. V. Vankovych, N. B. Demchyshak, M. I. Kulchytskyi* (2011),

"Formation of financial potential of investment activity in the economy of Ukraine: monograph", Lviv: LNU imeni Ivana Franka, p. 404.
2. *Holenishcheva Ye. Yu.* (2016), "Features of the formation and implementation of state investment policy in different countries of the world", Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Derzhavne upravlinnia, vol. 1, p. 115–122.
3. *Novoselova L. V.* (2016), "About the implementation of the investment component of the strategy of economic growth in the PRC", Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal, vol. 4, p. 63–72.
4. *Zatonatska T. H.* (2014), "World experience in the formation of investment policy and mechanisms for its implementation", Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika, vol. 8, p. 6–10.

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-36-46

УДК 378.014(477)

Вавренюк Сергій Анатолійович,
кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, 61023, Україна, м. Харків, вул. Чернишевська, 94, тел.: (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua
ORCID: 0000-0002-6396-9906

Вавренюк Сергей Анатольевич,
кандидат наук по государственному управлению, докторант учебно-научно-производственного центра Национального университета гражданской защиты Украины, 61023, Украина, г. Харьков, ул. Чернышевская, 94, тел.: (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua
ORCID: 0000-0002-6396-9906

Vavrenyuk Sergey Anatolievich,
PhD in Public Administration, Doctoral candidate of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevska, 94, tel.: (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua
ORCID: 0000-0002-6396-9906

МОНІТОРИНГ ЯК ЗАСІБ ДОСЯГНЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Анотація. Розглянуто систему вищої освіти України: досягнення якості освіти та надання освітніх послуг вищими навчальними закладами. Важливим процесом для досягнення якості є моніторинг. Проаналізовано поняття та компоненти моніторингу як одного з інструментів управління системою вищої освіти на макро- та мікрорівні.

Визначено, що моніторингові технології в системі освіти мають великі можливості, однак недостатньо враховано його безпосередній вплив на ефективність якості освіти.

Окреслено напрями для досягнення основних параметрів високої якості освіти в навчальних закладах за допомогою моніторингу, який здатний забезпечити комплексний та системний характер дослідження. Детально вивчено види і завдання навчального моніторингу, організаційно-методичні підходи до його проведення, а також принципи і етапи.

Визначено, що моніторинг не є універсальним засобом, але його ефективна організація, що відповідатиме існуючим умовам, і адекватне застосування його результатів сприятиме суттєвому підвищенню якості освітнього процесу.

Розкрито зв'язок моніторингу освіти і процесу управління системою вищої освіти, а також схожість і відмінність між процесом моніторингу, контролем освіти і навчальних закладів.

Запропоновано шляхи вирішення можливих проблем при впровадженні процесу моніторингу при оцінюванні якості освіти. При цьому визначено необхідність проведення комплексної оцінки, яка сприятиме більш ефективному проведенню моніторингу, тим самим підвищуючи якість освіти.

Ключові слова: моніторинг, якість вищої освіти, освітні послуги, вища освіта.

МОНИТОРИНГ КАК СРЕДСТВО ДОСТИЖЕНИЯ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Рассмотрена одна из актуальных тем в системе высшего образования Украины — достижение качества образования и предоставление образовательных услуг высшими учебными заведениями. Важным процессом для достижения качества является мониторинг. Проанализированы понятия и компоненты мониторинга одного из инструментов управления системой высшего образования на макро- и микроуровне.

Определено, что мониторинговые технологии в системе образования имеют большие возможности, однако недостаточно учтено его непосредственное влияние на эффективность качества образования.

Очерчены направления для достижения основных параметров высокого качества образования в учебных заведениях с помощью мониторинга, который способен обеспечить комплексный и системный характер исследования. Подробно изучены виды и задачи учебного мониторинга, организационно-методические подходы к его проведению, а также его принципы и этапы.

Определено, что мониторинг не выступает как универсальное средство, но его эффективная организация, которая будет отвечать существующим условиям, и адекватное применение его результатов способствует существенному повышению качества образовательного процесса.

Раскрыта связь мониторинга образования и процесса управления системой высшего образования, а также сходства и отличия между процессом мониторинга, контролем образования и учебных заведений.

Предложены пути решения возможных проблем при внедрении процесса мониторинга в оценку качества образования. При этом указывается необходимость проведения комплексной оценки, которая будет способствовать более эффективному проведению мониторинга, тем самым повышая качество образования.

Ключевые слова: мониторинг, качество высшего образования, образовательные услуги, высшее образование.

MONITORING AS A MEANS OF ACHIEVING THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

Abstract. This article is devoted to one of the topical issues in the system of higher education in Ukraine — the achievement of quality education and the provision of educational services by higher education institutions. An important process for achieving quality is monitoring. Therefore, the author presents an analysis of the concept and components of monitoring, which is one of the tools for managing the higher education system both at the macro and micro levels.

The purpose of the article is to find current problems of organizing and monitoring the quality of education in the system of higher education in Ukraine, as well as analysis of the directions of its use.

In the course of the analysis, the author determines that monitoring technologies in the education system have great opportunities, but his direct impact on the effectiveness of the quality of education is not sufficiently taken into account.

In addition, the author points out the directions for achieving the main limits of the high quality of education in educational institutions through monitoring, which is capable of providing a comprehensive and systematic nature of the study. The types and goals of the training monitoring, organizational and methodological approaches to its implementation, as well as the principles and stages of monitoring were studied in detail.

It is determined that monitoring does not act as a universal tool, but its effective organization, which will meet the existing conditions, and the adequate application of its results give to a significant improvement in the quality of the educational process. The article reveals the relationship between the monitoring of education and the process of managing the higher education system, examines the similarities and differences between the monitoring and control of education and educational institutions.

In conclusion, the author gives solutions to possible problems in the implementation of the monitoring process in assessing the quality of education. At the same time, it points to the need for an integrated assessment, which will help more effective monitoring, thereby improving the quality of education.

Keywords: monitoring, quality of higher education, educational services, higher education.

Постановка проблеми. Одним з питань, що на сьогодні недостатньо вирішене, є створення системи управління якістю в закладі вищої освіти, тому що відповідно до умов створення єдиного європейського освітнього простору саме навчальний заклад відповідає за якість освітніх послуг. Головним чином, особливу актуальність становить проблема оцінювання якості навчального процесу за допомогою моніторингу ефективності освітньої діяльності закладу вищої освіти. Для

сучасної системи освіти проблема якості набуває найбільш актуального значення. Поряд з цим якість освіти насамперед визначає характеристики результату навчання у закладі вищої освіти, фіксує зміни в системі професійних знань та умінь тих, хто навчається під час проходження усіх етапів освітнього процесу, починаючи від початкового та закінчуючи кінцевим рівнем вивчення навчальної дисципліни. Варто зазначити, що проблема якості освіти нерозривно пов'язана з проблемою моніторингових досліджень.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Розгляду проблеми підвищення якості вищої освіти приділяється значна увага. Так, G. Shrikanthan та інші вказують на необхідність розробки цілісної моделі якості вищої освіти [1]. Різні аспекти, які впливають на якість освіти, вивчають E. Van Kemenade та інші [2]. Приділено увагу також різним процесам, які застосовують при оцінюванні якості освіти та моніторингу як інструменту для цього. J. Lyotard наголошує, що освіта є інституціоналізованим, тобто формальним процесом, на основі якого суспільство передає цінності, вміння й знання від однієї людини, групи, спільноти — іншим [3].

Якщо розглядати такі поняття, як "якість вищої освіти" та "моніторинг якості освіти", слід відмітити, що вони не знайшли свого кінцевого визначення у педагогічній теорії та практиці. Про це свідчать результати теоретичного аналізу науково-педагогічних, методичних, публіцистичних та інформаційних джерел інформації, де серед практиків та теоретиків не спостерігається однієї єдиної думки відносно тлумачення "моніторинг якості освіти".

Щоб розкрити сутність визначення "моніторинг якості освіти", на наш погляд, потрібно визначити поняття "якість освіти" в контексті вищої освіти. Це дасть можливість встановити взаємозв'язок згаданих понять, а також розробити раціональну та всебічну систему показників і критеріїв, щоб можна було визначати якість вищої освіти як об'єкт оцінки, оскільки вона відображатиме всі її аспекти та складові.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз поняття моніторингу якості освіти, а також основних методів і напрямів використання процесу моніторингу для розвитку вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Якість освітньої діяльності виступає як набір характеристик системи вищої освіти та її складових, яка визначає її спроможність задовольняти встановлені та передбачені потреби окремої особи та суспільства загалом. На сьогодні ми бачимо, що разом з утворенням та розбудовою європейського освітнього простору стають актуальними питання якості вищої освіти. Однак, на думку деяких спеціалістів, недостатньо чітко сформовано позиції європейського освітнього простору з питань забезпечення якості вищої освіти в тексті Болонської декларації.

Для визначення якості освітніх послуг, а також роботи самої системи управління якістю в закладі вищої освіти, проводять моніторингові дослідження. Моніторинг забезпечує управління інформацією. Як-

що студенти проводять оцінювання організації навчального процесу, діяльності викладачів, то сам факт здійснення моніторингу забезпечує управлінську діяльність. Знаючи результати, викладачі коригують свою діяльність відповідно до тих критеріїв, за яким проводилося оцінювання [4].

Саме тому, на наш погляд, важливим моментом у плані визначення якості освіти навчального закладу стає проведення моніторингу. Це призводить до того, що постає потреба у розкритті сутності поняття "моніторинг якості вищої освіти".

У результаті проведення теоретичного аналізу науково-педагогічних джерел потрібно зазначити про достатню різноманітність підходів до сутності поняття "моніторинг якості освіти". Розуміння слова "моніторинг" має ряд визначень та використовується не тільки у сфері освіти.

Зокрема, в педагогічній літературі до слова "моніторинг" застосовуються такі синоніми, як "контроль" та "діагностика". В результаті аналізу можна зробити висновок, що потрібно розрізняти ці поняття [5].

Ряд вчених розглядають контроль, як одну з функцій управління, яка спрямована на виконання трьох завдань: виявлення відхилень фактичних результатів управління від передбачених, вияснення причин розходження цілі та результатів управління та визначення змісту регулюючої діяльності задля зменшення виникаючих відхилень. Коли контроль є складовою управлінського циклу, то він спрямований на організацію реалізації плану роботи та його цілі. В результаті контроль має ситуаційний характер та є нетривалим у часовому просторі. Проглядається зв'язок контролю з мікроелементами освітньої системи, коли моніторинг зв'язаний з функціонуванням усієї системи. Перед плануванням та прийняттям рішення передує моніторинг [6].

Варто зауважити, що моніторинг, на наш погляд, дещо ширше поняття порівняно з контролем, яке охоплює як діагностичні дослідження, так і контрольні вимірювання та аналіз. При діагностиці ми з'ясовуємо усі обставини руху освітнього процесу та визначаємо його результати. А при контролі більше уваги звертається на об'єкт у стані стабільного функціонування. Загалом виокремлюють два основних види контролю: контроль результатів, тобто, що було зроблено із запланованого, що залишилося невиконаним та які результати були отримані, й контроль процесу, який дає змогу виявляти можливі відхилення від норми діяльності та рівень раціональності діяльності та її часові характеристики.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що завдяки моніторингу можна досягти оптимального поєднання контролю та результатів процесу. Окрім цього, моніторинг охоплює аналіз, діагностику, нормування, програмування, конструювання та проблематизацію. За допомогою моніторингу вивчається не тільки процес та його результат, а й створюється проект нової діяльності на сучасному етапі розвитку системи вищої освіти та значно розширюються можливості закладів вищої освіти.

Фактично моніторинг ототожнюється із системою збору та аналізу відповідної інформації, при цьому важливо розуміти вимоги, які висуваються до інформації. Моніторинг забезпечує дослідження, що спрямовані на основні параметри навчального закладу. При проведені моніторингових досліджень потрібно зберігати результати та накопичувати банк даних. Однак це не можливо здійснити без інформаційного забезпечення, тому розроблення і застосування інформаційної системи потрібно розглядати як складову основного завдання впровадження системи якості закладу вищої освіти [7].

Основним завданням інформаційної системи є супровід системи якості, здійснення підвищення ефективності та результативності її функціонування, щоб забезпечити високий рівень задоволеності усіх зацікавлених сторін у діяльності закладу вищої освіти. Така система позитивно впливає на покращення як навчально-виховних, так і фінансово-економічних показників. Для впровадження інформаційної системи потрібна підтримка вищого керівництва та відповідні ресурси закладу вищої освіти. На сьогодні в нашій державі застосовується універсальна модель інформаційної системи супроводження системи якості навчальних закладів, вона є трирівнева та складається із системи управління документацією, системи управління базою даних і системи управління знаннями.

Щоб підтримувати систему моніторингу якості освіти потрібне чітке розмежування обов'язків та повноважень. Спосіб розроблення та впровадження моніторингу якості освіти в навчальному закладі також можливо використовувати в організаціях по іншому профілю та виду діяльності, тому що організація має напрям на постійне удосконалення роду діяльності, забезпечення системного підходу, стимулювання впровадження інноваційних технологій й покращення рівня задоволення споживачів освітніх послуг.

На думку науковців, моніторинг спрямовується на досягнення основних параметрів навчального закладу та має статус дослідження, а не виступає засобом емпіричного збору матеріалів. Він забезпечує комплексний, системний характер та створює умови для планування. Щоб проводити моніторингові дослідження потрібно розробити методику, тобто визначити необхідні методи та інструментарій, зокрема, опитувальні листи, анкети, бесіди, інтерв'ю [8].

Якщо повертатися до відмінностей між моніторингом та контролем, варто відзначити, що при моніторинговому дослідженні відбуваються повторення через визначений проміжок часу та досліджуються одні об'єкти. Одночасно потрібно розробляти концепцію, яка має містити стратегічну ціль, оперативні цілі, дослідницьке завдання та проблеми з кількох питань і відповідей, які можна отримати за допомогою розроблених методів. Тому можна стверджувати, що моніторинг потрібен для збору даних про окремий об'єкт дослідження та повторюється з часом.

Також слід наголосити на взаємозв'язку моніторингу з культурою оцінювання, відповідність його про-

цедур культурі оцінювання, тому що це є важливою умовою ефективності моніторингу.

Культуру оцінювання можна схарактеризувати наступними показниками:

• наявність чітких критеріїв оцінювання;

• розроблення процедури оцінювання;

• присутність кваліфікованих експертів;

• чіткі форми фіксації інформації під час моніторингу;

• розроблені часові характеристики оцінювання;

• чіткий зв'язок оцінювання з прийняттям рішення.

Під час моніторингу відбувається безперервне або періодичне спостереження за навколишнім середовищем для того, щоб запобігти небажаному відхиленню за основними досліджуваними параметрами. Моніторинг має систематичний характер спостереження та є превентивним.

Під освітнім моніторингом ми можемо розуміти систему організації збору, збереження, обробки та розповсюдження інформації про діяльність педагогічної системи, яка забезпечує безперервне стеження за його станом та прогнозування розвитку. Якщо говорити про моніторинг у системі освіти, слід зауважити, що це направлене організоване, цільове, системне спостереження за якістю освіти, яке дозволяє виявляти відхилення від державних стандартів та рівень задоволення освітніх потреб населення [9].

На наш погляд, моніторинг якості вищої освіти включає в себе регулярне, спеціально організоване систематизоване спостереження за якістю вищої освіти, тобто освітніми послугами, які надає заклад вищої освіти, а також за діяльністю систем управління якістю в даному вищому закладі.

Після проведеного теоретичного аналізу наукових та педагогічних джерел інформації можна визначити такі функції моніторингу, як: діагностична, інформаційна, аналітико-оціночна, стимулююча, мотиваційна, контролююча, прогностична, корекційна.

Залежно від моніторингових процедур визначається і тип моніторингу, що зумовлений завданнями, цілями, різного роду процедурами та смисловими особливостями.

Виокремлюють такі типи моніторингу:

• стратегічний, тактичний та оперативний, відповідно до масштабу цілей та завдань освітньої справи;

• вхідний або відбірковий, навчальний або перемінний, вихідний або підсумковий, залежно від етапів навчання;

• ретроспективний, попереджувальний, текучий, порівняно з тимчасовим показником;

• разовий, періодичний, систематичний, відповідно до частоти процедур;

• локальний, вибірковий, суцільний, якщо враховувати масштаб об'єкта спостереження;

• індивідуальний, груповий, фронтальний, залежно від організаційних форм;

• зовнішній або соціальний, взаємоконтроль, самоаналіз, якщо задіяні аналітичні процедури в контексті суб'єкт-об'єктивних відносин;

• стандартний, нестандартний, матричний, коли застосовується інструментарій;

• локальний, модульний, системний, під час масштабної інноваційної діяльності.

Зауважимо, що мета проведення моніторингу полягає у підвищенні ефективності функціонування системи, особливо ефективності діяльності закладу вищої освіти, завдяки підвищенню якості освітніх послуг, що надає заклад.

Відповідно до цього метою освітнього моніторингу є: відстеження динаміки якості освітніх послуг та ефективності управління якістю освіти у навчальному закладі. Залежно від означеної мети можуть бути сформульовані наступні завдання:

• постійний нагляд за станом вищої освіти та отримання оперативної інформації щодо неї;

• своєчасне виявлення змін та відхилень, які можуть вникати в системі вищої освіти та факторів, що викликають ці зміни;

• попередження негативних тенденцій;

• здійснення прогнозування розвитку основних процесів у закладі вищої освіти;

• оцінювання повноти та ефективності реалізації методичного забезпечення освіти.

До основних принципів освітнього моніторингу потрібно віднести: принцип науковості, професійної відповідності, безперервності, цілісності. Щоб проводити освітній моніторинг потрібно дотримуватися загальних та організаційно-методичних вимог. Так, серед загальних вимог вирізняють систематичність, об'єктивність, точність, достатність, повноту, надійність, оптимальність, структурованість, узагальнення, оперативність, доступність, облік психолого-педагогічних особливостей, гуманістичну направленість [10].

Якщо застосовувати організаційно-методичні вимоги до проведення моніторингу, потрібно звертати увагу на наступні:

• моніторинг має проводитися з обмеженим та постійним набором і формою показників протягом встановленого періоду;

• показники повинні фіксувати феномени освітнього процесу, які вже достатньо вивчені в науковому плані та адекватно можуть відображати рівень якості освіти;

• показники мають носити характер оцінювання;

• не рідше одного разу на рік потрібно коригувати набір показників, які використовуються;

• при результатах моніторингу не можливі репресивні міри, а тільки характер стимулювання відносно педагогів до своєї професійної діяльності.

Щодо підходів проведення моніторингу, варто зауважити, що не існує єдиного підходу до кількості та назв його етапів. У педагогічній літературі визначено такі етапи:

• підготовчий, тобто з'ясування мети, визначення об'єкта, встановлення терміну проведення спостереження, співбесіди, тестування, анкетування, контроль діагностичних зрізів;

• аналітичний, який включає в себе аналіз та систематизацію отриманої інформації, розроблення реко-

мендацій та пропозицій на наступний період, формування висновків.

Деякі вчені виокремлюють такі етапи моніторингового процесу:

• нормативно-встановлений, під час якого визначають мету та завдання педагогічного моніторингу, основні показники та критерії, засоби досягнення реальних показників дослідницького об'єкта;

• аналітичний, до якого входить збір інформації за допомогою підібраних методик, кількісна та якісна обробка отриманих результатів, вироблення педагогічного діагнозу;

• діагностичний, що включає в себе аналіз результатів проведеної роботи, визначення реального рівня досягнень об'єкта моніторингу, порівняння його з нормативними показниками, відомості про результати організації та проведення моніторингу;

• прогностичний, передбачає прогнозування подальших тенденцій та можливості розвитку досліджуваного об'єкта, розробку плану педагогічних корекційних дій;

• діяльно-технологічний, що здійснює корекцію педагогічного процесу.

На нашу думку, саме такі етапи проведення моніторингу досить чітко описують процедуру проведення моніторингу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи зазначене, варто сказати, що проблема якості освіти, а особливо вищої освіти, виникла у зв'язку з приєднанням нашої держави до європейської зони освіти. Стало відомо, що визначення якості вищої освіти пов'язане зі спеціальними процедурами, створенням нових установ, метою яких має бути суспільна оцінка якості освітніх послуг, які будуть надаватися. На кожному освітньому рівні — національному, регіональному, рівні закладу вищої освіти, потрібно проводити системне та систематичне дослідження якості освітньої діяльності.

Таким чином, під час проведення аналізу теоретичного матеріалу було встановлено, що на сьогодні немає єдиного підходу до визначення дефініції "моніторинг якості освіти". Для реалізації задач моніторингу потрібно розробляти науково-практичні інструменти. Найбільш раціональними методами для вирішення таких задач є метод опитування, експертного оцінювання, спостереження, вивчення документації.

Серед показників якості освіти можна виділити університетський рівень, інститутський (факультетський) рівень та показники якості освіти кафедрального рівня. Структурованість роботи підрозділів закладу вищої освіти та ефективність системи управління мають складати основи оцінки якості роботи закладу взагалі. Оцінка якості навчально-виховного процесу повинна визначати якість навчальних програм, планів, розкладу занять, склад науково-педагогічних працівників та студентів.

При оцінюванні якості науково-дослідної діяльності потрібно звертати увагу на якісний склад науково-дослідних працівників, якісне використання фондів, що виділяються на дослідження.

Для визначення комплексної оцінки якості освітніх послуг потрібно враховувати думку трьох сто-

рін: студентів, молодих випускників та працедавців, що будуть безпосередніми керівниками. Підсумок комплексного оцінювання становитиме розрахунок інтегрального показника, тобто рівня якості освітніх послуг, що вираховуватиметься як корінь третього ступеня з трьох показників, які відображають незалежну оцінку безпосередніх споживачів специфічної продукції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Srikanthan G., Dalrymple J. F.* Developing a holistic model for quality in higher education // Quality in Higher Education, 2002. Vol. 8 (3). P. 215–224.
2. *Van Kemenade E., Pupius M., Hardjono T. W.* More value to defining quality // Quality in Higher Education, 2008. Vol. 14 (2). Pp. 175–185.
3. *Lyotard J., Bennington G.* The postmodern condition: A report on knowledge. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1984. 108 p.
4. *Хильченко Л. Н.* Внутренняя система оценки качества образования в университете: веяние времени или острая необходимость? // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 11–3 (43). С. 131–136.
5. *Буркіна Н. С., Лукіна Т. О.* Моніторинг у системі загальноосвітньої підготовки // Освіта України. 2001. № 8. С. 5.
6. *Вавренюк С. А.* Підходи та інноваційні технології в освітньому просторі / С. А. Вавренюк // Збірник матеріалів XIV Міжнародної конференції "Стратегія якості у промисловості і освіті", 4–7 червня 2018 р., Варна, Болгарія. С. 151–154.
7. Моніторинг стандартів освіти / за ред. Альберта Тайджмана і Т. Невілла Послтвейна. Л.: Літопис, 2003. 328 с.
8. Моніторинг якості освіти: світові досягнення та українські перспективи / за заг. ред. О. І. Локшиної. К.: К.І.С., 2004. 128 с.
9. *Вавренюк С. А.* Государственное регулирование реформирования высшего образования Украины на современном этапе / С. А. Вавренюк // EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES vol. 2/2. Наук. журн. "Східний часопис безпекових студій", 2018. С. 15–24.
10. *Домбровська С. М.* Якість освіти як одна з запорук вдалого державного реформування вищої школи України / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми держ. упр. 2011. № 1. С. 149–154.

REFERENCES

1. *Srikanthan G., Dalrymple J. F.* (2002). Developing a holistic model for quality in higher education. Quality in Higher Education. Vol. 8 (3). P. 215–224.
2. *Van Kemenade E., Pupius M., Hardjono T. W.* (2008). More value to defining quality. Quality in Higher Education. Vol. 14 (2). P. 175–185.
3. *Lyotard J., Bennington G.* (1984). The postmodern condition: A report on knowledge. Minneapolis: University of Minnesota Press.
4. *Khilchenko L. N.* (2014). Vnutrennyaya sistema ocenki kachestva obrazovaniya v universitete_ veyanie vremeni ili ostraya neobhodimost [The internal system for assessing the quality of education at the university: the trend of time or the urgent need?]. Modern scientific research and innovations. 11–3 (43). P. 131–136.

5. *Burkina N. S., Lukina T. O.* (2001). Monitoring u sistemi zagalnoosvitnoyi pidgotovki [Monitoring in the system of general education]. Education of Ukraine. 8. P. 5–9.
6. *Vavrenyuk S. A.* (2018). Pidhodi ta innovacijni tehnologiyi v osvitnomu prostori [Approaches and innovative technologies in the educational space], Collection of materials of the XIV International Conference "Quality Strategy in Industry and Education", June 4–7, 2018. Varna, Bulgaria. P. 151–154.
7. Albert Tajjman and T. Neville Postwine (2003). Monitoring standartiv osviti [Monitoring of Educational Standards]. Lviv: Litopis, Ukraine.
8. *Lokshina O. I.* (2004). Monitoring yakosti osviti: svitovi dosyagnennya ta ukrayinski perspektivi [Monitoring the quality of education: world achievements and Ukrainian perspectives], Kyiv, Ukraine.
9. *Vavrenyuk, S.* (2018). Gosudarstvennoe regulirovanie reformirovaniya vysshego obrazovaniya Ukrainy na sovremennom etape [State regulation of the reform of higher education in Ukraine at the present stage]. Est journal of security studies: Sciences. Journal. Vip. 2 (12). P. 15–24.
10. *Dombrovskaya S. N.* (2011). Yakist osviti yak odna z zaporuk vdalogo derzhavnogo reformuvannya vishoyi shkoli Ukrayini [The quality of education as one of the pillars of a successful state reform of higher education in Ukraine]. Actual problems of public administration. 1. P. 149–154.

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-47-57
UDC: 316.77:355.43

Гурковський Володимир Ігорович,
доктор наук з державного управління, старший дослідник, перший заступник директора ВГО "Центр досліджень проблем публічного управління", 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел: (067) 502 69 00, e-mail: vladimir.gurkovskyi@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2021-5204

Гурковский Владимир Игоревич,
доктор наук по государственному управлению, старший исследователь, первый заместитель директора ВОО "Центр исследований проблем публичного управления", 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел: (067) 502 69 00, e-mail: vladimir.gurkovskyi@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2021-5204

Gurkovskii Volodymyr Igorevich,
Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, First Deputy Director of the Center for Research in Public Administration Problems, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika st., 20, tel: (067) 502 69 00, e-mail: vladimir.gurkovskyi@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2021-5204

Соловйов Сергій Григорович,
кандидат наук із соціальних комунікацій, доцент, докторант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел: (050) 984 64 01, e-mail: solovyov.post@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6266-0747

Соловьев Сергей Григорьевич,
кандидат наук по социальным коммуникациям, доцент, докторант кафедры информационной политики и цифровых технологий, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел: (050) 984 64 01, e-mail: solovyov.post@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6266-0747

Solovyov Serhiy Hrigorovych,
Ph.D. in Social Communications, Associate Professor, Doctorate in the Department of Information Policy and Digital Technologies, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika 20, tel: (050) 984 64 01, e-mail: solovyov.post@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6266-0747

ЦИФРОВІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ НА ПРИКЛАДІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ

Анотація. Для підвищення ефективності реформ в умовах інформаційного суспільства необхідно використовувати цифрові платформи. Цифровізація стратегічних комунікацій забезпечить ширші можливості для учасників комунікаційних процесів.

Постає завдання обґрунтувати роль цифровізації стратегічних комунікацій у здійсненні реформ в Україні.

За результатами дослідження 2017 р. стосовно деяких реформ від 16 до 37 % громадян знають і підтримують зміни, а від 30 до 48 % знають про них, але не підтримують певні реформи. Частка громадян, які не володіють інформацією про реформи, становить від 22 до 47 %. Використання стратегічних комунікацій покращить інформування і вплине на ставлення громадян до реформ. У даному разі розглядаємо застосування цифрових форматів стратегічних комунікацій. Під цифровими форматами розумітимемо зокрема е-платформи, в межах яких органи публічної влади оперують інформацією, що впливає на реакцію стейкхолдерів.

Завдання для стратегічних комунікацій полягатиме в залученні підтримки груп впливу; ефективнішому використанні цифрових майданчиків для інтенсифікації комунікації; координації повідомлень органів публічної влади. Цифровізація стратегічних комунікацій виявляється у застосуванні е-ресурсів для організації взаємодії влади, громадян і бізнесу, підвищення ефективності роботи державного механізму для досягнення суспільного розвитку.

Цифровізація стратегічних комунікацій у публічному управлінні розглядається як розширення потенціалу стратегічних комунікацій за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій та інструментів. Застосування цифрового підходу в стратегічних комунікаціях (е-ресурси для обговорення ходу реформ, оцінювання результатів, опитування тощо) значно інтенсифікує комунікаційні процеси і сприятиме активнішій участі зацікавлених сторін.

Ключові слова: стратегічні комунікації, реформування, цифровізація, національна мета, вплив, цифрові платформи, е-ресурси.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ КОММУНИКАЦИЙ НА ПРИМЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМ

Аннотация. Для повышения эффективности реформ в условиях информационного общества необходимо использовать цифровые платформы. Цифровизация стратегических коммуникаций обеспечит более широкие возможности для участников коммуникационных процессов.

Стоит задача обосновать роль цифровизации стратегических коммуникаций в осуществлении реформ в Украине.

По результатам исследования 2017 г. относительно нескольких реформ от 16 до 37 % граждан знают и поддерживают изменения, а от 30 до 48 % знают о них, но не поддерживают определенные реформы. Доля граждан, не имеющих информации о реформах, составляет от 22 до 47 %. Использование стратегических коммуникаций улучшит информирование и повлияет на отношение граждан к реформам. В данном случае мы рассматриваем применение цифровых форматов стратегических коммуникаций. Под цифровыми форматами предлагаем понимать в частности электронные платформы, в пределах которых органы публичной власти оперируют информацией, влияющей на реакцию стейкхолдеров.

Задача для стратегических коммуникаций заключается в привлечении поддержки групп влияния; эффективном использовании цифровых площадок для интенсификации коммуникации; координации сообщений органов публичной власти. Цифровизация стратегических коммуникаций проявляется в применении электронных ресурсов для организации взаимодействия власти, граждан и бизнеса, повышении эффективности работы государственного механизма для достижения общественного развития.

Цифровизация стратегических коммуникаций в публичном управлении рассматривается как расширение потенциала стратегических коммуникаций за счет использования информационно-коммуникационных технологий и инструментов. Применение цифрового подхода в стратегических коммуникациях (э-ресурсы для обсуждения хода реформ, оценка результатов, опросы и т. д.) значительно интенсифицирует коммуникационные процессы и будет способствовать активному участию заинтересованных сторон.

Ключевые слова: стратегические коммуникации, реформирование, цифровизация, национальная цель, влияние, цифровые платформы, э-ресурсы.

DIGITIZING OF STRATEGIC COMMUNICATIONS FOR AN EXAMPLE OF IMPLEMENTATION OF REFORMS

Abstract. In order to increase the effectiveness of reforms in the information society, digital platforms need to be used. Digitization of strategic communications will provide wider opportunities for participants in communication processes.

The task is set to justify the role of digitalization of strategic communications in the implementation of reforms in Ukraine.

According to the results of the 2017 study on several reforms, from 16 % to 37 % of citizens know and support change, from 30 % to 48 % know and do not support certain reforms. The proportion of citizens who do not have information on reforms ranges from 22 % to 47 %. The use of strategic communications will improve information and influence the attitude of citizens towards reform. In this case, we are considering the use of digital formats of strategic communications. Under digital formats we will understand, in particular, the e-platforms, within which the public authorities operate information that affects the reaction of stakeholders.

The task for strategic communications will be to engage support groups of influence; more effective use of digital platforms for intensification of communication; coordination of reports of public authorities. Digitalization of strategic communications is manifested in the use of e-resources for the organization of interaction between government, citizens and business, and increasing the effectiveness of the state mechanism for social development.

Digitalization of strategic communications in public administration is seen as the expansion of the potential of strategic communications through the use of information and communication technologies and tools. The use of a digital approach in strategic communications (e-resources to discuss the progress of reforms, evaluation of results, surveys, etc.) significantly intensifies communication processes and encourages more active stakeholder participation.

Keywords: strategic communications, reform, digitalization, national target, influence, digital platforms, e-resources.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Реалізація реформ в Україні відбувається паралельно з цифровими трансформаціями. Ці два процеси взаємозумовлені один з одним: реформи передбачають переведення роботи з інформацією у цифровий формат, а цифрові платформи сприяють здійсненню широкого кола реформ. Реформування — це процес, в результатах якого зацікавлене все суспільство, отже, це ціль національного рівня, яка має бути зрозумілою і очікуваною для більшості. Для досягнення таких цілей застосовуються стратегічні комунікації, які в інформаційну добу потребують переосмислення у напрямі цифровізації. Застосування цифрових технологій забезпечить ширші можливості для учасників комунікаційних процесів, у даному разі — публічної влади, як розробника реформ, і суспільства, як сторони, зацікавленої у позитивних змінах.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За результатами реформ у 2017 р. було збережено макроекономічну стабільність, перейдено до фази економічного зростання, а кращих показників досягнуто в реформах охорони здоров'я, пенсій-

ної, освітньої сфер. Серед головних пріоритетів на 2018 рік визначено боротьбу з корупцією, приватизацію та ефективне управління державними підприємствами, покращення бізнес-клімату, модернізацію інфраструктури, реформу енергетичного сектору, підготовку до земельної реформи, розвиток інновацій тощо [1].

Роль стратегічних комунікацій у реалізації цих цілей зумовлюється їх характеристиками. Загальновизнаного формулювання стратегічних комунікацій не запропоновано. Ми можемо опиратися на дефініцію американського дослідника К. Пола (Christopher Paul). Під стратегічними комунікаціями він пропонує вважати узгоджені дії, повідомлення, образи та інші форми участі для інформування, впливу з метою переконання цільової аудиторії на підтримку національних цілей [2]. Виходячи із тематики нашої статті, названі форми повідомлення варто розглянути крізь призму цифрового втілення.

Серед наукових розвідок на тему стратегічних комунікацій слід назвати роботи П. Корніша (Paul Cornish), Дж. Ліндлі-Френч, (Julian Lindley-French), К.Йорк (Claire Yorke) [3], С. Тетхем (S. Tatham) [4], де, зокрема, аналізуються їх основні складові. В. Дарлі (William M. Darley) [5] у своїй публікації робить огляд можливостей страткому для міжнародної політики з позицій національної безпеки.

Українські дослідження засвідчені книгами Г. Почепцова [6], словником Т. Попової та В. Ліпкана [7], статтями А. Баровської [8], М. А. Ожевана [9], Д. Дубова [10], Т. Черненко [11], О. Кушнір [12], посібником для державних службовців Д. Коника [13] та ін.

Вітчизняні вчені ще не запропонували цілеспрямованих досліджень важливості цифровізації стратегічних комунікацій у здійсненні реформ.

Мета статті — запропонувати визначення цифровізації стратегічних комунікацій, а також обґрунтувати роль цифровізації стратегічних комунікацій у здійсненні реформ в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Передумови застосування стратегічних комунікацій у публічному управлінні сформувалися з підписанням Дорожньої карти Програми партнерства зі стратегічних комунікацій між Україною та НАТО [14]. У новій редакції Воєнної доктрини України закріплено визначення стратегічних комунікацій.

У даному разі ми розглядаємо застосування цифрових форматів стратегічних комунікацій для просування реформ. Під цифровими форматами розумітимемо зокрема е-платформи, в межах яких органи публічної влади оперують інформацією, що впливає на реакцію стейкхолдерів.

За результатами дослідження 2017 р. "П'ять реформ уряду: як отримати суспільну підтримку" отримано такі результати:

- пенсійна реформа — знають і підтримують 36 %, знають і не підтримують — 42 %;
- земельна реформа — відповідно 23 і 48 %;
- медична реформа — відповідно 31 і 39 %;

• реформа освіти — відповідно 37 і 30 %;

• реформа приватизації — відповідно 16 і 37 %.

При цьому частка громадян, які нічого не чули про зазначені реформи, становить від 22 до 47 % залежно від конкретної реформи [15].

Важлива частина цього опитування полягає також у тому, що було визначено лідерів думки, до яких дослухаються громадяни щодо певної реформи. Так, найефективнішим комунікатором у галузі реформи для зацікавлених сторін освіти виявились експерти і науковці — 41 %. При сприйнятті кожної з реформ органи публічної влади не визначаються як джерело довіри. Деякою мірою при обговоренні земельної реформи громадяни цікавляться лише думкою місцевих депутатів та сільських голів — 12 %.

Інше опитування свідчить про негативне сприйняття органів публічної влади щодо реформ: 38 % громадян відносять до бар'єрів на шляху реформування уряду, а 36 % — Президента.

Водночас демонструються і позитивні тренди: найпереконливішими провідниками реформ вважають Президента — 28 %, уряд — 25 % громадян [16].

На основі всіх наведених даних можна сформувати тезу, що головний вплив на формування думки громадян про просування ініційованих владою реформ здійснюють інші учасники комунікаційних процесів, а влада у сприйнятті громадян займає подвійну позицію.

Завдання для стратегічних комунікацій у публічному управлінні полягає в тому, щоб: 1) заручитися підтримкою груп впливу; 2) ефективніше використовувати цифрові майданчики для інтенсифікації комунікації з цільовими аудиторіями; 3) координувати повідомлення органів публічної влади різного походження: в інформаційному, віртуальному та фізичному просторах.

При цьому влада має позиціонувати свою діяльність і як ініціювання суспільно-економічних трансформацій, і як сприяння діяльності гравців, які долучаються до реформування.

Значний вплив стратегічних комунікацій у цифровому форматі може позначитися у процесі урахування інтересів окремих цільових груп. Стратегічні наративи мають бути сконструйовані таким чином, щоб громадяни зауважили переваги для ближчого кола (актуалізуючи необхідність позитивних змін на нижчих рівнях, а не оперуючи поняттями суспільної вигоди).

Стратегічні комунікації розширюють інструментарій електронного урядування (формування питань для е-опитувань, складання рейтингів, оцінювання ходу реформ та ін.).

Цифровізація стратегічних комунікацій виявляється у застосуванні е-ресурсів для організації взаємодії влади, громадян і бізнесу, підвищення ефективності роботи державного механізму для досягнення суспільного розвитку.

У цих процесах цифрові технології забезпечують щонайперше здійснення технічних і організаційних етапів, а стратегічні комунікації спрямовуються на розробку і доставку смислів.

На шляху здійснення реформ можуть стояти бар'єри, серед яких за-

рубіжні дослідники називають: слабку політичну підтримку; нездатність коаліцій прихильників реформ подолати опір опонентів; протистояння публічних службовців середньої ланки; несприйняття змін громадською думкою, що інколи призводить навіть до протестів [17].

Вирішення цих та подібних проблем можливе, зокрема, за умови цифрової участі органів влади у процесах у формі стратегічних комунікацій.

Функціональні можливості цифрового інструментарію стратегічних комунікацій уявляються цілком достатніми для подолання цих викликів. Наприклад, у 2014 р. започаткована ініціатива "Цифрова Україна", метою якою передбачалася реалізація кількох проектів для підвищення ефективності публічного управління. Це відкриті дані, електронні закупівлі, е-звернення та е-петиції, електронне урядування, криптореформування, електронні сервіси, хмарні технології [18].

Доказами потенціалу цифрового супроводу реформ можна вважати е-ресурси з доволі різнобічним функціоналом щодо реформування.

Обговорення необхідності реформ. Майданчиками для обговорення можуть стати е-форуми, створені на сайтах органів публічної влади, громадських організацій, сторінки в соцмережах. Це дієвий інструмент е-демократії, який дозволяє громадянам: дізнатися про спрямованість реформ, заплановані результати, строки, види участі стейкхолдерів, виклики, пов'язані з пропонованими змінами тощо. До характеристик е-форумів слід віднести: масштаби обговорення (кількість залучених); швидкість обміну інформацією учасниками; оперативність при відгуку на актуальні події; можливість надання посилань на корисні ресурси; порівняння думок усіх учасників обговорення для вироблення своєї позиції; долучення до тем, які не були в центрі уваги, але можуть стати важливими.

Серед прикладів застосування цього інструменту наведемо сайт "Децентралізація влади" (decentralization.gov.ua). Цей ресурс, присвячений висвітленню досвіду проведення реформи децентралізації, має сторінку "Форум для об'єднаних територіальних громад" і розділ "Про реформу", де організовано е-обговорення.

Моніторинг здійснення реформ. Відстеження ходу реформ може відбуватися у двох основних площинах, які умовно можемо окреслити як громадська та державна.

Перша площина передбачає увагу з боку громадян і вимагає наявності такого електронного інструментарію, який був би зручним і зрозумілим для користування широкою аудиторією. Ці інструменти повинні, наприклад, візуалізувати дані (інфографіка, діаграми, таблиці), містити підказки для користувача. До цієї категорії належать ресурси, приклади яких наведено нижче.

Індекси. iMoPe (Індекс Моніторингу Реформ); Реформометр.

Рейтинги. Doing Business (Вимірювання регулювання підприємницької діяльності) — проект Світового банку, за яким можна відстежувати рух реформ у галузі підприємництва.

Е-опитування. Ratingpro.org — інформаційно-аналітичний центр, серед цілей якого заявлено моніторинг і дослідження суспільних відносин, соціальних, економічних та політичних процесів. Проектний офіс Національної ради реформ (reforms.in.ua) публікує е-опитування, яке на його замовлення здійснює дослідницька компанія TNS.

Набори відкритих даних. Data.gov.ua — ресурс, який дає можливість самому громадянину робити висновки про соціально-економічні явища завдяки доступному формату розміщення інформації про діяльність органів влади.

Друга площина передбачає погляд власне фахівців, управлінців, політичних діячів, відповідальних за здійснення реформ і може містити в собі звіти, матеріали нарад, політичні пропозиції, аналітичні записки тощо. При цьому важливим є не форма відображення даних, а використання інформаційних технологій для підготовки документів: обробки інформації, виявлення тенденцій, побудови моделей розвитку. Прикладом може слугувати сайт національної Ради реформ (reforms.in.ua), де функціонує розділ "Моніторинг прогресу реформ".

Рішення у цій площині приймаються на рівні органів публічної влади. Водночас участь інших зацікавлених сторін має враховуватися завдяки громадським обговоренням, прямим лініям, а також участі представників держави у е-форумах. Висловлення позиції громадян можливе також через е-консультації, е-петиції, е-звернення, сторінки в соціальних мережах.

Експертне оцінювання. Опираючись на можливості е-інструментарію (наприклад, збір, обробка, представлення даних) експерт обґрунтовано подає своє бачення трансформаційних процесів. Нижче наводяться приклади таких ресурсів.

Реанімаційний пакет реформ — (rpr.org.ua) — позиціонує себе як координаційний центр для 68 неурядових організацій та 23 експертних груп, які розробляють, просувають і контролюють реалізацію реформ.

Національна команда експертів з реформування вищої освіти — HERE (Higher Education Reform Experts) (erasmusplus.org.ua) — ініціатива Європейської Комісії, спрямована на підтримку модернізації систем вищої освіти у країнах-партнерах програми Еразмус+.

Стратегічна дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні (healthsag.org.ua) — створена наказом Міністра охорони здоров'я України.

Проект "Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні" — (justicereformukraine.eu/uk) — впроваджується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Проектний офіс реформ Міністерства оборони України (defense-reforms.in.ua) — консультаційно-дорадчий орган, створений наказом Міністра оборони України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ми можемо запропонувати наступне визначення цифровізації у розрізі теми цієї статті. Цифровізація стратегічних комунікацій у публічному управлінні — це розширення потенціалу стратегічних комунікацій за рахунок

використання інформаційно-комунікаційних технологій та інструментів з метою підвищення залучення цільових аудиторій для досягнення цілей національного рівня.

У процесі реалізації реформ публічна влада змушена вирішувати проблеми, викликані їхнім несприйняттям. Це потребує додаткових зусиль для здійснення соціально-економічних змін у суспільстві. Застосування цифрового підходу у стратегічних комунікаціях (е-ресурси для обговорення ходу реформ, оцінювання результатів, опитування тощо) значно інтенсифікує комунікаційні процеси і сприяє активнішій участі зацікавлених сторін.

Перспективним уявляється вивчення окремих технологій застосування цифрових платформ стратегічних комунікацій на прикладі конкретної реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Реформи в Україні: прогрес у 2017, пріоритети на 2018. URL: https://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/63415-reforms-in-ukraine-progress-in-2017--priorities-for-2018 (дата звернення: 11.09.2018).
2. Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011. — U.S. — Government Printing Office Washington, 2011. PP. 4–5.
3. Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011. London, Chatham House, 2011.
4. Cdr S. A. Tatham MPhil RN. Strategic Communication: A Primer. — Defence Academy of the United Kingdom. Advanced Research and Assessment Group, 2008.
5. *M. Darley William*. The Missing Component of U.S. Strategic Communications. Joint Force Quarterly. Issue 47, 4th quarter, 2007. P. 109–113.
6. *Почепцов Г. Г.* Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні. Київ: Альтерпрес, 2008. 216 с.
7. *Попова Т. В., Ліпкан В. А.* Стратегічні комунікації : словник / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ, 2016. 416 с.
8. *Баровська А. В.* Стратегічні комунікації: досвід НАТО. Стратегічні пріоритети. № 1 (34). 2015. С. 147–152.
9. *Ожеван М. А.* Глобальна війна стратегічних наративів: виклики та ризики для України. Стратегічні пріоритети. № 4 (41). 2016. С. 30–40.
10. *Дубов Д. В.* Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації. Стратегічні пріоритети. № 4 (41). 2016. С. 9–23.
11. *Черненко Т. В.* Сучасний вимір публічної дипломатії в системі стратегічних комунікацій. Стратегічні пріоритети. № 4 (41). 2016. С. 64–71.
12. *Кушнір О.* Поняття та сутність стратегічних комунікацій у сучасному українському державотворенні. URL: http://goal-int.org/ponyattya-ta-sutnist-strategichnix-komunikacii-u-suchasnomu-ukrainskomu-derzhavotvorenni (дата звернення: 15.09.2018).

13. *Коник Д.* Стратегічні комунікації: посіб. для держ. службовців. Київ, 2016.
14. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО. URL: http://www.rnbo.gov.ua/documents/410.html (дата звернення: 15.09.2018).
15. П'ять реформ уряду: як отримати суспільну підтримку. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/report_critical_thinking_ukr-FINAL-for-web.pdf (дата звернення: 15.09.2018).
16. Реформи в Україні: громадська думка населення. URL: http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya (дата звернення: 15.09.2018).
17. How-to, або Посібник реформатора. Проектний офіс національної ради реформ: досвід, досягнення, уроки. URL: http://how-to.reforms.in.ua (дата звернення: 15.09.2018).

REFERENCES

1. The official site of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (2018), "Reforms in Ukraine: progress in 2017, priorities for 2018", available at: https://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/63415-reforms-in-ukraine-progress-in-2017-priorities-for-2018 (Accessed 11 September 2018).
2. Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011 (2011), Government Printing Office, Washington, U.S, P. 4–5.
3. Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011 (2011), Chatham House, London, UK.
4. Cdr S. A. Tatham MPhil RN. Strategic Communication: A Primer (2008), Defence Academy of the United Kingdom, London, UK.
5. M. Darley William (2007), "The Missing Component of U.S. Strategic Communications", Joint Force Quarterly. Issue 47, 4th quarter. P. 109–113.
6. *Pocheptsov H. H.* (2008), Stratehichni komunikatsii: stratehichni komunikatsii v polititysi, biznesi ta derzhavnomu upravlinni [Strategic Communications: Strategic Communications in Politics, Business, and Public Administration], Al'terpres, Kyiv, Ukraine.
7. *Popova T. V. and Lipkan V. A.* (2016), Stratehichni komunikatsii: slovnyk [Strategic Communications: Dictionary], Kyiv, Ukraine.
8. B*arovs'ka A. V.* (2015), "Strategic communications: NATO experience", Stratehichni priorytety, vol. 1 (34). P. 147–152.
9. *Ozhevan M. A.* (2016), "Global War of Strategic Narratives: Challenges and Risks for Ukraine". Stratehichni priorytety. vol. 4 (41). P. 30–40.
10. *Dubov D. V.* (2016), "Strategic communications: problems of conceptualization and practical implementation". Stratehichni priorytety. vol. 4 (41). P. 9–23.
11. *Chernenko T. V.* (2016), "Modern Dimension of Public Diplomacy in the System of Strategic Communications". Stratehichni priorytety. vol. 4 (41). C. 64–71.
12. *Kushnir O.* (2016), "The concept and essence of strategic communications in the modern Ukrainian statebuilding", available at: http://goal-int.org/ponyattya-ta-sutnist-strate-

gichnix-komunikacii-u-suchasnomu-ukrainskomu-derzhavotvorenni (Accessed 15 September 2018).
13. *Konyk D.* (2016), Stratehichni komunikatsii. Posibnyk dlia derzhavnykh sluzhbovtsiv [Strategic communications. Guide for civil servants], Kyiv.
14. The official site of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (2015), "Strategic Communications Partnership Road Map between the National Security and Defense Council of Ukraine and the NATO International Staff" (2015), available at: https://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/nato/files/Roadmap_Ukr.pdf (Accessed 15 September 2018).
15. The official site of the Center for Economic Strategy "Five reforms of the government: how to get public support", available at: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/report_critical_thinking_ukr-FINAL-for-web.pdf (Accessed 15 September 2018).
16. The official site of the The Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation "Reforms in Ukraine: public opinion" (2017), available at: http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya (Accessed 15 September 2018).
17. The official site of the National Council reform (2017), "How-to, or Reformer's Manual". Project Office of the National Council for Reforms: experience, achievements, lessons. available at: http://how-to.reforms.in.ua (Accessed 15 September 2018).

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-58-73

UDC: 351:(321.01 +321.015)

Іваненко Олена Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03194, Київ, бульвар Кольцова, 14-Е, тел.: (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

Иваненко Елена Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, истории и теории государства и права Учебно-научного института права им. князя Владимира Великого Межрегиональной Академии управления персоналом, 03194, Киев, бульвар Кольцова, 14-Е, тел. (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

Ivanenko Olena Volodymyrivna,
Ph.D. in law, associate professor, associate professor of the department of constitutional law, history and theory of state and law of the educational and scientific institute of law named after prince Vladimir the Great Interregional Academy of personnel management, 03194, Kyiv, Koltsov Boulevard, 14-E, tel.: (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

КРИЗА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Анотація. Дискутується питання про те, що перевірені часом механізми державного управління втрачають поступово свою актуальність, відбувається делігітимація традиційної системи взаємин між державним управлінням та громадянським суспільством, а також переглянуто, з урахуванням вимог сьогодення, умови суспільного договору між державами та громадянським суспільством. Виходячи з того, що епоха "великих урядів" добігає свого кінця, як ніколи актуалізується проблематика дебюрократизації державного управління, пошуку нової моделі державної влади зі значно обмеженими функціями та владно-розпорядчими повноваженнями.

Розглядаючи Україну крізь призму даних трансформаційних процесів, слід зауважити, що з набуттям незалежності розпочався процес прямо протилежний тому, який відбувається у розвинених країнах світу, а саме зростання у геометричній прогресії самодостатньої та безконтрольної неопатримоніальної бюрократії. Йдеться про тотальну експансію державних управлінських структур в усі сфери суспільного життя з метою отримання там повного контролю, вертикалізацію державного управління, відмову "де-факто" від реалізації принципу розподілу влади, а також (і це спостерігається останнім часом) придушення процесів формування громадянського суспільства із застосуванням силових методів.

Головним завданням політичної еліти та державних управлінців різних рівнів має бути помірковане та мудре використання здобутків у галузі державного управління інших країн, які на власному досвіді апробували їх дієвість. Наприклад, запровадження елементів системи "бюджетування на нульовій основі" у вітчизняне державне управління створило б можливість реально розпочати процес боротьби з корупцією через, принаймні, реорганізацію діяльності певних відомств з однорідними функціями.

Ключові слова: державне управління, громадянське суспільство, криза ефективності, бюджетування на нульовій основі, неопатримоніальна бюрократія, дебюрократизація.

КРИЗИС ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация. Дискутируется вопрос о том, что проверенные временем механизмы государственного управления теряют постепенно свою актуальность, происходит делигитимация традиционной системы взаимоотношений между государственным управлением и гражданским обществом, а также пересмотр с учетом требований настоящего времени условий общественного договора между государствами и гражданским обществом. Исходя из того, что эпоха "великих правительств" подходит к концу, как никогда актуализируется проблематика дебюрократизации государственного управления, поиска новой модели государственной власти со значительно ограниченными функциями и властно-распорядительными полномочиями.

Рассматривая Украину сквозь призму данных трансформационных процессов, следует отметить, что с обретением независимости начался процесс прямопротивоположный тому, который происходит в развитых странах мира, а именно рост в геометрической прогрессии самодостаточной и бесконтрольной неопатримониальной бюрократии. Речь идет о тотальной экспансии государственных управленческих структур во все сферы общественной жизни с целью получения там полного контроля, вертикализация государственного управления, отказ "де-факто" от реализации принципа разделения власти, а также, и это наблюдается в последнее время, подав-

ление процессов формирования гражданского общества с применением силовых методов.

Главной задачей политической элиты и государственных управленцев разных уровней должно стать умеренное и мудрое использование достижений в области государственного управления других стран, которые на собственном опыте апробировали их действенность. Например, введение элементов системы "бюджетирования на нулевой основе" в отечественное государственное управление создало бы возможность реально начать процесс борьбы с коррупцией с помощью реорганизации деятельности определенных ведомств с однородными функциями.

Ключевые слова: государственное управление, гражданское общество, кризис эффективности, бюджетирование на нулевой основе, неопатримониальная бюрократия, дебюрократизация.

CRISIS OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Abstract. The article discusses the question that time-tested public administration mechanisms lose their relevance gradually, there is a deligitimation of the traditional system of relations between state administration and civil society, as well as revision of the terms of the social contract between states and civil society, taking into account the requirements of the present time. Proceeding from the fact that the epoch of "great governments" is coming to an end, the problems of de-bureaucratization of state administration, the search for a new model of state power with significantly limited functions and power-administrative powers are becoming more urgent.

Considering Ukraine through the prism of these transformation processes, it should be noted that with the attainment of independence, a process opposite to that which occurs in the developed countries of the world began, namely, the growth in geometric progression of a self-sufficient and uncontrolled neo-patrimonial bureaucracy. It is a question of the total expansion of state administrative structures into all spheres of public life with the aim of gaining full control over them, the verticalization of state administration, the de facto refusal to implement the principle of separation of powers, and, in recent times, the suppression of civil society through the use of force.

The main task of the political elite and public managers of different levels, according to the author, should be a moderate and wise use of achievements in the field of public administration in other countries, which have tested their effectiveness on their own experience. For example, the introduction of the elements of the "zero-based budgeting" system into the national public administration would create the opportunity to actually start the process of fighting corruption through, at least, through the reorganization of the activities of certain agencies on homogeneous functions.

Key words: public administration, civil society, efficiency crisis, zero-based budgeting, non-patrimonial bureaucracy, de-bureaucratization.

Постановка проблеми. В умовах глобалізаційних процесів, які в останні десятиліття відбуваються у світі, актуалізується проблематика зміни та модифікації державних інститутів та інструментів, зокрема, державного управління з урахуванням викликів сьогодення. Наразі спостерігається криза демократії, навіть у тих країнах, які прийнято вважати взірцями демократичних режимів. Слід зауважити, що гучність розмов про дану кризу щороку посилюється через те, що існуючі наразі державно-правові режими та форми державного правління виявляють свою неефективність щодо забезпечення суспільного добробуту через належне виконання функцій держави. На наш погляд, така ситуація у жодному разі не є виявом всесвітнього алармізму, а, навпаки, у певному відношенні є спрощеним уявленням про кризові явища, якими пронизано усі державні інститути загалом та система державного управління зокрема.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Проблематикою ефективності державного управління ґрунтовно займаються такі науковці, як Р. Акофф, І. Ансофф, Дж. Бренан, П. Бурдьє, Дж. Б'юкенен, Е. Грей, Т. Геблер, Д. Гелбрейт, К. Друр, Р. Каплан, М. Крозьє, К. Макконел, Д. Норт, Д. Осборн, Н. Оуен, В. Парето, П. Пластрик, Г. Саймон, Л. Террі, Л. Урві, Д. Фостер, Г. Ешуорт, Б. А. Бінкін, В. І. Черняк, В. Н. Лєксін тощо.

Метою статті є загальнотеоретичне дослідження світового досвіду в частині формулювання основних факторів, які впливають на ефективність здійснення державного управління та вироблення шляхів оптимізації останнього.

Виклад основного матеріалу. На-гора виноситься не лише питання про підвищення якості держави як необхідної, проте не достатньої її сутнісної ознаки, а й про власне зміну типу держави, тобто відмову від адміністративно-бюрократичної моделі держави "good governance" попри її функціональну ефективність на державу сервісного типу за аналогією з державою вільного доступу Дугласа Сесіла Норта (Douglass Cecil North), американського економіста, соціального філософа, лауреата Нобелівської премії з економіки 1993 року.

Пропонуємо у межах нашого дослідження дещо зупинитися на розгляді позиції Д. Нортона в частині державного управління. Якщо стисло, то в книзі Дугласа Сесіла Норта (Douglass Cecil North), Джона Уолліса (John Joseph Wallis) та Барі Вайнгаста (Barry R. Weingast) "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History" (надрукованій у 2009 р.) (у російському перекладі: "Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества") зазначається, що:

• серед країн, які він відносив до порядків вільного доступу, можна виділити ядро–країни, у відношенні яких відсутні жодні сумніви стосовно їх належності до порядків вільного доступу (США, Великобританія та її історичні домініони, Скандинавія, Бенілюкс, Франція, Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія), та

периферію — країни, відносно яких такі сумніви все ж таки існують (Іспанія, Австрія, Чехія, Південна Корея, Тайвань) [1];

• історії людства відомі три типи соціальних порядків: примітивний порядок — властивий доісторичним суспільним організаціям; порядок обмеженого доступу, або природна держава — виникла в результаті неолітичної революції; і, нарешті, порядок вільного доступу — формується у процесі сучасної науково-технологічної революції;

• до порядків вільного доступу належать двадцять країн, які мають максимальний індекс розвитку демократії Polity IV (также Polity IV Project), що вираховується через такі концепти, як конкурентність та відкритість інститутів ротації; наявність інституційних стримувань виконавчої влади; наявність інституційних каналів вільної та рівної політичної участі громадян [2];

• сутністю порядку обмеженого доступу є превалювання соціальних відносин, заснованих на особистісних зв'язках, привілеях та соціальних ієрархіях, вибірковістю застосування права, подвійними стандартами, незахищеністю права власності, тобто йдеться про держави для еліт;

• сутністю порядку вільного доступу є панування безособистісних відносин, верховенство права, захист права власності, тобто мається на увазі держава для всіх [3, с. 199–202].

Поверхнево аналізуючи проблематику порядків вільного доступу на предмет їх стабільності, на наш погляд, слід звернути увагу на такі фактори, які чинять у цьому сенсі негативний вплив, а саме:

• насамперед феномен "глибинної держави" (англ. *deep state*), який уперше був сформульований у 2014 році Майком Лофгреном (Mike Lofgren), відображав вихід бюрократії з-під політичного контролю та усвідомлювався, як гібридне злиття державних управлінців та фінансистів і промисловців вищих ешелонів, які здійснюють ефективне управління у США, незважаючи при цьому на думку виборців, тим самим порушуючи сутність виборчого процесу [4, с. 224]; її сутність зводиться до того, що існує скоординована та ієрархічно вибудована структура державних управлінців, які мають необмежений вплив на формування державної політики попри існування обраного в демократичний спосіб вищого керівництва держави. На думку Джейсона Ройса Ліндсі (Jason Royce Lindsey), в основі "глибинної держави" лежить необмежений вплив спецслужб та розвідки, які, маючи можливість отримувати секретну інформацію, надають можливість державним управлінцям, яким вони підпорядковуються, використовувати її як "важелі впливу" при формуванні державної політики [5, с. 35–36];

• разюче зниження виборчої активності громадян; криза традиційної системи політичних партій;

• радикальна зміна інформаційного простору, яка створює усі можливості для легкого маніпулювання суспільною свідомістю, так званий феномен "постправди"; до речі, даний термін було визнано словом 2016 року згідно з Оксфордським словником. Під ним розумілася така ситуація, коли об'єктивні факти є менш важливими для формування

суспільної думки, ніж звернення до емоцій та особистісних переконань; таким є ставлення до мови, коли не суть важливо, наскільки правдивим або неправдивим виступає факт, а пріоритетним є ступінь його ефективності [6]. Наприклад, у художньому фільмі "Плутовство" (Хвост виляет собакой) (Wag the Dog (1997)) яскраво продемонстровано наскільки сучасні політтехнологи оволоділи майстерністю вводити в оману людей; глибинно вивчивши психологію соціуму, вправно та на власний розсуд, використовуючи здобутки сучасних інформаційних технологій, "грають" із суспільством; професійність піарщиків та іміджмейкерів — запорука того, що кожний крок та слово вищої посадової особи є заздалегідь обміркованим та має на меті досягнення визначеного результату; принципову основу політики становить те, хто вчасно та більше збрехав, хто краще замаскував свою брехню, одним словом, хто краще "запакував" свою брехню, той і "виграв"; на-гора виноситься майстерність відволікти електорат від буденних проблем, переключити увагу на більш глобальні проблеми (найкращий варіант — катастрофи, лиха) [7];

• фактичне зникнення соціальних класів та надмірна фрагментація соціального середовища, яка ускладнює міжгрупову комунікацію та формування загальнонаціонального політичного консенсусу [1].

Безумовно, можна залишатися на позиції, що криза демократії є черговим етапом становлення держави нового ґатунку, проте проблема є значно серйознішою і полягає в тому, що зміни, які відбуваються у світі на сьогоднішній день, торкаються саме базових засад парадигми держави. А тому, "відвертання обличчя від вікон швидкісного потягу сучасності" не може стати мудрою стратегією для тих, хто планує відігравати у сучасній державній реальності біль-менш важливі ролі [8, с. 103–113].

Справа в тому, що перевірені часом механізми державного управління втрачають поступово свою актуальність, відбувається делігітимація традиційної системи взаємин між державним управлінням та громадянським суспільством, а також перегляд з урахуванням вимог сьогодення умов суспільного договору між державами та громадянським суспільством.

Виходячи з того, що епоха "великих урядів" добігає свого кінця, як ніколи актуалізується проблематика дебюрократизації державного управління, пошуку нової моделі державної влади зі значно обмеженими функціями та владно-розпорядчими повноваженнями.

Розглядаючи Україну крізь призму даних трансформаційних процесів, слід зазначити, що з набуттям незалежності розпочався процес прямо протилежний тому, який відбувається у розвинених країнах світу, а саме зростання в геометричній прогресії самодостатньої та безконтрольної неопатримоніальної бюрократії [9, с. 14]. У даному випадку мається на увазі тотальна експансія державних управлінських структур в усі сфери суспільного життя з метою отримання там повного контролю, вертикалізація державного управління, відмова "де-факто" від реалізації

принципу розподілу влади, а також, і це спостерігається останнім часом, придушення процесів формування громадянського суспільства через застосування силових методів.

Однак призупинити хід історії неможливо. Тому усі політичні спекуляції про нібито "ментальність наймитів" українського народу, "генетичну нездатність" нації до здійснення нормальних та повноцінних демократичних форм правління і самоуправління, а часто-густо й свідомі антидержавницькі твердження у цьому ключі та здійснені на базисі цих тверджень політичні кроки, здатні лише на певний час пригальмувати історичні державно-політичні зміни в організації державного управління в Україні, але, жодним чином, не можуть повернути їх у зворотному напрямі, а, тим паче, зупинити.

Уся ж політична риторика, заснована на такого роду псевдовиправданнях, приречена на суцільне несприйняття та відторгнення, тим самим збільшуючи "зону відчуження" між державною владою та громадянським суспільством. Довго залишатися у такому нестабільному державно-політичному стані суспільство не може, соціальне невдоволення досягає точки своєї біфуркації, що, і це лише питання часу, призведе до соціального вибуху з досить незрозумілими згідно з "ефектом метелика" наслідками.

Слід зауважити, що останні кілька десятків років спостерігається переосмислення принципових засад взаємодії держави та суспільства, яке по суті є осучасненою реінкарнацією ліберальної парадигми. Крайнім лібералом у розумінні зазначених взаємин є Брайан Догерті (Brian Doherty), сутність радикальної позиції якого зводиться до того, що в результаті технологічної еволюції було створено світ, який не потребує жодних урядів, й усю систему державного управління можна поступово ліквідувати, оскільки остання є величезною фікцією, завдяки якій кожний намагається жити за рахунок іншого [10, с. 4]. Така позиція, попри її крайній антиетатизм, має право на життя, проте, на наше переконання, є наразі здебільшого емоційною, оскільки будь-яке суспільство поза межами державно-організаційної структури в умовах сьогоднішнього дня апріорі буде позбавлене майбутнього. Тому ми не вбачаємо за необхідне більше уваги приділяти її вивченню та описові. Хоча заради справедливості слід сказати, що прихильників такого розуміння взаємин держави і суспільства наразі не мало. Наприклад, більш м'яко подібну думку висловили такі представники наукової школи суспільного вибору, як Джеймс Макгіл Б'юкенен-молодший (James McGill Buchanan Jr.) та Гордон Таллок (Gordon Tullock), які, критикуючи "рентний паразитизм" (rent seeking behavior), наголошують на тому, що держава, надаючи державно-владні повноваження своїм управлінцям, фактично змушує інших оплачувати видатки на їх утримання.

Останнім часом справді спостерігається нівелювання авторитету держави, криза віри у її здатність бути ефективним механізмом забезпечення всезагального добробуту. На наш погляд, погоджуючись з А. В. Облон-

ським, можна в наступному прочитанні виокремити основні причини, які зумовили появу такого державницького нігілізму, як-то:

• зростання загального рівня політичної свідомості та політичної культури населення розвинених країн світу, що зумовило появу у свідомих громадян остраху того, що сильна та ієрархічно вибудована структура системи державного управління обов'язково повинна створити умови для появи тоталітаризму в різних формах його вияву;

• очевидна невідповідність класичних державних інститутів та методів державного управління реаліям та викликам сьогодення; неквапливість у прийнятті державних управлінських рішень, відсутність швидкого реагування на події реальної дійсності, низька ефективність адміністративно-управлінських заходів та відповідних послуг порівняно з приватним сектором, що наразі сприймаються суспільством нового ґатунку як неякісні;

• потужна експансія бюрократичних амбіцій, які аргументують привілейоване становище своїх носіїв тим, що виключно держава є реальним та дієвим механізмом забезпечення добробуту, наразі входить у резонанс із сучасними трендами громадянського суспільства [8, с. 148].

Урешті-решт, додаючи до зазначеного, постійні корупційні вияви, зловживання службовим становищем з боку державних управлінців, подекуди аморальними вчинками політиків та державних службовців різних рівнів, а також їх абсолютна неефективність у питаннях забезпечення нормального функціонування держави та реалізації функцій останньої, відбувається стрімке падіння довіри до державних інститутів, й, зокрема, авторитету та престижу апарату державного управління [11].

Звернімо увагу на те, що скепсис щодо державного управління виник не сьогодні, цей процес триває уже досить довго, свідченням чого є наукові позиції, а саме:

1968 рік — Дуайт Уальдо (Dwight Waldo), будучи прихильником гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступав зовсім не за те, щоб "пустити під прес" усі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми, а наполягав на тому, що адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а власне сучасна бюрократія є силою, яка спрямована не лише на досягнення зиску та стабільності, а й змін згідно з вимогами часу. Проте він наполягав на необхідності проведення радикальних змін в існуючих організаційних структурах (наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаємостосунків) [12, с. 56]. Д. Уальдо писав про кризу довіри до державного управління в термінах кризи ідентичності, абсолютно песимістично оцінюючи перспективи його подолання [13].

Окремо заслуговують на увагу погляди Д.Уальдо стосовно принципових засад здійснення державного управління, а саме:

• бюрократія має вивчатися не за допомогою наукового менеджменту, а в межах політичних наук (процес здійснення управління у державному апараті є значно складнішим, ніж у бізнесі); відсутня принципова різниця між бюрократами та політиками, оскільки і ті, й інші мають служити народові; для державної адміністрації важлива не "ефективність", а відповідність державно-управлінської діяльності Конституції та загальнодержавним цілям [14]; однією з проблем сьогодення є конфлікт між бюрократією та демократією; в основі конфлікту наступне: головним завданням демократії має бути служіння народові, а не науковий менеджмент та ефективність; протистояння між бюрократією та демократією можуть сприяти захисту бюрократами демократичних цінностей; поділ на політиків і державних управлінців є хибним; державні управлінці імплементують визначені політиками цінності у наявні державні процедури та процеси; не можливо здійснювати державне управління за принципом бізнесу; при здійсненні державного управління демократичні цінності та Конституція мають бути в пріоритеті [15].

Починаючи з 1970-х років, розпочато кампанію під умовною назвою "розгрібання політичного бруду".

Розпочав викриття кулуарних таємниць Деніел Елсберг (Daniel Ellsberg), який у 1969 році як експерт із В'єтнаму отримав дозвіл до роботи із секретними файлами, так званими "документами Пентагона", щодо перебігу в'єтнамської війни, які містили інсайдерську інформацію про реальні мотиви та цілі американських високопосадовців, а також їхнє ставлення до страждань та загибелі мирних жителів. У 1971 році копії даних документів було ним оприлюднено (9 сторінок із 7000) у газеті "Таймс". Після цього Д. Елсберга було заарештовано й передано до суду, йому загрожувало 115 років тюремного ув'язнення, проте методи збору доказів, які очевидно порушували права людини, спровокували масові акції підтримки з боку громадськості, і, врешті-решт, його було виправдано [16].

Згодом, у 1972 році, відбувся наступний "вибух" — Уотергейт, коли Річард Мілгаус Ніксон (Richard Milhous Nixon), єдиний з усіх президентів, дав вказівку спецслужбам підслуховувати Овальний кабінет (робочий кабінет президента), що в результаті призвело до його політичного краху та відставки під загрозою імпічменту. В умовах напруженої боротьби за переобрання на другий термін на посаду президента США, він погодив запропонований йому помічниками план з організації прослуховування офіса Демократичної партії, орендованого у фешенебельному житловому комплексі "Уотергейт" у центрі Вашингтона, розраховуючи зібрати якомога більше інформації про тактичні плани демократів під час передвиборних перегонів. Удар "Уотергейт" по інституту президентства був надзвичайно сильним, а його наслідки політично важкими і тривалими. Громадянське суспільство було вкрай обурене тим, що за брехню під присягою зазвичай засуджують звичайних шахраїв, а тут ним виявився сам президент, від

якого очікували бути взірцем чітких моральних орієнтирів та прикладом дотримання вимог законів. Враження від подій в Уотергейт було підсилено поразкою у в'єтнамській війні та оприлюдненими відомостями про її реальний перебіг. На-гора винесено було брутальне зловживання владою та звичайна злочинність у вищих ешелонах державної влади [17]. При цьому варто наголосити, що у розвиненому демократичному суспільстві Америки Президентові Ніксону загрожував імпічмент не за проникнення у приміщення з метою підслуховування, а саме за брехню та перешкоджання здійсненню правосуддя.

1973 рік — Вінсент Остром (Vincent Ostrom) у своїй книзі "The Intellectual Crisis in American Public Administration" визначив державне управління як механізм, у якому всі професійні державні управлінці органічно з'єднані в міцний ланцюг, а громадянам відведено роль "дилетантів", які цілком залежні від "політичних володарів"; панування розвиненої бюрократії перетворює апріорі всі форми конституційного правління на однакові фікції, а єдиною справді важливою політичною реальністю стає бюрократія [18, с. 28].

1977–1981 роки — Джеймс Ерл "Джиммі" Картер-молодший (James Earl "Jimmy" Carter, Jr.), 39-й Президент США. Починаючи з 1960-х років, у США фіксувався дефіцит державного бюджету. Ситуація ускладнювалася тим, що крім федеральних видатків на поточні, переважно соціальні, потреби необхідно було сплачувати відсотки за зовнішнім боргом. Хронічні дефіцити у поєднанні з боргом, що постійно збільшувався, вмонтували у видаткову частину федерального бюджету виплату процентів, що постійно зростали. Розростання бюрократичного апарату з економічної точки зору перешкоджало нормальній роботі органів державного управління, а недолуга та погано скоординована структура міністерств і відомств продукувала, зазвичай, суперечливі та такі, що взаємовиключають одне одного, адміністративно-управлінські рішення. Таким чином, і це природно, активізувалися та фоні тотальної бюрократизації її вічні супутники, як-то: корупція, хабарництво та інші різновиди зловживань владою.

Спробу побороти цю хворобу здійснив Дж. Картер, який одним із перших державних управлінців запровадив принцип "бюджетування на нульовій основі". Метою цієї системи стало зменшення нераціональних видатків та збалансування державного бюджету. Сутність полягала в тому, що кожний рік бюджет має обговорюватися з "нуля". Так само й кожна державна програма повинна переглядатися наново. Відповідно до принципів "бюджетування на нульовій основі" потреба у всіх видах ресурсів, необхідних для реалізації тієї чи іншої програми — людських, матеріальних, фінансових, інформаційних, — насамперед, необхідно було ретельно проаналізувати на предмет відповідності програми вимогам сучасності, доцільності визначеної мети та ступеня їх можливої реалізації без прив'язки до бюджетних видатків минулого року. Після цього керівник відомства повинен був

об'єднати усі відомості щодо підконтрольних йому програм в одноаркушевий звіт про свою діяльність, де обов'язково повинно бути вказано пріоритети відомства [19, с. 60]. До речі, керівник також мав би запропонувати кілька альтернативних варіантів програми, а також альтернативні методи досягнення визначених цілей. Запровадження такої системи дозволяло виявити та мінімізувати зайві витрати, які мали місце із року в рік. Якщо стисло, "бюджетування на нульовій основі" встановлювало чіткий та прозорий зв'язок між бюджетними коштами та результатами реалізації державних програм [20, с. 112–113].

Проте слід наголосити, що спроба запровадити таку систему в межах США зіткнулася з проблемою невідповідності принципів останньої масштабам держави. Адже апробацію "бюджетування на нульовій основі" проводили на рівні штату Вірджинія, де дана система мала успіх. Але ж, наприклад, щорічний перегляд асигнувань на загальнодержавні програми виявився майже нездійсненним завданням, оскільки фінансування відбувалося винятково згідно з чинним законодавством. А тому для запровадження системи "бюджетування на нульовій основі" необхідним було б внесення змін до законодавства у цій частині. Також Дж. Картер зіткнувся з відмовою керівників структурних підрозділів деяких міністерств вказувати у своїх заявках альтернативні рівні фінансування численних соціальних програм, посилаючись на той факт, що розміри допомоги та категорії її отримувачів визначалися спеціальними законами, а не постановами відповідних відомств. Також адміністрація Дж. Картера змушена була відмовитися від більшості вимог "бюджетування на нульовій основі" через небажання міністерств, агентств, відомств, комісій, комітетів та бюро включати до звіту альтернативні варіанти програм зі зменшеним їх фінансуванням [21].

Не дивлячись на те, що на рівні держави США Дж. Картеру не вдалося активно використати усі здобутки системи "бюджетування на нульовій основі", проте такий крок можна справедливо вважати новаторським, розглядати як момент виникнення нової тенденції в управлінні бюрократичним апаратом, а також як один із дієвих інструментів зменшення нераціональних державних видатків.

Висновки. Резюмуючи зазначене, хотілося б, погоджуючись із Д. Нортоном, наголосити на тому, що будь-які соціальні інститути, включаючи й державні, створюють базові структури, за допомогою яких суспільство протягом своєї історії змогло досягти порядку та підвищити рівень власної стабільності. Проте фундаментальні інституційні зміни відбуваються надзвичайно повільно, оскільки власне інститути є результатом історичних трансформацій, а також фактором формування індивідуальної поведінки суб'єктів суспільних відносин. Тут працює формула: що вищою є інституційна нестабільність, то вищими будуть витрати на забезпечення правопорядку і добробуту. Тому глибинний аналіз суспільних процесів надає можливість припустити, що:

• політичні та державні інститути можуть бути стабільними винятково за умови, коли останні мають підтримку з боку зацікавлених у їх стабільності організацій;

• успішне здійснення реформ можливе лише за умови тотальної зміни інституційної системи;

• модифікація норм поведінки суб'єктів суспільних відносин, які легітимізують та підтримують нові закони, є пролонгованим у часі процесом, проте за відсутності такого стимулюючого механізму державне управління не може здійснюватися ефективно, а державний устрій визнаватися стабільним;

• у короткостроковій перспективі виключно при авторитаризмі є можливим економічне зростання у державі, в іншому разі — перспектива є довгостроковою і вимагає створення нормативної бази;

• навіть у разі несприятливої та нестабільної політичної ситуації економічне зростання у державі може бути досягнуто при введенні у виключних випадках на нетривалі проміжки часу неформальних обмежень тощо. Тому, погоджуючись із Д. Нортоном, можна сказати, що ефективні політичні та державні системи й система державного управління зокрема, мають бути сформовані гнучкими інституційними структурами, які здатні достатньо комфортно переживати соціальні шоки та зміни, що, своєю чергою, є невід'ємним елементом успішного державного розвитку. При цьому слід чітко усвідомлювати, що формування такого роду систем є результатом тривалого процесу, оскільки створювати ефективні системи, розраховані на короткострокову перспективу, люди наразі не навчилися [22].

Отже, для України, яка тільки стала на шлях формування власної системи державного управління, абсолютно зайвим є "створення власного велосипеда". Головним завданням політичної еліти та державних управлінців різних рівнів має стати помірковане й мудре використання здобутків у галузі державного управління інших країн, які на власному досвіді апробували їх дієвість. Наприклад, запровадження елементів системи "бюджетування на нульовій основі" у вітчизняне державне управління, на наш погляд, надало б можливість реально розпочати процес боротьби з корупцією через, принаймні, реорганізацію діяльності певних відомств за однорідними функціями. На базі укрупнення та об'єднання штатних структур стало б можливим збільшення асигнувань з багатьох державних програм, яке до сих пір відбувалося автоматично, коли при виділенні коштів на наступний рік додавали просто кілька відсотків до фактичних минулорічних кошторисів. Також кожна державна програма, не дивлячись на її стаж та попередні асигнування, повинна щорічно проходити переоцінку, а новий бюджет формуватися з урахуванням зміни індексу інфляції, що дасть можливість убезпечити державний бюджет від додаткових негативних наслідків, а закладені суми будуть обґрунтованими та реалістичними й гарантуватимуть економічну безпеку та впевненість у завтрашньому дні. На останок, "бюджетування на нульовій основі" надало б можливість суттєво скоротити кількість державних управлінців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Васильев С.* Как перейти от государства для элит до государства к государству для всех. Рецензия на книгу “Насилие и социальные порядки” [Электронный ресурс] / С. Васильев // Москов. центр Карнеги. — Режим доступа: https://carnegie.ru/commentary/73238
2. Polity IV // Вікіпедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ru.wikipedia.org/wiki/Polity_IV
3. *Расков Д. Е.* Новые интерпретации в экономической истории: обсуждение книги Д. Норта, Дж. Уоллиса и Б. Вайнгастата “Насилие и социальные порядки” [Электронный ресурс] / Д. Е. Расков // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та. — Серия 5. — Вып. 1. — 2012. — С. 199–202. — Режим доступа: file:///C:/Users/Hp/Downloads/novye-intepretatsii-v-ekonomicheskoy-istorii-obsuzhdenie-knigi-d-norta-dzh-uollisa-i-b-vayngasta-nasilie-i-sotsialnye-poryadki.pdf
4. *Bob Jessop* The State: Past, Present, Future. / Jessop Bob // Polity press. 2016. — 248 p.
5. *Jason Royce Lindsey.* The Concealment of the State. — Bloomsbury. — USA. – 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.amazon.com/Concealment-State-Contemporary-Anarchist-Studies/dp/144110206X
6. *Медведев С.* Эпоха постправды // Радио Свобода. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.svoboda.org/a/28150925.html
7. *Перенджиев А.* Рецензия к фильму “Плутовство или хвост, который виляет собакой” [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://lawinrussia.ru/content/recenziya-k-filmu-plutovstvo-ili-hvost-kotoryy-vilyaet-sobakoy
8. *Облонский А. В.* Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) [Электронный ресурс] / А. В. Облонский // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. — № 4(99). – 2014. — С. 103–113. — Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-effektivnosti-administrativno-byurokraticheskogo-gosudarstva-i-poiski-vyhoda-opyt-ssha-evolyutsiya-teorii-i-praktiki
9. *Зудин А. Ю.* Государство и бизнес в России (Опыт применения концепции Норта–Уоллиса–Вайнгаста). Статья 2. Тенденции развития отношений между государством и бизнесом [Электронный ресурс] / А. Ю. Зудин // Общественные науки и современность. — № 3. — 2013. — С. 5–17. — Режим доступа: http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193784/5-17(Zudin).pdf
10. *Doherty B.* Radicals for Capitalism: a freewheel history of modern American libertarian movement. / B. Doherty. — Washington. — 2006. — p. 4.
11. *Облонский А. В.* Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А. В. Облонский. — М.: Фонд “Либеральная миссия”, 2011. — 448 с.
12. Публічне адміністрування в Україні: [навч. посіб.] / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к. е. н., доц. Н. М. Мельтюхової. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. — 306 с.
13. *Waldo D.* Scope of the Theory of Public Administration/ In: Theory and Practice of Public Administration: Scopes, Objectives and Methods /

Waldo D.- Philadelphia. — 1968. — 336 p.
14. Теории государственного управления во 2 пол. XX века. Курс "Система государственного и муниципального управления" [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ppt-online.org/281311
15. Теорії соціальної організації та управління [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://en.ppt-online.org/13382017
16. Pentagon Papers released in full on 40th anniversary of leak [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://blogs.journalism.co.uk/2011/06/13/pentagon-papers-released-in-full-on-40th-anniversary-of-leak/
17. Уотергейтский скандал и его последствия? (в чем суть скандала и как он отразился на истории США)? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://news.rambler.ru/other/38386604-uotergeytskiy-skandal-i-ego-posledstviya-v-chem-sut-skandala-i-kak-on-otrazilsya-na-istorii-ssha/
18. *Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration / V. Ostrom — Tuscaloosa. — 1989. — p. 28.
19. *Воронков А. А., Кочетков Г. Б.* Бумажное бремя Вашингтона / А. А. Воронков, Г. Б. Кочетков // США: ЭПИ (экономика, политика, идеология). — 1978. — № 10. — С. 60.
20. *Carter J.* Why not the best? / J. Carter. — N.Y., 1976. — P. 112–113.
22. Zero-Base Budgeting for the Fiscal Year 1979. Budget Memorandum tot the Heads of Executive Departments and Agencies. February 14, 1977 // Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter. Carter J. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7910&st=&st1=#ixzz1QE6RxuPm
23. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Электронный ресурс] / Д. Норт / Пер. на рус. яз.: А. Н. Нестеренко. — М., 1997// Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. — Режим доступа: https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310

REFERENCES

1. *Vasil'ev S.* (2017), Kak perejti ot gosudarstva dlja jelit do gosudarstva k gosudarstvu dlja vseh. Recenzija na knigu "Nasilie i social'nye porjadki", Moskovskij centr Karnegi, available at: https://carnegie.ru/commentary/73238 (Accessed 24 August 2018).
2. "Polity IV" (2017), Vikipedija, available at: https://ru.wikipedia.org/wiki/Polity_IV (Accessed 24 August 2018).
3. *Raskov D. E.* (2012), Novye interpretacii v jekonomicheskoj istorii: obsuzhdenie knigi D. Norta, Dzh. Uollisa i B. Vajngastata "Nasilie i social'nye porjadki", Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta, vol. 1, p. 199-202, available at: file:///C:/Users/Hp/Downloads/novye-intepretatsii-v-ekonomicheskoy-istorii-obsuzhdenie-knigi-d-norta-dzh-uollisa-i-b-vayngasta-nasilie-i-sotsialnye-poryadki.pdf (Accessed 24 August 2018).
4. *Bob Jessop* (2016), The State: Past, Present, Future, Polity press, Cambridg, UK.
5. Jason Royce Lindsey (2013), The Concealment of the State, Bloomsbury, USA, available at: https://www.amazon.com/Concealment-State-Contemporary-Anarchist-Studies/dp/144110206X (Accessed 24 August 2018).

6. *Medvedev S.* (2016), Jepoha postpravdy, Radio Svoboda, available at: https://www.svoboda.org/a/28150925.html (Accessed 25 August 2018).
7. *Perendzhiev A.* (2016), Recenzija k fil'mu "Plutovstvo ili hvost, kotoryj viljaet sobakoj", available at: http://lawinrussia.ru/content/recenziya-k-filmu-plutovstvo-ili-hvost-kotoryy-vilyaet-sobakoy (Accessed 25 August 2018).
8. *Oblonskij A. V.* (2014), "Krizis jeffektivnosti administrativno-bjurokraticheskogo gosudarstva i poiski vyhoda: opyt SShA (jevoljucija teorii i praktiki gosudarstvennogo upravlenija v poslednie desjatiletija)", Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii, vol. 4(99), p. 103–113, available at: https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-effektivnosti-administrativno-byurokraticheskogo-gosudarstva-i-poiski-vyhoda-opyt-ssha-evolyutsiya-teorii-i-praktiki (Accessed 25 August 2018).
9. *Zudin A. Ju.* (2013), Gosudarstvo i biznes v Rossii (Opyt primenenija koncepcii Norta–Uollisa–Vajngasta). Stat'ja 2. Tendencii razvitija otnoshenij mezhdu gosudarstvom i biznesom, Obshhestvennye nauki i sovremennost', vol. 3, p. 5–17, available at: http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193784/5-17(Zudin).pdf (Accessed 25 August 2018).
10. *Doherty B.* (2006), Radicals for Capitalism: a freewheel history of modern American libertarian movement, Washington, USA.
11. *Oblonskij A. V.* (2011), Krizis bjurokraticheskogo gosudarstva: Reformy gosudarstvennoj sluzhby: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie realii, Foundation "Liberal Mission", Moscow, Russia.
12. *Korzhenko V. V.* and Mel'tiukhova N. M. (2011), Publichne administruvannia v Ukraini, Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraina.
13. *Waldo D.* (1968), Scope of the Theory of Public Administration. In: Theory and Practice of Public Administration: Scopes, Objectives and Methods, Philadelphia, USA.
14. Teorii gosudarstvennogo upravlenija vo 2 pol.XX veka. Kurs "Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija" [Online], available at: https://ppt-online.org/281311 (Accessed 25 August 2018).
15. Teorii sotsial'noi orhanizatsii ta upravlinnia [Online], available at: https://en.ppt-online.org/13382017 (Accessed 25 August 2018).
16. Pentagon Papers released in full on 40th anniversary of leak, available at: https://blogs.journalism.co.uk/2011/06/13/pentagon-papers-released-in-full-on-40th-anniversary-of-leak/ (Accessed 25 August 2018).
17. Uotergejtskij skandal i ego posledstvija? (v chem sut' skandala i kak on otrazilsja na istorii SShA), available at: https://news.rambler.ru/other/38386604-uotergeytskiy-skandal-i-ego-posledstviya-v-chem-sut-skandala-i-kak-on-otrazilsya-na-istorii-ssha/(Accessed 22 August 2018).
18. *Ostrom V.* (1989), The Intellectual Crisis in American Public Administration, Tuscaloosa. USA.
19. *Voronkov A. A.* and Kochetkov G. B. (1978), "Bumazhnoe bremja Vashingtona", SShA: JePI (jekonomika, politika, ideologija), vol. 10, p. 60.
20. *Carter J.* (1976), Why not the best?, N.Y., USA.
22. *Jimmy Carter.* Carter J. (1977), "Zero-Base Budgeting for the Fiscal Year 1979. Budget Memorandum tot the Heads of Executive Departments and Agencies", Public Papers of the Presidents of the United States, available at: http://

www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7910&st=&st1=#ixzz1QE6RxuPm (Accessed 22 August 2018).
23. Nort, D. (1977), Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki, Jelektronnaja publikacija: Centr gumanitarnyh tehnologij, Moscow, Russia, available at: https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310 Accessed 26 August 2018).

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-74-83

UDC: 338.43.02:636 (477) “71”

Лаврук Олександр Валерійович,
докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (067) 465 97 25, e-mail: arhangelprime@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7932-0036

Лаврук Александр Валериевич,
докторант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, вул.Фрометовская, 2, тел.: (067) 465 97 25, e-mail: arhangelprime@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7932-0036

Lavruk Alexander Valerievich,
doctoral student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str.Frometivska, 2, tel.: (067) 465 97 25, e-mail: arhangelprime@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7932-0036

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА УКРАЇНИ

Анотація. Акцентується увага на актуальності питання прискореного рівня політичного розвитку держави, оновлення пріоритетів та цінностей політичної культури населення України. Зазвичай такі інноваційні процеси потребують формування нових завдань перед державною політикою в аграрному виробництві. Дослідження ґрунтуються на використанні інформаційних ресурсів, узагальненні наукових розробок вітчизняних і закордонних вчених, особистих спостереженнях. Зазначено необхідність подолання кризових явищ у тваринництві як однієї з провідних галузей економічного зростання виробництва, які потребують відповідного впливу держави шляхом формування системи державного управління та реалізації ефективної державної політики. Визначено сутність державної політики, що становить сукупність форм, методів, принципів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність тваринницьких підприємств та на функціонування ринку тваринницької продукції.

Доведено, що одним із напрямів державної політики є розширення можливостей тваринництва для використання сучасних технологій з метою

виробництва нових видів високоякісної тваринницької продукції. Встановлено, що від існуючих проблем у тваринництві залежить не лише соціально-економічний розвиток держави, а й рівень її продовольчої безпеки. А тому державна політика за допомогою ухвалених державно-політичних рішень повинна регулювати постійно виникаючі людські потреби в продуктах тваринного походження з можливістю держави і суспільства їх задовольняти. Відповідно вказується на необхідність спрямування заходів державної політики на покращення державної підтримки, яка передбачає здійснення, за рахунок фінансування з державного бюджету, інноваційного оновлення і регулювання виробничої діяльності тваринницьких підприємств. Запропоновано Міністерству аграрної політики України розробити заходи науково обґрунтованої та ефективної державної політики, яка б забезпечила розвиток конкурентоспроможного тваринництва на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Ключові слова: держава, державна політика, тваринництво, державне управління, тваринницька продукція, населення, продовольча безпека.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В РАЗВИТИИ ЖИВОТНОВОДСТВА УКРАИНЫ

Аннотация. Акцентируется внимание на актуальность вопроса ускоренного уровня политического развития государства, обновления приоритетов и ценностей политической культуры населения Украины. Обычно такие инновационные процессы требуют формирования новых задач перед государственной политикой в аграрном производстве. Исследования базируются на использовании информационных ресурсов, обобщении научных разработок отечественных и зарубежных ученых, личных наблюдениях. Указывается на необходимость преодоления кризисных явлений в животноводстве, одной из ведущих отраслей экономического роста производства, которые требуют соответствующего влияния государства путем формирования системы государственного управления и реализации эффективной государственной политики. Определена сущность государственной политики, представляющая собой совокупность форм, методов, принципов и инструментов, при помощи которых государство обеспечивает влияние на деятельность животноводческих предприятий и на функционирование рынка животноводческой продукции.

Доказано, что одним из направлений государственной политики является расширение возможностей животноводства для использования современных технологий с целью производства новых видов высококачественной животноводческой продукции. Установлено, что от существующих проблем животноводства зависит не только социально-экономическое развитие государства, но и уровень его продовольственной безопасности. Поэтому государственная политика, при помощи принятых государственно-политических решений, должна урегулировать постоянно возникающие человеческие потребности в продуктах животного происхождения с возможностью государства и общества их удовлетворять. Соответственно указывается на

необходимость направления мероприятий государственной политики на улучшение государственной поддержки, которая предусматривает осуществление, за счет финансирования из государственного бюджета, инновационного обновления и регулирования производственной деятельности животноводческих предприятий. Предложено Министерству аграрной политики Украины разработать меры научно обоснованной и эффективной государственной политики, которая бы обеспечила развитие конкурентоспособного животноводства на внутреннем и внешнем рынках.

Ключевые слова: государство, государственная политика, животноводство, государственное управление, животноводческая продукция, население, продовольственная безопасность.

STATE POLICY IN THE DEVELOPMENT OF ANIMAL HUSBANDRY IN UKRAINE

Abstract. Attention is focused on the relevance of the issue of accelerated political level of development of the state, updating the priorities and values of the political culture of the population of Ukraine. Typically, such innovation processes require the formation of new tasks of state policy in agricultural production. Research is based on the use of information resources, generalization of scientific developments of domestic and foreign scientists, personal observations. The purpose of the article is to determine the essence and theoretical approaches to the formation and implementation of state policy in the development of the livestock industry. The necessity of overcoming the crisis phenomena in animal husbandry, one of the leading branches of economic growth of production, requiring the appropriate influence of the state through the formation of public administration and the implementation of effective public policy. The essence of the state policy is defined, which is a set of forms, methods, principles and tools by which the state provides influence on the activities of livestock enterprises and the functioning of the market of livestock products.

It is proved that one of the directions of the state policy is the expansion of opportunities for livestock use of modern technologies for the production of new types of high-quality livestock products. It is established that not only the socio-economic development of the state, but also the level of its food security depends on the existing problems in animal husbandry. Therefore, the state policy, with the help of the adopted state and political decisions, should regulate the constantly emerging human needs in animal products with the possibility of the state and society to meet them. Accordingly, the need to direct public policy measures to improve state support, which provides for the implementation, through funding from the state budget, innovative renovation and regulation of production activities of livestock enterprises. It is proposed to the Ministry of agrarian policy of Ukraine to develop measures of scientifically sound and effective state policy, which would ensure the development of competitive livestock in the domestic and foreign markets.

Keywords: country, public policy, animal husbandry, public administration, animal products, population, food security.

Постановка проблеми. Сучасний кризовий стан сільського господарства України потребує втручання держави з метою розробки заходів державної політики (формуються і реалізуються у складних внутрішніх та зовнішніх економічних і соціально-політичних умовах) та їх цільового спрямування на подолання складних і руйнівних процесів у виробничо-господарській діяльності, яка забезпечує збільшення обсягів сільськогосподарської продукції. Відповідно, розвиток тваринництва в країні характеризується щорічним скороченням розмірів виробництва і поголів'я сільськогосподарських тварин, плачевним фінансово-економічним становищем тваринницьких підприємств, зниженням їх інвестиційної привабливості, постійним загостренням конкурентної боротьби, порушенням виробничих відносин між виробниками, переробниками тваринницької продукції та торгівельними структурами. Безперечно, держава зовсім мало допомоги надає такому напряму аграрної діяльності, через що галузь тваринництва й опинилася у такому плачевному стані.

У більшості випадків нестача бюджетних коштів спонукає спрямовувати фінансові ресурси на подальший розвиток таких стратегічних галузей, як свинарство, птахівництво, які прискореними темпами забезпечують ріст обсягів тваринницької продукції і максимальний прибуток. Водночас розвиток м'ясо-молочного скотарства, вівчарства, кролівництва, поступово занепадає, тоді як без цих, як і багатьох інших галузей, важко забезпечити позитивні зміни у рівні життя населення та задоволенні його продовольчих потреб. Усе це потребує втручання держави в існуючу ситуацію з метою моніторингу і пошуку ефективних управлінських заходів для покращення розвитку виробничих, інтеграційних, інноваційних процесів та економічних взаємовідносин між тваринницькими підприємствами. Загалом, лише відповідальність органів влади і ефективна державна політика спроможні забезпечити високий суспільний розвиток, посилення продовольчої безпеки, економічної та соціальної стабільності в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему державної політики та проведення аналізу застосування її методів та інструментів вивчали такі зарубіжні вчені: Д. Андерсон, Т. Брус, М. Браун, Д. Веймер, Е. Водунг, Т. Дай, В. Данн та ін.

Теоретико-методологічному аналізу, стратегії державної політики, механізмам її впровадження та прийняття управлінських рішень присвятили свої наукові праці такі вітчизняні вчені: В. Бакуменко, О. Валевський, З. Варналій, В. Воротін, В. Гошовська, О. Кілієвич, М. Латинін, В. Мамонова, П. Мироненко, В. Романов, В. Тертичка та ін.

Проте, досить багато науково-теоретичних питань щодо визначення сутності, особливостей, цілей, регуляторів виконання стратегій, програм розвитку і механізмів впровадження дієвої державної політики та прийняття управлінських рішень щодо подальшого розвитку тваринництва до нині є недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає у визначенні сутності та теоретичних підходів до формування і реалізації державної політики у розвитку галузі тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Нині основною проблемою тваринницьких суб'єктів господарювання є відсутність зацікавленості держави до нарощування кількості поголів'я сільськогосподарських тварин (за 2000–2016 рр. поголів'я великої рогатої худоби в усіх категоріях господарств зменшилося на 60,9 %, свиней — на 12,8%, овець і кіз — на 29,9 %) та мотивації підприємницьких структур до збільшення обсягів виробництва тваринницької продукції. У цій ситуації доцільно сформувати ефективні варіанти альтернативних параметрів державної політики в інтерпретації цілеспрямованих державних політико-адміністративних заходів, управлінських інструментів (нормативно-правові підстави державно-управлінських дій) і ресурсів (адміністративні, матеріальні, фінансові, інформаційні, людські та політичні можливості) для своєчасного прийняття державних рішень щодо подальшого розвитку тваринництва.

Звичайно, нині забезпечити швидке відновлення досягнутих рубежів у розвитку тваринництва практично неможливо, особливо у визначеній послідовності розроблених державою аграрних програм (Державна підтримка галузі тваринництва та Підтримка утримання молодняка ВРХ), постанов Кабінету Міністрів (Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва), Законів України (Про молоко та молочні продукти, Про племінну справу у тваринництві, Про ветеринарну медицину) та інших нормативно-правових актів з питань тваринництва, в яких не враховуються нестабільні політичні та складні і непередбачувані ринкові ситуації. Зазначене потребує здійснення переходу на широке використання нових форм (гнучке та оптимальне поєднання механізмів державного і ринкового регулювання) впливу державних органів на виробничі і технологічні процеси у галузі тваринництва, що уможливить забезпечення його ефективного функціонування та створення конкурентних переваг на світових ринках.

У трансформаційний період, коли відбуваються великі глобальні зміни, державна політика спрямовується на ефективне розв'язання виробничих і соціальних проблем, знаходячись у середовищі складних політичних процесів. При цьому дієва роль держави спрямовується на створення сприятливих умов господарювання, а тому має відповідати трьом основним принципам: ефективність, стабільність, справедливість [1]. У цих умовах надання державою виробникам тваринницької продукції фінансової допомоги сприятиме переведенню тваринництва на інноваційний шлях розвитку та промислову основу організації переробки і збуту тваринницької продукції [2].

Забезпеченню здійснення такого роду процесів передуватиме урахування основних особливостей формування і реалізації державної

політики: процес ухвалення державних рішень проводиться за участю різних сторін (виборці, виборні посадові особи, державні службовці, суди, групи за сформованими власними інтересами, органи державної влади і місцевого самоврядування) та управлінського апарату (у складі якого знаходиться політичний та адміністративний).

У цьому контексті державна політика має задовольняти такі вимоги:

• своєчасно реагувати на зміни, які відбуваються в суспільстві, державі, регіоні, а також у галузі тваринництва;

• приймати до уваги і розглядати перелік суспільних і виробничих проблем та шляхи їх вирішення;

• комплексно підходити до формування державно-політичних рішень, розробки відповідного інструментарію та механізму їх реалізації;

• за будь-яких ситуацій бути результативною та мати довіру суспільства і населення.

Слід зазначити, що дослідження державної політики дає можливість показати наявність множинних зв'язків між різними індивідами, групами і організаціями. В окремих випадках державна політика поширюється не на все суспільство, а лише на регулювання процесів у конкретних сферах діяльності або ж передбачає вплив на певну суспільну групу. Так, зазначимо, що державна політика являє собою діяльність органів державної влади, що спрямовується на вирішення сукупності взаємозалежних суспільних проблем.

Не випадково під державною політикою вчені розуміють "...діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку" [3, с. 21]. Такої ж думки дотримуються інші дослідники, які вважають, що державна політика "...включає визначення проблеми, цілей та інструментів розв'язання проблеми" [4, с. 44]. У даному випадку вважається, що державна політика є лише інструментом, засобом для здобуття і утримання влади певними політичними силами, але без чіткого розподілу завдань, повноважень і відповідальності органів державної, виконавчої влади і місцевого самоврядування. Окремі вчені під дефініцією державна політика розуміють "...відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства" [5, с. 12].

Державна політика є вкрай потрібною у суспільному житті, оскільки на неї покладаються функції виявлення виробничих і суспільних проблем, які важливо своєчасно проаналізувати, встановити причини виникнення, складність і можливість своєчасного розв'язання. Наразі, у середовищі державної політики має прийматися не тільки низка державно-політичних рішень, спрямованих на розв'язання соціально-економічних проблем, але й розроблятися науково-стратегічні програми та визначатися інструменти їх реалізації у галузі тваринництва. Необхідність реалізації державної політики обумовлюється потребами прискорення розвитку тваринництва на інноваційній платформі. Стверджується,

що відсутність інновацій у сільському господарстві і розвитку інфраструктури аграрного ринку призводить до відставання України від провідних держав Європи та світу [6, с. 68].

Оскільки державна політика є одним із базових компонентів політико-управлінської діяльності в галузі тваринництва, то вона залишається об'єктом впливу суспільства і бізнесових структур. У більшості випадків вона формується у публічній сфері суспільних інтересів, цілей та завдань, притаманних не тільки сільському господарству, але й галузі тваринництва, а тому дають можливість сформувати модель (визначається ідеологічними і політичними імперативами, що відповідають новим умовам і потребам) її подальшого розвитку на основі якої приймаються політичні, правові та управлінські рішення. Більше того, державна політика сприяє формуванню такого ринкового середовища у галузі тваринництва, яке повною мірою відповідає національним інтересам виробників тваринницької продукції.

Натомість, державі дуже важливо гарантувати забезпечення попиту населення на м'ясо-молочну продукцію з метою стабілізації ринкової кон'юнктури. Інакше "...держава не одержить необхідного обсягу важливих продуктів споживання власного виробництва, що в результаті порушить вимоги національної безпеки продовольчого забезпечення, підвищить ризикованість, пов'язану з нестачею продовольчих ресурсів" [7, с. 26]. Назрілі проблеми покладаються на Міністерство аграрної політики і продовольства в частині розроблення різного роду заходів із забезпечення подальшого розвитку тваринництва та підвищенню його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Досить тривалий період державна політика базувалася на застосуванні командно-адміністративних і бюрократичних методів управління виробництвом сільськогосподарської продукції, серед якої вагоме місце посідала тваринницька. Зараз основне завдання державної політики полягає у тому, щоб забезпечити непряму, гнучку систему (притаманну ринковим формам господарювання) втручання у виробничу діяльність та повну фінансову підтримку з метою підвищення інвестиційної привабливості і ефективного розвитку галузі тваринництва. Вкрай важливим аспектом є те, що держава повинна регулювати економічні процеси, забезпечувати реалізацію соціально-економічних і правових функцій, а сформована державна політика — сприяти формуванню відносин з виробниками тваринницької продукції на принципах партнерства, взаєморозуміння та дотримання ділових стосунків відповідно до економічних інтересів цієї сфери діяльності.

Прийняття до уваги зазначених напрямів державної політики у розвитку тваринництва дасть можливість створити об'єктивні умови для зростання доходів населення і формування належного рівня життя, що позитивно вплине на процеси інвестування коштів у формування якісних характеристик працівників

тваринництва та максимальне задоволення їхніх продовольчих потреб. Надалі держава має навчити тваринників ефективно господарювати у складних ринкових умовах з метою прибуткового виробництва продукції тваринництва. Окрім цього держава зобов'язана з турботою ставитися до працівників тваринництва, створивши при цьому спеціальний фонд соціальних гарантій на випадок подальшого вимушеного скорочення робочих місць в основних підгалузях тваринництва.

Нині спостерігається активний розвиток інститутів громадянського суспільства, які у більшості випадків впливають на законодавчі процеси інститутів державної влади за рахунок активної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [8]. Відтак, активізується розвиток публічної політики, основним завданням якої є формування механізму виявлення і забезпечення суспільних інтересів. Вона пов'язується з втіленням владних повноважень з часу формування різних проблем політики та сприяє прийняттю владних політико-управлінських рішень, для яких вибирається необхідний інструментарій та механізм їх реалізації при здійсненні різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Доступ до таких рішень можуть мати господарюючі суб'єкти, що зацікавлені у розв'язанні суспільно значущих проблем [9]. Відповідно публічність політики знаходить своє місце там, де вона спрямовується на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів [10, с. 193].

Особливо важливу роль слід надати державній регіональній політиці, яка спроможна забезпечити:

• державну підтримку та створення інституціональних умов для розвитку тваринництва і гарантування продовольчої безпеки у кожному регіоні;

• ухвалення державно-політичних рішень з підвищення конкурентоспроможності регіонів за рахунок забезпечення їх високопродуктивним генетичним потенціалом сільськогосподарських тварин та висококваліфікованими людськими ресурсами;

• покращення та посилення співробітництва регіонів у правовому, законодавчому і партнерському полі взаємовідносин та механізм їх реалізації;

• чіткий законодавчий розподіл повноважень і відповідальності між загальнодержавним, регіональним і місцевим рівнями управління.

Не варто применшувати важливість науково обґрунтованої і ефективної державної політики сільського розвитку (відповідає європейським цінностям та європейській практиці), оскільки малий і середній виробник продукції став її пріоритетом. Наукові підходи і моделі такої політики до цих пір для більшості членів суспільства характеризуються новацією і тому потребують публічного обґрунтування проблем розвитку основних галузей, що забезпечують продовольчу проблему країни. Наразі державна політика використовує систему типових методів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, часто використовуваних правочинними дер-

жавними органами для забезпечення результативності соціально-економічних відносин і виробничих процесів у галузі тваринництва.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведені дослідження показали, що державна політика є одним з важливих елементів і критеріїв життєдіяльності суспільства (спрямовується на покращення соціальної стабільності та рівня життя громадян), окремих виробничих сфер і галузей діяльності, зокрема тваринницької (забезпечує населення продовольством та гарантує продовольчу безпеку країни). А тому усі аспекти (моделі, інститути, інструменти, програми, процеси формування і реалізації, оцінка і регулювання) державної політики широко і всесторонньо досліджуються та у різних варіантах подання трактуються зарубіжними і вітчизняними науковцями. Однак, у наукових дослідженнях державної політики не варто надавати пріоритети лише методам і важелям її управлінського впливу на соціально-економічні і політичні процеси, але й акцентувати увагу на планування, організацію і моніторинг функцій кожного її елементу.

У перспективі не применшується важливість дослідження державної політики, оскільки вона обумовлюється характерними особливостями запитів суспільства та сучасних політичних процесів прийняття владно-політичних рішень, що формуються у середовищі політичної системи. У контексті зазначеного передбачається більш поглиблене дослідження проблем розроблення і застосування державної політики не тільки у різних сферах суспільного життя, але й у сільському господарстві та його основних галузях, які формують продовольчу безпеку країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. С*амуельсон П.* Экономика: в 2 т.: пер. с англ. / П. Самуельсон. М.: НПО Алгон, 1992. Т. 1. 510 с.
2. *Коляденко С. В.* Організаційно-економічні засади тваринницької продукції в Україні/ Сталий розвиток економіки. 2011. № 6. С. 6–10.
3. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [монографія]. — К.: НІСД, 2001. 242 с.
4. *Бажал Ю., Кілієвич О., Мертенс О.* та ін. Економічний розвиток і державна політика: [навч. посіб.]. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 480 с.
5. *Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М.* Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. — Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.
6. *Тульчинська С. О.* Дослідження методичних підходів оцінки розвитку соціальної інфраструктури в регіонах / С. О. Тульчинська, С. О. Кириченко // Економічний вісник НТУУ “КПІ”. Вип. 14. К.: Політехніка, 2017. С. 67–74.
7. *Місюк М. В.* Ринок продукції скотарства: монографія. К.: ННЦ “ІАЕ”, 2012. 330 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [Електронний ресурс]. Режим доступу: http:zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF
9. *Ситник С. В.* Політичні аспекти організації нормотворчості в Україні // Відкриті очі. 2014 [Електронний ресурс]. Режим досту-

пу: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2014/11/blog-post.html
10. *Телешун С., Ситник С., Рейтерович І.* Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 185–196 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_25

REFERENCES

1. *Samuelson P.* (1992), Ekonomika [Economy], NPO Alhon, Moscow, Russia.
2. *Kolyadenko S. V.* (2011), "Organizational and economic basis of animal products in Ukraine", Stalyi rozvytok ekonomiky, vol. 6, pp. 6-10.
3. *Valevsky O. L.* (2001), Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhennia [State policy in Ukraine: methodology of analysis, strategy, mechanisms of implementation], NISD, Kyiv, Ukraine.
4. *Bazhal J. Kilievich O.* and *Mertens O.* (2001), Ekonomichnyi rozvytok i derzhavna polityka [Economic development and public policy], Vydavnytstvo UADU, Kyiv, Ukraine.
5. *Romanov V. Ye. Rudik, O. M.* and *Brus T. M.* (2003), Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy yii vprovadzhennia [Public policy: analysis and mechanisms of its implementation], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine.
6. *Tulchynska S. O.* and *Kirichenko S. O.* (2017), "Research of methodological approaches to assessing the development of social infrastructure in the regions", Ekonomichnyi visnyk NTUU "KPI", vol. 14, pp. 67–74.
7. M*isyuk M. V.* (2012), Rynok produktsii skotarstva [The market of livestock products], NNTs "IAE", Kyiv, Ukraine.
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Ensuring public participation in the formation and implementation of state policy", available at: http://zakon.rada.gov.ua (Accessed 06 October 2018).
9. Open eyes (2014), Sitnik, S.V. "Political aspects of norm-setting organization in Ukraine", available at: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2014/11/blog-post.html (Accessed 06 October 2018)
10. *Teleshun S. Sitnik, S.* and *Reiterovich I.* (2012), "Public or public policy-domestic dilemma of choice", Bulletin of The national Academy of public administration under the President of Ukraine, Vol. 4, available at: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_25 (Accessed 06 October 2018).

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-84-94

UDC: 351:327(7.067)

Лебідь Ольга Миколаївна,
кандидат філологічних наук, доцент, завідувач кафедри іноземної мови, Херсонський державний аграрний університет, 73000, м. Херсон, вул. Стрітенська, 23, тел.: (066) 831 74 20, e-mail: lebedolga1959@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5993-4073

Лебедь Ольга Николаевна,
кандидат филологических наук, доцент, заведующая кафедрой иностранного языка, Херсонский государственный аграрный университет, 73000, г. Херсон, ул. Сретенская, 23, тел.: (066) 831 74 20, e-mail: lebedolga1959@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5993-4073

Lebid Olha Mikholaiivna,
Ph.D. in Philology, Associate Professor, Head of Department of Foreign Languages, Kherson State Agrarian University, 73000, Kherson, Str. Stretenska, 23, tel.: (066) 831 74 20, e-mail: lebedolga1959@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5993-4073

Лебєдєва 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 м. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Lebiedieva Nadiia Anatolievna,
post-graduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-4095-2631

ДОСЛІДЖЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОТЕКЦІОНІСТСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО АМАТОРСЬКОГО КІНОМИСТЕЦТВА

Анотація. Досвід, що давно існує та використовується світовими підприємствами, поступово впроваджується в інших галузях життя суспільства. З такої точки зору актуальності набуває застосовування механізмів державного управління в контексті протекціоністської політики держави щодо аматорського кіномистецтва. Формуванню інноваційних механізмів управління в Україні присвячено багато досліджень провідних українських науковців: В. Баштаник, Н. Дармограй, І. Чаплай, І. Чухно та ін. Потребами сучасного розвитку нашої держави, спираючись на наукові праці з державного управління українських науковців В. П. Рубцова та Н. І. Перинської можемо виокремити соціальний механізм формування та реалізації протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом, що може бути зображено як низка взаємопов'язаних явищ, що опосередковані державою як суб'єктом управління: духовні потреби суспільства патріотичного спрямування — інтереси суспільства стосовно духовних потреб — цілі, тобто наявність компетентних фахівців з державного управління на всіх рівнях культурної галузі — рішення щодо покращення кінопослуг — результатом чого є якісна і конкурентоспроможна мистецька галузь України.

Напрямом протекціоністської політики держави щодо аматорського кіномистецтва стає соціальна форма, що являє собою адекватність саморозвитку та самореалізації національних інтересів. Разом з нею маємо функціональну форму, тобто протекціоністська політика щодо аматорського кіномистецтва стає арсеналом інструментів повного невтручання держави у творчий процес. Формування механізмів протекціоністської політики щодо аматорського кіномистецтва є важливим процесом реформування державного управління в Україні.

Спираючись на наукові праці сучасних українських науковців, розглянуто перспективи розвитку й удосконалення механізмів протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом і вдосконалення механізмів державного управління, що відрізняються від існуючих наявністю вдосконаленого організаційно-правового механізму та маркетингового механізмів державного управління.

Ключові слова: аматорське кіномистецтво, державне управління, протекціоністська політика, механізми.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТЕКЦИОНИСТСКОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ ЛЮБИТЕЛЬСКОГО КИНОИСКУССТВА

Аннотация. Опыт, который давно существует и используется мировыми предприятиями, постепенно внедряется в другие сферы жизни общества. С

подобной точки зрения актуальность приобретает применение механизмов государственного управления в контексте протекционистской политики государства по отношению к любительскому киноискусству. Формированию инновационных механизмов управления в Украине посвящено много исследований ведущих украинских ученых: В. Баштаник, Н. Дармограй, И. Чаплай, И. Чухно и др. Потребностями современного развития нашего государства, опираясь на научные работы по государственному управлению украинских ученых В. Рубцова и Н. Перинской, можем выделить социальный механизм формирования и реализации протекционистской политики государственного управления по отношению к любительскому киноискусству, что может быть описано как цепь взаимосвязанных явлений, опосредованных государством как субъектом управления: духовные потребности общества патриотического направления — интересы общества в отношении духовных потребностей — цели, то есть наличие компетентных специалистов государственного управления на всех уровнях цепи культурной сферы — решения по улучшению киноуслуг — результатом чего является качественная и конкурентоспособная киноотрасль Украины.

Направлением протекционистской политики государства по отношению к любительскому киноискусству становится социальная форма, представляющая собой адекватность саморазвития и самореализации национальных интересов. Вместе с ней имеется и функциональная форма, то есть такая, при которой протекционистская политика становится арсеналом инструментов полного невмешательства государства в творческий процесс. Формирование механизмов протекционистской политики по отношению к любительскому киноискусству является важным процессом реформирования государственного управления в Украине.

Взяв за основу научные труды современных украинских ученых, сделан вывод о перспективах развития и совершенствования механизмов протекционистской политики государственного управления любительским киноискусством и совершенствования механизмов государственного управления, которые отличаются от уже существующих наличием усовершенствованного организационно-правового и маркетингового механизмов государственного управления.

Ключевые слова: любительское киноискусство, государственное управление, протекционистская политика, механизмы.

STUDY OF THE POTENTIAL OF STATE PROTECTIONIST POLICY'S FORMATION ON THE AMATOR CINEMA ART

Abstract. The experience that has been existing for a long time and used in the world for enterprises, is gradually being introduced in other sectors of modern society. From such point of view, the use of state administration mechanisms in the context of the state's protectionist policy regarding amateur cinema is becoming topical. The leading Ukrainian scholars such as V. Bashtanik, N.Darmorrai, I. Chaplay, I. Chukhno and many others devote their studies to the formation of innovative

management mechanisms in Ukraine. The needs of modern development of our state, based on scientific works on the state management by Ukrainian scholars V. Rubtsov and N. Perinskaya, we can distinguish the social mechanism of the formation and implementation of the state management protectionist policy for amateur cinema art, which can be discussed as a chain of interrelated phenomena, mediated by the state as the subject of management: the spiritual needs of the society on the patriotic direction — the interests of society in relation to spiritual needs — the goals, that is, the presence of competent experts in public administration at all levels of the cultural industry chain — the decision on the improvement of cinema services — the result is a high-quality and competitive artistic industry in Ukraine.

The purpose of the article — on the basis of modern scientific studies of Ukrainian scientists to consider the use of mechanisms of state administration in the context of the protectionist policy of the state for amateur cinema art.

The direction of protectionist policy of the state regarding amateur cinema art becomes a social form, which represents the adequacy of self-development and self-realization of national interests. Together with it, we have a functional form, that is, the protectionist policy regarding amateur cinema art becomes an arsenal of tools for the complete non-interference of the state in the creative process. Formation of protectionist policies for amateur cinema art is an important process of reforming public administration in Ukraine.

Taking as a basis the scientific works of modern Ukrainian scholars, the conclusion as for the development and improvement prospects of protectionist policy state administration mechanisms for the amateur cinema art that differ from existing ones with an improved organizational and legal mechanism and marketing mechanisms of state administration have to be used.

Keywords: amateur, cinema art, state administration, protectionist policy, mechanisms.

Постановка проблеми. Практика протекціоністської політики регулювання з позиції держави, починаючи з кінця XX ст. являє собою процес, коли принципи організації бізнесу переносяться на рівень державної виконавчої влади. Тим самим державна адміністрація перетворюється в інноваційну організацію з надання різноманітних соціально-економічних послуг [3]. Досвід, що давно існує та використовується на світових підприємствах, поступово впроваджується в інших галузях суспільства. З такої точки зору актуальності набуває застосовування механізмів державного управління в контексті протекціоністської політики держави щодо аматорського кіномистецтва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формуванню інноваційних механізмів управління в Україні присвячено багато досліджень таких провідних українських науковців В. Баштаник [1], [2], [3], Н. Дармограй [4], О. Федорчак [5], І. Чухно [6] та багатьох інших. Потребами

сучасного розвитку нашої держави, спираючись на наукові праці з державного управління українських науковців В. П. Рубцова та Н. І. Перинської [7, с. 40], можемо виокремити соціальний механізм формування та реалізації протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом, що може бути зображено як ланцюг взаємопов'язаних явищ, опосередкованих державою як суб'єктом управління: духовні потреби суспільства патріотичного спрямування — інтереси суспільства стосовно духовних потреб — цілі, тобто наявність компетентних фахівців державного управління на всіх рівнях ланцюга культурної галузі — рішення щодо покращення кінопослуг, результатом чого є якісна і конкурентоспроможна мистецька галузь України.

Мета статті — на основі сучасних наукових досліджень українських вчених розглянути застосовування механізмів державного управління в контексті протекціоністської політики держави щодо аматорського кіномистецтва.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що протекціонізм — це політика держави, спрямована на захист національної економіки від іноземної конкуренції [8].

В умовах розвитку сучасного суспільства, коли особливої ваги набуває процес глобалізації, аргументовано її парадокс, який на думку сучасного українського науковця, доктора економічних наук О. Довгань полягає у тому, що чим "вищий ступінь економічної і соціальної консолідації суспільства і чим повніше реалізуються його внутрішні ресурси, тим успішніше воно здатне використати переваги інтеграційних зв'язків і адаптуватися до умов глобального ринку" [9, с. 16].

Реалізація протекціоністської політики відбувається через фінансову підтримку національного виробництва, стимулювання експорту, обмеження імпорту. Недоліком протекціоністської політики вважають те, що у процесі захисту національних цінностей від зовнішнього глобалізаційного впливу, що може призвести до явищ застою. Протекціоністська політика також сприяє виникненню економічного самозабезпеченого функціонування. Але подібна політика може позбавити країну можливості використовувати вигоди від передових науково-технічних досягнень інших країн. Тому протекціонізм може бути доцільним лише за умов, якщо він є тимчасовим [8]. Таким чином, сприяння державою підтримки показу аматорських кінороб'іт-переможців міжнародних кінофестивалів на телебаченні, впровадження спеціалізованої кінопрокатної діяльності має бути застосовано на певний період, щоб пом'якшити той вплив іноземного продукту, що є наявним сьогодні.

Український доктор економічних наук О. Довгань визначила гносеологічні чинники, що обумовлюють "розбіжність між методологічними деклараціями і фактичною методологією при дослідженні процесу глобалізації" [9, с. 16]. Глобалізація, на її думку, розуміється як акцент наукової уваги "на універсальних моментах і на загальносвітовому характері взаємодії" [9, с. 16]. У неї інтегрується соціальна, політична, економічна,

культурно-цивілізаційна системи найрозвиненіших країн, що і являє собою глобалізацію у сукупності її носія. Вченою спостережено підміну цілого частиною. Те, що притаманне глобальному, таке як стратегія, бачення, стають фактично місцевою метою, що орієнтована на розвинені країни. І, як слушно зазначає дослідниця, "відбувається пригнічення інших частин, що призводить до знецінення локальних (у тому числі національних) особливостей" [9, с. 16]. У результаті "відбувається перекручення реальних світогосподарських відносин" [9, с. 16].

Як зазначає С. В. Щербина "протекціонізм — комплекс заходів, спрямованих на стимулювання розвитку національної економіки шляхом надання певних переваг вітчизняним товаровиробникам та утворення певних бар'єрів для проникнення іноземних конкурентів на внутрішній ринок" [10, с. 39].

На думку М. І. Небави, протекціонізм тимчасово є необхідним для перспективних та молодих галузей, що мають високий рівень витрат. Він їм потрібен для завершення формування і міцного закріплення своїх позицій на рівні держави. При ефективному зростанні ефективності, можна зменшувати рівень протекціоністського захисту. Протекціонізм підтримки молодих галузей "у випадку з молодими галузями виробництва надання субсидій або інших пільг виявляється ефективнішим засобом підтримки, аніж зовнішньоторговельний протекціонізм" [11].

Аналіз генезису та історичної динаміки протекціонізму на міжнародному рівні, що був проведений українською вченою, доктором економічних наук О. А. Довгань і воно показує циклічність характеру протекціоністської політики. Вчена виділяє так звані "хвилі" — "великі", так і "малі". "Велика хвиля" виявляється в тому, що найбільша інтенсивність державного протекціонізму спостерігається в початковий період прискореного розвитку країни, яка ставить перед собою мету посісти гідне місце в лідируючій групі, а також у пізній період свого розвитку, що характеризується помітним зниженням ("загасанням") темпів економічного зростання, тобто у міру втрати конкурентних переваг і лідируючого становища країни у світовій економіці, при появі стійкої тенденції до відставання від країн-"переслідувачів", що найбільш динамічно розвиваються" [9, с. 13]. В нашому випадку, спостерігаємо помітне зниження економічного зростання у промисловості країни, але наявними є переваги, що зростають у галузі культури і мистецтва.

Напрямом протекціоністської політики держави щодо аматорського кіномистецтва стає соціальна форма, що являє собою адекватність саморозвитку та самореалізації національних інтересів. Разом з нею маємо функціональну форму, тобто протекціоністська політика щодо аматорського кіномистецтва стає арсеналом інструментів повного невтручання держави у творчий процес.

Існує у протекціонізмі внутрішня суперечність, як зазначає О. А. Довгань, тобто суперечність загального і особливого, що відбувається в його властивостях — "селективний",

“розумний", “галузевий”. “Протекціонізм має в собі своє заперечення, і це є його саморозвитком, його продовженням у лібералізмі” — пише доктор економічних наук О. Довгань [9, с. 14]. На думку дослідниці, вибір стратегії управління “відповідно до типу суперечності протекціонізму дозволяє використовувати творчі потенції суперечностей протекціонізму, зводячи до мінімуму негативну і тим більше руйнівну дію” [9, с. 15].

Кандидат економічних наук І. Іващук досліджуючи діалектику протекціонізму та вільної торгівлі в економічній політиці країн дійшла висновку про філософську неможливість вироблення єдиних правил та умов протекціоністських заходів. Саме в сучасному глобалізованому світі, на думку вченої, спостерігається загострення протиріч цілей і “засобів досягнення кінцевої мети між країнами у різних площинах” [12].

Існує така думка, що “без державного захисту від іноземної конкуренції розвиток національної промисловості неможливий” [13].

Як слушно зауважує український науковець С. В. Щербина: “Протекціоністські заходи, що їх запроваджує держава під гаслом захисту національного товаровиробника, знаходять, зазвичай, гарячу підтримку в широких колах населення. Суспільна підтримка протекціоністських заходів залежить передусім від неекономічних факторів, таких, зокрема, як релігійно-конфесійна належність, електорально-політичні преференції, патріотично-націоналістична налаштованість, міграційно-демографічні тенденції тощо” [10].

У такому контексті маємо доцільність використання ефективних механізмів державного управління щодо їх впровадження у політику протекціонізму.

Упровадження принципів маркетингу в діяльність органів державної влади, за твердженням кандидата наук з державного управління І. Чаплай, відповідає соціально-ринковій переорієнтації державного управління до формування громадянського суспільства та розвитку його демократичних стандартів [14, с. 1]. Формування маркетингового механізму протекціоністської політики щодо аматорського кіномистецтва є важливим процесом реформування державного управління в Україні.

Маркетинговий механізм у протекціоністській політиці держави щодо аматорського кіномистецтва являє собою оцінку якості надання послуг, першочергової уваги до проблем і потреб громадян-кіноаматорів. Маркетинговий механізм враховує комплекс факторів, що впливають на умови діяльності органів державної влади з метою реалізації поведінкових моделей громадян, які найбільшою мірою сприятимуть досягненню загальнодержавних цілей. Управлінці визнаватимуть, що громадяни є їх потенційними клієнтами і тому слід зважати на їх інтереси [14, с. 14]. Таким чином, творчі особистості, кіноаматори є клієнтами регіональних відділів культури при державних адміністраціях.

Маркетинговий механізм протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом обґрунтовує основні напрями формування та розвитку нор-

мативно-правової бази у практику державного управління. Маркетинговий механізм щодо аматорського кіномистецтва у системі державного управління сприяє ефективнішому діалогу між групами кіноаматорів та кіноглядачів і владними структурами, визначаючи реальні показники оцінювання практичного рівня ефективності роботи державної влади на культурному рівні з погляду задоволення потреб громадян разом із трансформацією адміністративно-процедурних інструментів маркетингового механізму. Спираючись на дослідження кандидата наук з державного управління І. Чаплай [14], встановлено підвищення ефективності протекціоністської політики держави щодо аматорського кіномистецтва державного управлінського впливу завдяки маркетинговому механізму. Через маркетинговий механізм державного управління відбувається розвиток активних комунікаційних структур державних служб мистецько-культурного рівня із населенням регіону. Отже, можемо констатувати позитивний досвід впровадження маркетингового механізму у протекціоністську політику держави щодо аматорського кіномистецтва.

Кандидат наук з державного управління К. М. Гунченко у своєму дослідженні "Організаційно-правовий механізм державного управління автономізацією вищих навчальних закладів в Україні" [15] детально дослідила проблеми автономізації вищих навчальних закладів України. Спираючись на це дослідження, доцільно застосувати організаційно-правові засади удосконалення автономізації аматорських кіностудій.

Такі засади можуть бути поділені за рівнями на системний та інституційний. На системному рівні бажано такі організаційно-правові засади протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом, як спрощення правил та процедур для заснування аматорських кіностудій комерційного напряму, що має у своєму складі створення єдиного правового статусу і законодавства для державного управління та забезпечення менш бюрократичних і обмежувальних процедур.

Організаційно-правовою засадою на системному рівні є вдосконалення механізмів розподілу державного фінансування регіональних відділів управління культурою, що включає до складу усунення постатейного бюджету, запровадження сучасної системи обліку витрат з використанням критеріїв діяльності аматорських кінооб'єднань. До системного рівня також відносимо збільшення обсягів державних інвестицій щодо потреб створювання кінофільмів, зокрема, для проведення міжнародних обмінів та стажувань для членів творчих аматорських кінооб'єднань [15, с. 13].

На системному рівні організаційно-правового механізму протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом важливою засадою вважаємо надання аматорським кіностудіям власності на майно й оренду без отримання дозволу, стимулювання диверсифікації джерел доходів і створення у галузі аматорського кі-

номистецтва сприятливого клімату для інвестицій. Усунення нагляду органів влади за творчим процесом є також важливою організаційно-правовою засадою на системному рівні вдосконалення автономізації творчих об'єднань [15, с. 13].

Бажаним є забезпечення підтримки розвитку кадрового потенціалу в закладах культурного і кіномистецького спрямування, шляхом надання додаткового фінансування, а також проведення оцінки погодженого плану реформування із залученням незалежних міжнародних експертів.

На інституційному рівні організаційно-правових засад удосконалення автономізації кіномистецьких об'єднань як професійних, так і аматорських, важливим є розвиток та розбудова потенціалу кіностудій та кадрового потенціалу шляхом запровадження більш стратегічного підходу для відділів управління культури, розвитку лідерських і управлінських навичок, зокрема середньої керівної ланки, розвитку фінансової функції з урахуванням стратегічних аспектів фінансового планування, визначення шляхів просування по службі з особливою підтримкою молоді, розроблення механізму кадрового наступництва та створення сприятливих умов для залучення молодих фахівців в управління та керівництво [15, с. 13].

Ще однією організаційно-правовою засадою інституційного рівня є прийняття системи повного обліку витрат як принципу фінансового планування. Організаційно-правовою засадою інституційного рівня є вдосконалення внутрішніх механізмів розподілу фінансування за регіональними відділами управління культури у вищих навчальних закладах культурно-мистецького напряму та збалансування централізації розвитку мережі співпраці з іншими інституціями таких, як, наприклад, бібліотеки, телевізійні канали для обміну досвідом і здійснення заходів та децентралізації. Важливою також організаційно-правовою засадою вдосконалення автономізації аматорських кінооб'єднань на інституційному рівні є розроблення конкретного плану змін з механізмом оцінки їх успішності.

Отже, взявши за основу наукові праці сучасних українських науковців, доходимо **висновку** про перспективи розвитку й удосконалення механізмів протекціоністської політики державного управління аматорським кіномистецтвом і вдосконалення механізмів державного управління, що відрізнятимуться від вже існуючих наявністю вдосконаленого організаційно-правового механізму та маркетингового механізмів державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Баштанник В.* Гуманізація публічного управління як імператив державно-управлінських трансформацій / В. Баштанник // Вісник НАДУ при Президентові України. — № 4. — 2012. — С. 5–12.
2. *Баштанник В.* Інноваційні механізми державного управління регіональним розвитком // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2012. — Вип. 4/15. — С. 87–94.
3. *Баштанник В.* Структурні характеристики та тенденції організа-

ційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів / В. Баштаник // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. — 2009. — № 1. — С. 5–24.
4. *Дармограй Н. М.* Реформування управління та публічна політика // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. — К. : НАДУ, 2014. — Т. 1. — С. 62–64.
5. *Федорчак О.* Інноваційний механізм державного управління : підходи до формування // Ефективність державного управління; зб. наук. праць. — 2012. — Вип. 33. — С. 150–153.
6. *Чухно І. А.* Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком // Теорія та практика державного управління. — Вип. 1 (48). — [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov. ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/04.pdf
7. *Рубцов В. П.* Державне управління та державні установи [Текст] / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська. — К.: Ун-т "Україна", 2008. — 440 с.
8. Механізм зовнішньоекономічної політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://library.if.ua/book/11/1097.html
9. *Довгань О. А.* Протекцонізм і лібералізм у зовнішньоторгівельних відносинах у процесі глобалізації економіки: автореф. ... на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук 08.01.01 "Економічна теорія". Харків, 2006. — 36 с.
10. *Щербина С. В.* Торговельна політика : конспект лекцій для слухачів спеціальності "Державне управління" / С. В. Щербина. — К. : НАДУ, 2012. — 60 с.
11. *Небава М. І.* Теорія макроекономіки / М. І. Небава. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://posibnyky.vntu.edu.ua/makro_ek/144.htm
12. *Іващук І.* Діалектика протекціонізму та вільної торгівлі в економічній політиці країн / І. Іващук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=39360
13. *Протекціонізм*, його сутність і форми [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lubbook. org/book_469_glava_17_34._Protek% D1%81% D1%96on% D1%96zm, _ jjogos.html
14. *Чаплай І. В.* Маркетинговий механізм у системі державного управління: Автореф. дис. ... канд. держ. управління : 25.00.02 / І. В. Чаплай; Академія нац. управління. — Київ, 2016. — 20 с.
15. *Гунченко К. М.* Організаційно-правовий механізм державного управління автономізацією вищих навчальних закладів в Україні: Автореф. дис. ... канд. держ. управління: 25.00.02 / К. М. Гунченко; НАДУ при Президентові України. — Київ, 2018. — 20 с.

REFERENCES

1. *Bashtannyk V.* (2012), "Humanization of public administration as an imperative of state-management transformations", Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 4, pp. 5–12.
2. *Bashtannyk V.* (2012), "Innovative mechanisms of state management of regional development", Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya, Vol. 15, pp. 87–94.

3. Bashtannyk, V. (2009), "Structural characteristics and tendencies of organizational development of national systems of public administration in the conditions of modern European integration processes", Visnyk Ukrains'koi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 1, pp. 5–24.
4. *Darmograj N. M.* (2014), "Management reform and public policy", Publichne upravlinnya: shlyaxy' rozvy'tku: materialy' nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu, vol. 1, pp. 62–64.
5. *Fedorchak O.* (2012), "Innovative mechanism of public administration: approaches to formation", Efekty'vnist' derzhavnogo upravlinnya; zb. nauk. pracz', Vol. 33, pp. 150–153.
6. *Chuxno I. A.* (2015), "Innovative approaches to regional development management", Teoriya ta prakty'ka derzhavnogo upravlinnya, vol.48, [Online], available at: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/04.pdf (Accessed 17 October 2018)
7. *Rubczov V. P.* (2008), Derzhavne upravlinnya ta derzhavni ustanovy' [State administration and state institutions] Universy'tet "Ukrayina", Kyiv, Ukraine.
8. Library (2015), Mexanizm zovnishn'o ekonomichnoyi polity'ky', [Online], available at: http://library.if.ua/book/11/1097.html (Accessed 19 October 2018)
9. *Dovgan' O. A.* (2006) "Protectionism and liberalism in foreign trade relations in the process of globalization of the economy", Doctor Thesis, Economic theory, Kharkiv National University named after V.N.Karazin, Kharkiv, Ukraine.
10. *Shherby'na S. V.* (2012), Torgovel'na polity'ka: konspekt lekcij dlya sluxachiv special'nosti "Derzhavne upravlinnya" [Trade policy: a summary of lectures for students' specialty "State administration"] NADU, Kyiv, Ukraine.
11. *Nebava M. I.* (2005) Teoriya makroekonomiky' [The theory of macroeconomics] [Online], available at: https://posibnyky.vntu.edu.ua/makro_ek/144.htm (Accessed 18 October 2018)
12. *Ivashhuk I.* "The Dialectics of Protectionism and Free Trade in the Economic Policy of the Countries" [Online], available at: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=39360 (Accessed 18 October 2018)
13. The official site All-Ukrainian expert network "Protekcionizm, jogo sutnist' i formy" [Protectionism, its essence and forms],[Online],available at:http://lubbook.org/book_469_glava_17_34._Protek%D1%81%D1%96on%D1%96zm,_jjogos.html (Accessed 15 October 2018)
14. *Chaplay I. V.* (2016), "The marketing mechanism in the system of public administration", Ph.D. Thesis, mechanisms of public administration, Academy of Municipal Administration, Kyiv, Ukraine.
15. *Gunchenko K. M.* (2018), "Organizational and legal mechanism of state administration of autonomy of higher educational institutions in Ukraine", Ph.D. Thesis, mechanisms of public administration, NADU pry' Prezy'dentovi Ukrayiny, Kyiv, Ukraine.

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-95-109

UDC: 35.01; 23.04.44

Марушева Олександра Анатоліївна,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 02093; м. Київ, вул. Бориспільська, 26-В, тел.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9126-4674

Марушева Александра Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного администрирования, соискатель научной степени доктора наук по государственному управлению, Межрегиональная Академия управления персоналом; 02093; г. Киев, ул. Бориспольская, 26-В, тел.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9126-4674

Marusheva Oleksandra Anatoliivna,
PhD in Law, Associate Professor of the Department of Public Administration, Doctoral Research Scholar of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 02093 Kyiv, Str. Boryspilska, 26-V, tel.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9126-4674

Прав Юрій Григорович,
кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 04071, м. Київ, вул. Почайнинська, 25/49, тел.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

Прав Юрий Григорьевич,
кандидат экономических наук, доцент кафедры публичного администрирования, соискатель научной степени доктора наук по государственному управлению, Межрегиональная Академия управления персоналом, 04071, г. Киев, ул. Почайнинская, 25/49, тел.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

Prav Yurii Grigorovich,
Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Public Administration Department, Doctoral Research Scholar of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 04071, Kyiv, Str. Pochainynska, 25/49, tel.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0701-9479

Барзилович Дмитро Владиславович,
Президент Всеукраїнської громадської організації "Асоціація експертів будівельної галузі", Всеукраїнська громадська організація "Асоціація експертів будівельної галузі", 04050, м. Київ, вул. Вільгельма Котарбінського, 10, тел.: +38 (097) 255 43 54, e-mail: akela16@ukr.net
ORCID: 0000-0001-5981-6803

Барзилович Дмитрий Владиславович,
Президент Всеукраинской общественной организации "Ассоциация экспертов строительной отрасли", Всеукраинская общественная организация "Ассоциация экспертов строительной отрасли", 04050, Киев, вул. Вильгельма Котарбинского, 10, тел.: +38 (097) 255 43 54, e-mail: akela16@ukr.net
ORCID: 0000-0001-5981-6803

Barzylovich Dmitry Vladyslavovych,
President of the Ukrainian Public Organization "Association of Building Industry Experts", Ukrainian Public Organization "Association of Building Industry Experts", 04071, Kyiv, Str. Wilhelma Kotarbinskoho, 10, tel.: +38 (097) 255 43 54, e-mail: akela16@ukr.net
ORCID: 0000-0001-5981-6803

СУЧАСНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ

Анотація. Визначено та проаналізовано сучасні підходи до державного регулювання будівельної галузі, що дає змогу виявити основні тенденції розвитку системи державного регулювання галузі, сформувати пріоритетні напрями сучасної економічної політики держави у цій сфері. Розглянуто механізми державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що характеризуються стратегічним та тактичним плануванням,

а також своєчасним моніторингом. Визначено підходи до регулювання соціально-економічних відносин у будівництві: дерегуляція підприємницької діяльності, децентралізація управління будівництвом, регіональний розвиток та розвиток місцевих громад, перехід від функціонального до проектного управління, управління проектами на принципах ризик-менеджменту тощо. Застосування підходу дерегуляції сприятиме створенню жорстокого конкурентного середовища у будівництві. Результатом процесу децентралізації є можливість громад самостійно розпоряджатися ресурсами, що сприятиме реалізації громадами спільних проектів будівництва та покращенню інфраструктури. В рамках регіонального розвитку та розвитку місцевих громад спостерігається розвиток житлового забезпечення на регіональному та місцевому рівнях, як результат розвитку житлового будівництва. Визначено, що впровадження проектно-орієнтованого підходу до управління є актуальним питанням. Застосування ж системного підходу до виявлення причин виникнення ризиків та вибір оптимальних методів їх оцінювання сприятиме забезпеченню ефективнішого управління проектами в будівельній галузі.

Таким чином, на сьогодні зростає необхідність у системному застосуванні сучасних підходів до регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та своєчасному моніторингу будівельної галузі, що надасть змогу обрати основні напрями її подальшої модернізації.

Ключові слова: державне регулювання, соціально-економічні відносини, концептуальні підходи, механізм, будівництво, розвиток будівельної галузі.

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЕКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Определены и проанализированы современные подходы к государственному регулированию строительной отрясли, что позволяет выявить основные тенденции развития системы государственного регулирования отрасли, сформировать приоритетные направления современной экономической политики государства. Рассмотрены механизмы государственного регулирования социально-экономических отношений в строительстве, которые характеризуются стратегическим и тактическим планированием, своевременным мониторингом. Определены подходы к регулированию социально-экономических отношений в строительстве: дерегуляция предпринимательской деятельности, децентрализация управления строительством, региональное развитие и развитие местных общин, переход от функционального к проектному управлению, управлению проектами на принципах риск-менеджмента и т. д. Применение подхода дерегуляции способствует созданию жесткой конкурентной среды в строительстве. Результатом процесса децентрализации является возможность общин самостоятельно распоряжаться ресурсами, что способствует реали-

зации совместных проектов строительства, улучшению инфраструктуры. В рамках регионального развития и развития местных общин наблюдается развитие жилищного обеспечения на региональном и местном уровнях, как результат роста жилищного строительства. Внедрение проектно-ориентированного подхода к управлению является актуальным. Системный подход к выявлению причин возникновения рисков и выбор оптимальных методов их оценки позволит обеспечить эффективное управление проектами в отрасли.

Таким образом, возрастает необходимость в системном применении современных подходов к регулированию социально-экономических отношений в строительстве и своевременному мониторингу строительной отрасли, что предоставит возможность выбора основных направлений ее дальнейшей модернизации.

Ключевые слова: государственное регулирование, социально-экономические отношения, концептуальные подходы, механизм, строительство, развитие строительной отрасли.

MODERN CONCEPTUAL APPROACHES TO THE STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION

Summary. This article defines and analyzes modern approaches to state regulation of the construction industry, which enables to reveal the main tendencies of the state regulatory system' development of the construction industry and form priority direction of the modern economic policy of the state in this area. The authors consider mechanisms of state regulation of socio-economic relations in construction, characterized by strategic and tactical planning, as well as timely monitoring. The article defines approaches to the socio-economic relations in construction' regulation, as follows: deregulation of business activities, decentralization of construction management, regional development and development of local communities, the transition from functional to project management, project management based on the risk management principles, etc. Applying the deregulation approach will contribute to creating a construction fiercely competitive environment. The decentralization will result implementation of joint construction projects by communities and improve the infrastructure. Under regional development and local communities' development, the provision of housing evolution is observed at the regional and local levels as a result of the housing construction progress. The article determines that the introduction of a project-oriented approach is a pressing issue. The use of a systematic approach to identifying the risks' causes and the optimal methods selection for assessment will allows for more effective project management in the construction.

Consequently, nowadays, there is a growing need for a systematic application of modern approaches to the regulation of socio-economic relations in construction and the timely monitoring of the industry, which will facilitate choosing the principal directions to streamline the industry.

Keywords: state regulation, socio-economic relations, conceptual approaches, mechanism, construction, development of the construction industry.

Постановка проблеми. За сучасних умов становлення та розвитку української держави зростає необхідність у створенні інноваційних підходів та формуванні механізмів державного регулювання у будівництві з урахуванням трансформації структури публічного управління.

Державне регулювання у будівництві забезпечує поєднання персональних і громадських інтересів для розвитку економіки, розширення конкурентного середовища, із одночасним забезпечення балансу між накопиченням та інвестиційною діяльністю на підставі різних видів планування і фінансування сфери будівництва.

Державне регулювання соціально-економічних відносин у будівництві забезпечує системний підхід до планування територій, містобудівного зонування, інженерних вишукувань, проектування, а також безпосередньо до виконання будівельних робіт тощо.

Сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються у будівельній галузі, вимагають теоретично обґрунтованих та ефективних концептуальних підходів і механізмів державного регулювання, впровадження яких сприятиме покращенню економічних показників у будівельній галузі із забезпеченням конкурентоспроможних позицій на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Нині зростає необхідність у визначенні сучасних тенденцій удосконалення державного регулювання та покращення економічних показників у будівельній сфері.

Зазначені питання відображені в наукових дослідженнях І. Власенка, І. Гончаренко, А. Дука, О. Лесько, Н. Мельник, О. Непомнящого та ін.

На сьогодні спостерігається значний науковий інтерес до питання державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що обумовлює необхідність упровадження інноваційних підходів до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та застосування механізмів такого регулювання будівництва в українській державі.

Мета статті — проаналізувати сучасні концептуальні підходи та механізми державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи сучасні тенденції розвитку країн світу, що супроводжується активним впливом інновацій на соціально-економічне середовище, спостерігається новітній етап, що характеризується перевагами інноваційних факторів і відображається в якісних перетвореннях будівельної сфери, створює передумови для життєдіяльності населення та економічного зростання всіх сфер національної економіки [6, с. 203].

Процес становлення і розвитку будівельної галузі та управління нею

має еволюційний характер, що триває і до цього часу. З цього приводу Н. Мельник у своїх дослідженнях формулює дев'ять етапів становлення [11]. Перший етап охоплює початок XX ст. — 1917 р. На цьому етапі управління будівництвом здійснювалося на основі виданого в 1857 р. будівельного статуту — складової частини "Зведення законів Російської імперії". Другий етап — 1917–1922 рр., при Вищій раді народного господарства (далі — ВРНГ) створюється підвідділ будівельних споруд (Підвідділ загальнокорисних державних та громадських робіт — Комдержспоруд). Третьому етапу — 1922–1932 рр. — притаманні постійні реорганізації, функції планування будівництва переходять до Держплану, при ВРНГ формується будівельний відділ. Кошти для потреб будівництва (якими раніше керував Комдержспоруд) передаються народним комісаріатам та відомствам, що створювали проектні та будівельні організації. Наступний четвертий етап — 1932–1939 рр., характеризується визначенням порядку організації будівництва, що включає три взаємоузгоджені ланки: замовник — генеральний підрядник — субпідрядник. П'ятий етап — 1939–1957 рр. — будівництво виділяється в самостійну сферу, формується загальносоюзний наркомат із будівництва (Наркобуд). Шостий етап — 1957–1967 рр. — створення системи управління народним господарством через територіальні ради народного господарства (раднаргоспи). Сьомий етап — 1967–1986 рр. — характеризується переходом від територіального до територіально-галузевого принципу управління економікою держави. Восьмий етап — 1986–1997 рр. — ліквідація територіально-галузевих будівельних міністерств, створення Міністерства будівництва Української РСР (Мінбуд), що підпорядковувалося безпосередньо Раді Міністрів УРСР. Наступний дев'ятий етап із 1997 р. по сьогодення — утворення Державного комітету з питань будівництва, архітектури та житлової політики (Держбуд України); у грудні 2005 р. створення Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (Мінбуд України).

Зрозумілим є те, що нестабільність регулювання будівельної галузі у часі мала значний вплив на становлення сучасних підходів та механізмів державного регулювання. Упровадження сучасних тенденцій вдосконалення державного регулювання в будівництві безумовно сприятиме покращенню економічних показників у будівельній сфері, із забезпеченням конкуруючих позицій на міжнародній арені.

Сьогодні державне регулювання являє собою сукупність інструментів за допомогою яких держава встановлює вимоги до суб'єктів будівельної галузі. Воно включає закони, формальні і неформальні приписи та допоміжні правила, що встановлені державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження [7].

Т. Куценко, А. Никифоров та С. Чистов зазначають, що державне регулювання є однією з функцій

державного управління. Державне управління є організаційним і регулювальним впливом держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Основними функціями управління є: організація, регулювання, контроль, планування, кадрове забезпечення [16].

Як в теоретичному аспекті, так і в реальній практиці виділяють і розглядають у державному регулюванні окремі його складові: організаційну, економічну, фінансову, бюджетну, соціальну, адміністративну, інституційну, суспільно-політичну та інші, кожна з яких здатна здійснювати певний вплив на будівельну сферу [2].

Постає актуальне питання щодо вивчення концептуальних підходів та механізмів державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що обумовили розроблення тих чи інших сучасних моделей.

На думку М. Латиніна, механізм державного регулювання — це спосіб дій суб'єкта регулювання, що ґрунтується на базових функціях і принципах, забезпечуючи за допомогою форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та усунення протиріч [8].

Механізмом державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві є сукупність дій органів влади, що спрямована на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів з метою досягнення максимальних результатів у будівельній сфері. Сучасною парадигмою розвитку у цьому напрямі є якість та досконалість територіально-локалізованої системи, що характеризується стратегічним та тактичним плануванням, а також своєчасним моніторингом.

Із цього приводу науковець І. Гончаренко зазначає, що найважливішим компонентом стратегічного планування виступає постановка довгострокових цілей розвитку, та виокремлює три етапи діяльності органів державної влади [3, с. 31]: планування діяльності, ресурсів, результатів; реалізація діяльності, ресурсів, результатів; звітність за діяльність, ресурси, результати.

Таким чином, державне регулювання соціально-економічних відносин у будівництві є основним механізмом реалізації стратегій розвитку на регіональному, національному та міжнародному рівнях.

Доцільно виокремити основні підходи до регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що є характерними на сучасному етапі та які мають істотний вплив на подальший розвиток будівельної галузі та країни в цілому.

Основними концептуальними підходами до регулювання будівництва, що набули поширення в Україні останнім часом, вважають:

- дерегуляцію підприємницької діяльності;
- децентралізацію управління будівництвом;
- регіональний розвиток та розвиток місцевих громад;
- перехід від функціонального до проектного управління;
- управління проектами на принципах ризик-менеджменту тощо.

Розглянемо більш детально сучасні підходи до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві.

1. Дерегуляція підприємницької діяльності. О. Лесько, Л. Глущенко та Т. Мещерякова, зазначають, що за сучасних умов дерегуляція є одним з основних елементів нової моделі розвитку України та складовою європейської інтеграції. Вчені зазначають, що відповідно до "Стратегії сталого розвитку "Україна–2020" [14] Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди між основними політичними партіями України дерегуляцію визначено як необхідний підхід, місією якого є кардинальне поліпшення бізнес-клімату та інвестиційного клімату в Україні, сприяння процесам створення нових робочих місць та підвищення стандартів життя [9].

Сутність дерегулювання полягає у мінімізації впливу держави на ринок для створення жорстокого конкурентного середовища для того, щоб у результаті зацікавити підприємців у використанні новітніх технологій, що дають змогу отримувати більшу різноманітність товарів при менших цінах.

Дерегулювання характеризується: переходом від тарифів до цін (вільний ринок), щоб підприємці могли отримати більшу винагороду на конкурентній основі; забезпеченням свободи конкуренції, щоб надійно стримувати ціни; переходом від ліцензування до страхування, щоб запобігти корупційним ризикам у процесі входження на ринок нових учасників, прискіпливістю до старих учасників і одночасно реальною компенсацією втрат споживачів у разі дефолту постачальника; переходом від практики запропонованих типів діяльності до практики добровільних контрактів, щоб стимулювати появу нових продуктів (ринків); дебюрократизацією — зменшенням документообігу між бізнесами і державою, а також зменшенням числа заходів перевірок, що здійснюються державними та уповноваженими державою відповідними органами.

Державна регуляторна політика має відкрити потенціал реалізації можливостей на основі [4]:

- узгодження регуляторної політики з потребами та специфікою суб'єктів малого підприємництва;
- забезпечення європейських параметрів антикорупційного вектора регуляторної політики;
- запровадження кількісного аналізу досягнутих цілей дерегуляції;
- зміцнення державної та громадської платформ формування політики дерегуляції і контролю за її виконанням.

Українськими експертами визначено, що "дерегуляція підприємницької діяльності є пріоритетним напрямом сучасної економічної політики держави. Для цього здійснюються якісні зміни в системі державного регулювання підприємницької діяльності шляхом включення механізмів дерегуляції та зменшення регуляторного тиску на підприємництво. Пріоритетом реформи дерегуляції є активізація підприємницької діяльності через усунення корупції та бюрократизації. Це дозволяє відновити позитивну динаміку економічного розвитку та покращить умо-

ви ведення бізнесу в Україні" [10, с. 28].

2. Децентралізація управління будівництвом. За результатами досліджень О. Непомнящого децентралізація державного регулювання базується на принципах субсидіарності, за якими компетенція центральних органів державної влади поступово отримує статус додаткової, допоміжної щодо компетенції тих суб'єктів, органів та організацій, що здійснюють управління на нижчих рівнях, віддалених від центру та наближених до людей [12].

Під децентралізацією розуміється можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами на їх реалізацію. До цього часу повноваження і ресурси були сконцентровані в центрі і розподілялися за виконавчою вертикаллю, що робило громади залежними і створювало перепони для розвитку реального самоврядування. Тепер основна частина зароблених коштів залишається у громаді, а її члени мають можливість самостійно приймати рішення, на що ці гроші витрачати [5, с. 8].

У межах реформи створено умови для співпраці громад, визначено процедури і можливість реалізації спільних проектів у сферах культури, розвитку спорту, освіти, охорони здоров'я, будівництва тощо. Надходження фінансових коштів на місця дало можливість відремонтувати шкільну та спортивну інфраструктури, будуються нові дороги, дитячі садки та школи [5, с. 9]. Одним із напрямів цієї програми є модернізація застарілого житла, будівель у віддалених і малих населених пунктах областей.

Таким чином, реалізація заходів із децентралізації сприяє ефективному розвитку української держави.

3. Регіональний розвиток та розвиток місцевих громад.

За рахунок коштів місцевих бюджетів відбувається забезпечення не тільки ефективного функціонування таких важливих сфер життєдіяльності адміністративно-територіального утворення, як житлово-комунальне господарство, інженерно-транспортна інфраструктура, будівництво житла та інших капітальних об'єктів, а також забезпечення додаткових умов для їх розвитку [13].

С. Шульц зазначає, що потребують вирішення такі питання компетенції регіональної влади, як управління об'єктами спільної власності територіальних громад і розвиток спільної для територіальних громад інфраструктури [17, с. 32]. Виходячи з цього, у дослідженнях [17, с. 32] систематизовано напрями діяльності, що спрямовані на регіональний розвиток та розвиток місцевих громад, а саме:

- формування механізмів децентралізації державних повноважень і передачі їх на регіональний і місцевий рівні за умов їх достатнього фінансового забезпечення;
- узгодження інтересів держави, регіону та суб'єктів економічної діяльності;
- поєднання секторальної (галузевої) та регіональної політики щодо розвитку окремих територій;
- створення умов для функціонування на території регіонів суб'єктів економічної діяльності, що забезпечать використання їх конкурентних

переваг і сприятимуть розв'язанню соціально-економічних проблем територій;

• сприяння розвитку іміджевих для певних регіонів суб'єктів економічної діяльності.

В умовах процесів децентралізації регіональний розвиток та розвиток місцевих громад значно покращився. Спостерігається розвиток житлового забезпечення на регіональному та місцевому рівнях, розвиток інфраструктури, у тому числі, житлового будівництва, спрощення умов ліцензування та отримання дозволів на виконання будівельних робіт та на ведення бізнесу в цілому, можливість впливу на покращення бізнес-клімату на місцях.

4. Перехід від функціонального до проектного управління. Питання інтеграції теоретичних підходів у практику виконання проектів та програм набувають особливої актуальності в Україні через необхідність покращення керованості у складних організаційних умовах: обмеження у часі, зниження фінансової стабільності, оптимізації у використанні ресурсів [15, с. 6].

Перехід до результативного державного управління потребує необхідності планування діяльності органів державної влади та його націленості на кінцеві результати. Це призводить до необхідності побудови структури органів державної влади відповідно до цілей і завдань, що стоять перед органами державної влади [3, с. 26].

Проектно-орієнтований підхід управління в умовах сьогодення зумовлює необхідність трансформації вітчизняної системи управління проектами (як на регіональному рівні, так і на рівні окремого об'єкта) у напрямі активного впровадження міжнародних стандартів проектного менеджменту. Проектний підхід управління орієнтується на дотримання чітких параметрів щодо термінів, фінансових, матеріальних і трудових ресурсів [15, с. 6].

5. Управління проектами на принципах ризик-менеджменту. Управління проектами на принципах ризик-менеджменту — це особлива сфера діяльності української держави, від якої багато в чому залежить реалізація тактичних і стратегічних цілей. Принципи та підходи управління проектами застосовані в тому виді діяльності, де потрібно оцінити, правильно розпланувати та реалізувати пов'язані між собою завдання.

Дослідженнями [1, с. 119] встановлено, що незалежно від виду, ризик у будь-якому разі проходить кілька етапів управління ним:

• аналіз ризику будівельної продукції;

• контроль за ризиком під час будівельного процесу;

• фінансування ризику, в т. ч. спрямування коштів на страхування будівельної галузі.

Ефективна організація системи управління ризиками дає можливість чітко та своєчасно організувати такі процеси:

• швидко ідентифікувати ризики;

• проаналізувати та зробити оцінювання ризиків;

• здійснити розроблення ефективних заходів із протидії наступу ризиків;

• розробити заходи щодо мінімізації ступеня ризиків.

Застосування системного підходу до виявлення причин виникнення ризиків та вибір оптимальних методів їх оцінювання дасть можливість забезпечити ефективне управління проектами на принципах ризик-менеджменту в будівельній галузі.

Отже, аналізуючи сучасні підходи до регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, слід враховувати, що нестабільність історичних підходів до регулювання будівельної галузі має значний вплив на становлення сучасних підходів та механізмів. Впровадження сучасних підходів удосконалення державного регулювання в будівництві безумовно сприяє покращенню економічних показників у будівельній сфері із забезпеченням конкуруючих позицій на міжнародній арені.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Визначено п'ять основних сучасних підходів до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві: 1) дерегуляція підприємницької діяльності; 2) децентралізація управління будівництвом; 3) регіональний розвиток та розвиток місцевих громад; 4) перехід від функціонального до проектного управління; 5) управління проектами на принципах ризик-менеджменту. Проведено аналіз цих концептуальних підходів до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що дає змогу виявити основні тенденції розвитку державного регулювання, визначити позитивні аспекти впровадження таких сучасних підходів та сформувати пріоритетні напрями економічної політики держави. Впровадження сучасних тенденцій удосконалення державного регулювання та застосування визначених підходів до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві має сприяти покращенню економічних показників, забезпеченню конкуруючих позицій сфери будівництва на міжнародній арені.

Аналіз результатів дослідження механізмів державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві показав, що ці механізми в сучасних умовах мають свої особливості, зокрема: зростає необхідність у систематизації методів державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та своєчасному моніторингу як державного регулювання, так і результатів упровадження його окремих методів, а також у модернізації механізмів державного регулювання.

Комплексне питання функціонування механізмів державного регулювання та ефективне застосування підходів до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві потребує подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Власенко І. М.* Світовий досвід удосконалення державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади / І. М. Власенко // "Інвестиції: практика та досвід". — № 10. — 2018. — С. 117–120. — Ре-

жим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2018/25.pdf (дата звернення 07.10.2018).
2. *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку [Текст]: монографія / В. М. Геєць. — Київ: НАН України; Ін-т економіки та прогнозувань НАН України, 2009. — 864 с.
3. *Гончаренко І. Г.* Державний механізм регулювання соціально-економічного розвитку: теорія, методологія та практика / І. Г. Гончаренко // дис. ... д-ра наук з держ. упр. Маріуполь. — 390 с. — Режим доступу : http://dsum.edu.ua/upload/diser/003_goncharenko/goncharenko_dis.pdf (дата звернення 07.10.2018).
4. Дерегуляція бізнесу в Україні // Державна регуляторна служба України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.drs.gov.ua/deregulation/deregulyatsiya-biznesu-v-ukrayini/ (дата звернення 07.10.2018).
5. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання // International Alert / Український незалежний центр політичних досліджень [Електронний ресурс]. — 2017. — Режим доступу : https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf (дата звернення 07.10.2018).
6. *Дука А. П.* Регулювання інноваційного розвитку будівельної сфери / А. П. Дука // Економіка: реалії часу. — № 3(13). — 2014. — С. 203–208. — Режим доступу : http://economics.opu.ua/files/archive/2014/No3/203-208.pdf (дата звернення 07.10.2018).
7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін — Київ : НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: Р. М. Їжа (співголова), В. Р. Бодров (співголова) та ін. — 2011. — 648 с.
8. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. — Харків: Вид-во ХаРІ НАДУ "Магістр", 2006. — 320 с.
9. *Лесько О. Й.* Дерегуляція підприємницької діяльності та покращення умов ведення бізнесу в Україні / О. Й. Лесько, Л. Д. Глущенко, Т. К. Мещерякова // Вісник Вінницького політехнічного інституту. — 2016. — № 1. — С. 58–64. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvpi_2016_1_11. (дата звернення 10.10.2018).
10. *Ляшенко В. І., Толмачова Г. Ф.* Оцінка процесів дерегуляції підприємницької діяльності в Україні / В. І. Ляшенко, Г. Ф. Толмачова // Економічний вісник Донбасу. — № 1(51). — 2018. — С. 23–30. — Режим доступу: http://www.evd-journal.org/ download/2018/1(51)/pdf/04-Lyashenko.pdf (дата звернення 09.10.2018).
11. *Мельник Н.* Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України / Н. Мельник // Вісник Тернопільського національного економічного університету. — 2013. — Вип. 4. — С. 69–76. —Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2013_4_10. (дата звернення 10.10.2018).
12. *Непомнящий О. М.* Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України / О. М. Непомнящий // Державне будівництво. — 2014. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30. (дата звернення 10.10.2018).

13. *Петрушенко Ю., Люта О.* Місцеві позики та їх роль у фінансовому забезпеченні місцевих органів влади / Ю. Петрушенко, О. Люта // Сталий людський розвиток місцевих громад: Наукові праці ВНЗ-партнерів Проекту ЄС/ПРООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" [уклад.: М. А. Лепський, І. В. Дударева]; за заг. ред. М. А. Лепського. — 2015. — 464 с. — Режим доступу : http://cba.org.ua/images/stories/Monography_final_text.pdf (дата звернення 07.10.2018).
14. Указ Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 15 січня (№ 6). — С. 8.
15. *Фесенко Т. Г.* Управління проектами: теорія та практика виконання проектних дій: навч. посіб. / Т. Г. Фесенко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. — Харків: ХНАМГ, 2012. — 181 с. — Режим доступу: http://eprints.kname.edu.ua/ (дата звернення 09.10.2018).
16. *Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф.* Державне регулювання економіки: навч. посіб. / [С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.]. — 2-ге вид., доопр. і допов. — Київ : КНЕУ, 2005. — 440 с.
17. *Шульц С. Л.* Регіональна політика в Україні: еволюційні засади та стратегічні перспективи / С. Л. Шульц // Регіональна економіка. — 2014. — № 3. — С. 26–36. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_5. (дата звернення 11.10.2018).

REFERENCES

1. *Vlasenko I. M.* (2018). Svitovyi dosvid udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia ryzykamy u sferi budivnytstva ta ekspluatatsii sporud pid chas detsentralizatsii vlady [World experience of improving the state risk management in the field of construction and operation of facilities during decentralization of power]. Investytsii: praktyka ta dosvid — Investments: practice and experience, 10, 117–120. Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2018/25.pdf [in Ukrainian].
2. *Heiets V. M.* (2009). Suspilstvo, derzhava, ekonomika: fenomenolohiia vzaiemodii ta rozvytku [Society, state, economics: phenomenology of interaction and development]. Kyiv: NAN Ukrainy; In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy [in Ukrainian].
3. *Honcharenko I. H.* Derzhavnyi mekhanizm rehuliuvannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku: teoriia, metodolohiia ta praktyka [State Mechanism for the Regulation of Socio-Economic Development: Theory, Methodology and Practice]. Candidate's thesis. Mariupol. Retrieved from http://dsum.edu.ua/upload/diser/003_goncharenko/goncharenko_dis.pdf [in Ukrainian].
4. Derehuliatsiia biznesu v Ukraini [Deregulation of business in Ukraine]. (n.d.). www.drs.gov.ua. Retrieved from http://www.drs.gov.ua/deregulation/deregulyatsiya-biznesu-v-ukrayini/ [in Ukrainian].
5. Detsentralizatsiia v Ukraini: dosiahnennia, nadii i poboiuvannia [Decentralization in Ukraine: achievements, hopes and fears]. (2017). www.international-alert.org. Retrieved from https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf [in Ukrainian].
6. *Duka A. P.* (2014). Rehuliuvannia innovatsiinoho rozvytku budivelnoi sfery [Regulating the innovative development of the construction industry]. Ekonomika: realii chasu —

Economics: Realities of Time, 3(13), 203-208. Retrieved from http://economics.opu.ua/files/archive/2014/No3/203-208.pdf [in Ukrainian].
7. *Yizha R. M., Bodrov V. R.*, et al. (Eds.). (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. (Vols. 4 : Haluzeve upravlinnia — Branch Management). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
8. *Latynin M. A.* (2006). Ahrarnyi sektor ekonomiky Ukrainy: mekhanizm derzhavnoho rehuliuvannia [Agrarian sector of economy of Ukraine: mechanism of state regulation]. Kharkiv: Vyd-vo KhaRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
9. *Lesko O. Y., Hlushchenko L. D., Meshcheriakova T. K.* (2016). Derehuliatsiia pidpryiemnytskoi diialnosti ta pokrashchennia umov vedennia biznesu v Ukraini [Deregulation of entrepreneurial activity and improvement of business conditions in Ukraine]. Visnyk Vinnytskoho politekhnichnoho instytutu — Bulletin of the Vinnytsia Polytechnic Institute, 1, 58-64. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvpi_2016_1_11 [in Ukrainian].
10. *Liashenko V. I., Tolmachova H. F.* (2018). Otsinka protsesiv derehuliatsii pidpryiemnytskoi diialnosti v Ukraini [Assessment of Deregulation Processes in Entrepreneurship in Ukraine]. Ekonomichnyi visnyk Donbasu — Economic Bulletin of the Donbas, 1(51), 23-30. Retrieved from http://www.evd-journal.org/download/2018/1(51)/pdf/04-Lyashenko.pdf [in Ukrainian].
11. *Melnyk N.* (2013). Istorychni etapy rozvytku orhanizatsiinykh form upravlinnia budivnytstvom na terytorii Ukrainy [Historical stages of the development of organizational forms of management of construction in the territory of Ukraine]. Visnyk Ternopilskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu —Bulletin of the Ternopil National Economic University, 4, 69-76. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2013_4_10 [in Ukrainian].
12. *Nepomniashchyi O. M.* (2014). Detsentralizatsiia derzhavnoho rehuliuvannia budivelnoi diialnosti: zakordonnyi dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of state regulation of construction activity: foreign experience for Ukraine]. Derzhavne budivnytstvo — State construction, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30 [in Ukrainian].
13. *Petrushenko Yu., Liuta O.* (2015). Mistsevi pozyky ta yikh rol u finansovomu zabezpechenni mistsevykh orhaniv vlady [Local loans and their role in the financial provision of local authorities]. Stalyi liudskyi rozvytok mistsevykh hromad — Sustainable human development of local communities: Scientific works of HEIs-partners of the EU / UNDP Project "Local Development-oriented to the community. M. A. Lepskyi (Eds.). (pp. 173-177). Retrieved from http://cba.org.ua/images/stories/Monography_final_text.pdf [in Ukrainian].
14. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina–2020": vid 12 sichnia 2015 roku № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine On the Strategy of Sustainable Development" Ukraine-2020" from January 12 2015, № 5/2015"]. (2015). Uriadovyi kurier — Government Courier, 6, 8 [in Ukrainian].
15. *Fesenko T. H.* (2012). Upravlinnia proektamy: teoriia ta praktyka vykonannia proektnykh dii [Project Management: Theory and Practice of Project Activities]. Kharkiv : KhNAMH. Retrieved from http://eprints.kname.edu.ua/ [in Ukrainian].

16. *Chystov S. M., Nykyforov A. Ye., Kutsenko T. F.,* et al. (2005). Derzhavne rehuliuvannia ekonomiky [State regulation of the economy]. (2nd ed., rev.). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
17. *Shults S. L.* (2014). Rehionalna polityka v Ukraini: evoliutsiini zasady ta stratehichni perspektyvy [Regional Policy in Ukraine: Evolutionary Principles and Strategic Perspectives]. Rehionalna ekonomika. — Regional Economics, 3, 26-36. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_5 [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-110-123

UDC: 378.014 (477)

Мартишин Денис Сергійович,
кандидат наук з богослов'я, завідувач кафедри українознавства, православ'я та теології, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (098) 561 65 63, e-mail: mdsdenim@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2770-7757

Мартышин Денис Сергеевич,
кандидат наук по богословию, заведующий кафедрой украиноведения, православия и теологии, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (098) 561 65 63, e-mail: mdsdenim@ukr.net.

ORCID: 0000-0002-2770-7757

Martyshyn Denys Serhiiovych,
candidate sciences in theology, head of the Department of Ukrainian Studies, Orthodoxy and Theology, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (098) 561 65 63, e-mail: mdsdenim@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2770-7757

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОСИЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ

Анотація. Розглядається одна з актуальних тем в державному управлінні — розвитку та посиленню конструктивної взаємодії Церкви та держави. Важливим фактором діалогу держави та релігійних організацій є інформаційно-комунікативна політика.

Доцільність аналізу сучасного стану взаємовідносин держави та Церкви в Україні підтверджується необхідністю розроблення нових моделей державно-церковних відносин, які б відповідали вимогам сучасної демократичної країни та розвиненого громадянського суспільства. Після краху атеїстичного режиму Радянського Союзу, в умовах процесів глобалізації, всебічного впровадження інформаційних технологій та встановлення гуманістичної концепції розвитку людства, релігійна проблематика осмислення буття набуває нового значення. Розвиток церковної комунікації у цій новій духовній, соціальній, економічній та політичній реальності зазнає певної трансформації. Поглиблення релігійності, духовності й моральності сучас-

ної людини — стають складовою системи державного управління, а взаємовідносини Церкви та держави — необхідною життєвою умовою для подальшого розвитку сучасного світу. Без урахування релігійного чинника державі важко вибудувати гармонійну систему суспільних відносин.

Актуальні питання взаємовідносин держави та Церкви залишаються ключовими для державного управління. Саме тому необхідно визначити основні контури інформаційно-комунікативної політики, теоретико-методологічні засади взаємовідносин держави та релігійних організацій. Така проблематика набуває важливого значення у контексті посилення впливу Християнських Церков України на процеси розбудови демократичного суспільства.

Актуальність цієї теми обумовлена тим фактом, що проблеми взаємовідносин держави та Церкви постійно перебувають у фокусі державних керманичів, лідерів політичних партій, церковних ієрархів та науковців. Інформаційно-комунікативна політика держави у сфері релігії була і залишається темою постійних дискусій між теоретиками та практиками державного управління.

У ході аналізу визначено, що інформаційно-комунікативна політика держави у сфері релігії та розвиток самої церковної комунікації мають великі можливості. Однак, науковцями та управлінцями недостатньо враховується безпосередній вплив Церкви на життя українського суспільства. Зокрема, автор вказує напрями розширення діалогу Церкви та держави. Детально вивчено види церковної комунікації. Визначено, що ефективна організація церковної комунікації та інформаційно-комунікативна політика держави у сфері релігії, яка відповідає принципам демократії, свободи слова та віросповідань сприяє суттєвому зміцненню духовної єдності народу.

Запропоновано шляхи вирішення можливих проблем розвитку церковної комунікації. На сучасному етапі розвитку української держави, через виникнення політичних і соціальних проблем, напруженості у суспільстві зросла також необхідність інтегрованості релігії, християнської теології, соціального вчення Церкви у процеси державотворення. Водночас виникнення глобальних проблем людства спонукає до необхідності застосування синергії релігії та науки, пошуку способів розв'язання світових конфліктів шляхом об'єднання зусиль представників релігії, держави, політичних сил та громадянського суспільства. Виходячи з цього, постала значна необхідність у постійному діалозі Церкви та держави.

Ключові слова: діалог, взаємодія, комунікація, держава, інформаційно-комунікативна політика, соціальне вчення Церкви, місія, релігія, громадянське суспільство, свобода, демократія.

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЦЕРКВИ

Аннотация. Рассматривается одна из актуальных тем в государственном управлении — развитие и укрепление конструктивного взаимодействия

Церкви и государства. Важным фактором диалога государства и религиозных организаций является информационно-коммуникативная политика.

Целесообразность анализа современного состояния взаимоотношений государства и Церкви в Украине подтверждается необходимостью разработки новых моделей государственно-церковных отношений, соответствующих требованиям современной демократической страны и развитого гражданского общества. После краха атеистического режима Советского Союза, в условиях процессов глобализации, всестороннего внедрения информационных технологий и установления гуманистической концепции развития человечества, религиозная проблематика осмысления бытия приобретает новое значение. Развитие церковной коммуникации в этой новой духовной, социальной, экономической и политической реальности испытывает определенную трансформацию. Углубление религиозности, духовности и нравственности современного человека — становятся частью системы государственного управления, а взаимоотношения Церкви и государства — необходимым жизненным условием дальнейшего развития современного мира. Без учета религиозного фактора государству трудно выстроить гармоничную систему общественных отношений.

Актуальные вопросы взаимоотношений государства и Церкви остаются ключевыми для государственного управления. Именно поэтому так важно определить основные контуры информационно-коммуникативной политики, теоретико-методологические основы взаимоотношений государства и религиозных организаций. Такая проблематика приобретает важное значение в контексте усиления влияния Христианских Церквей Украины на процессы развития демократического общества.

Актуальность этой темы обусловлена тем фактом, что проблемы взаимоотношений между государством и Церковью постоянно находятся в фокусе государственных руководителей, лидеров политических партий, церковных иерархов и ученых. Информационно-коммуникативная политика государства в сфере религии была и остается темой постоянных дискуссий между теоретиками и практиками государственного управления.

В ходе анализа определено, что информационно-коммуникативная политика государства в сфере религии и развитие самой церковной коммуникации имеют большие перспективы. Однако учеными и управленцами недостаточно учитывается непосредственное влияние Церкви на жизнь украинского общества. Кроме этого, автор указывает направления расширения диалога Церкви и государства. Подробно изучены виды церковной коммуникации. Определено, что эффективная организация церковной коммуникации и информационно-коммуникативная политика государства в сфере религии, соответствующая принципам демократии, свободы слова и вероисповедания способствует существенному укреплению духовного единства народа.

Предложены пути решения возможных проблем развития церковной коммуникации. На современном этапе развития украинского государства из-за возникновения политических и социальных проблем, напряженности

в обществе возросла также необходимость интеграции религии, христианской теологии, социального учения Церкви в процессы государственного строительства. Одновременно возникновение глобальных проблем человечества подводит к необходимости применения синергии религии и науки, поиска способов решения мировых конфликтов путем объединения усилий представителей религии, государства, политических сил и гражданского общества. Исходя из этого, возникла большая необходимость в постоянном диалоге Церкви и государства.

Ключевые слова: диалог, взаимодействие, коммуникация, государство, информационно-коммуникативная политика, социальное учение Церкви, миссия, религия, гражданское общество, свобода, демократия.

INFORMATIONAL AND COMMUNICATIVE POLICY AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING OF INTERACTION OF STATE AND CHURCH

Abstract. This article is devoted to one of the topical issues in state governance — the development and strengthening of constructive interaction between the Church and the state. An important factor in the dialogue between the state and religious organizations is the information and communicative policy.

The expediency of analyzing the current state of relations between the state and the Church in Ukraine is confirmed by the need to develop new models of state-church relations that meet the requirements of a modern democratic country and a developed civil society. After the collapse of the atheistic regime of the Soviet Union, in the context of globalization processes, the comprehensive introduction of information technologies and the establishment of a humanistic concept of the development of mankind, religious problems of understanding life take on new meaning. The development of church communication in this new spiritual, social, economic and political reality is experiencing a certain transformation. The deepening of religiosity, spirituality and morality of a modern person becomes a part of the system of government, and the relationship between the Church and the state is a necessary condition for the further development of the modern world. Without taking into account the religious factor, it is difficult for the state to build a harmonious system of social relations.

The urgent issues of state and Church relations remain key to public administration. That is why it is so important to identify the main contours of information and communication policy, the theoretical and methodological principles of relations between the state and religious organizations. Such a problem becomes important in the context of the strengthening of the influence of the Christian Churches of Ukraine on the processes of building a democratic society.

The urgency of this topic is due to the fact that the problems of relations between the state and the Church are constantly in the focus of state leaders, leaders of political parties, church hierarchs and scholars. Information and communicative

policy of the state in the field of religion was and remains the subject of constant discussions between theorists and practices of public administration.

In the course of the analysis, the author determines that the state's information and communicative policy in the field of religion and the development of the church communication themselves have great potential, but scientists and managers do not sufficiently take into account the direct influence of the Church on the life of Ukrainian society. In addition, the author points out ways to expand the dialogue between the Church and the state. The types of church communication are studied. It is determined that effective organization of church communication and information and communicative policy of the state in the field of religion, which corresponds to the principles of democracy, freedom of speech and beliefs, contribute to a significant strengthening of the spiritual unity of the people.

In conclusion, the author provides solutions to possible problems in the development of church communication. At the current stage of development of the Ukrainian state, due to the emergence of political and social problems and tensions in society, the need for the integration of religion, Christian theology, and the social doctrine of the Church in the processes of state formation has also increased. At the same time, the emergence of global problems of humanity leads to the need to use the synergy of religion and science, the search for solutions to world conflicts by combining the efforts of representatives of religion, state, political forces and civil society. Accordingly, the author points to the need for a permanent dialogue between the Church and the state.

Keywords: dialogue, interaction, communication, state, informational and communicative policy, social doctrine of the Church, mission, religion, civil society, freedom, democracy.

Постановка проблеми. Важливість та необхідність ґрунтовного науково-богословського осмислення питань церковної комунікації полягає в тому, що багатогранний розвиток релігійних громад, соціальна місія Церкви, розбудова демократичного й громадянського суспільства, вільний доступ віруючої людини до інформації, всебічні процеси глобалізації, модернізації є важливими факторами не лише розбудови сучасної демократичної держави, але й нових моделей релігійного буття.

Адже йдеться про духовну відповідальну позицію християнина за власну священну місію проголошення Євангелія, духовних цінностей християнства. Відомо, що поняття "комунікація" в сучасній науці є досить широко вживаним. Комунікацію науковці розглядають у контексті: "як систему, у якій здійснюється процес взаємодії та використовуються способи спілкування, що дають змогу створювати, передавати й приймати різноманітну інформацію" [1, с. 8].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Слід наголосити, що значний внесок у дослідження теоретичних проблем упровадження

комунікативних концепцій та технологій в Україні зробили такі науковці: Г. Щокін, В. Козаков, О. Радченко, О. Антонова, Е. Афонін, В. Бебик, М. Білинська, В. Ребкало, В. Різун, Є. Романенко, А. Савков, С. Серьогін, Г. Ситник, І. Сурай, С. Телешун, І. Чаплай, Д. Кіслов, М. Головатий, О. Бухтатий.

У їхніх працях окреслено потребу у розгляданні буття людської особистості, родини, держави та людства у безпосередньому зв'язку з Богом, Який теологією розглядається як володар Буття, і як причина Буття. Зрозуміло, що застосовуючи духовну парадигму життя, розвитку людства та богословський підхід у державному управлінні можна здійснити синтез, який передбачає звернення науковців до вивчення біблійного одкровення, соціального вчення Церкви, публічної й політичної теології.

На необхідність діалогу науки і релігії та формування інтегрованого науково-богословського світогляду звертають увагу західні християнські богослови: Г. Кюнг, Р. Хейз, Т. Райт, Р. Нібур, Д. Карсон, П. Нулленс, Р. Міченер, К. Деянг, П. Хелм, Д. Брей, П. Дженсен, Д. Маклеод, Е. Клауні, Р. Летем, С. Фергюсон, П. Пеннер, Й. Раймер, Р. Бакке, С. Честер, С. Хауервакс, Р. Кристофер, Д. Стотт, У. Брюггеман.

Значний внесок у дослідження теоретичних проблем комунікації Церкви, держави та українського суспільства зробили відомі науковці, зокрема: А. Колодний, М. Маринович, В. Бондаренко, В. Єленський, С. Здіорук, О. Саган, Л. Филипович, П. Яроцький, Р. Небожук, Ю. Чорноморець, А. Арістова, О. Недавня, Т. Гаврилюк, В. Шевченко, В. Петренко, П. Павленко, О. Бучма, М. Черенков, В. Чемерис, В. Сергійчук, Ф. Медвідь, Я. Грицак, М. Гетьманчук, А. Аржаковський, А. Зінченко, Г. Щокін, М. Головатий, Є. Романенко, О. Радченко, В. Пасічник, М. Пірен.

Багатогранні процеси комунікації Церкви з державою, важливі питання державотворення, проблематика взаємодії Церкви та держави, питання інформаційно-комунікативного простору знайшли своє вагоме місце у роботах церковних діячів. Дослідження в цьому напрямі проводили митрополит Андрей (Шептицький), кардинал Йосиф (Сліпий), митрополит Володимир (Сабодан), патріарх Філарет (Денисенко), кардинал Любомир (Гузар), митрополит Святослав (Шевчук), митрополит Олександр (Драбинко), єпископ Борис (Гудзяк), архімандрит Кирило (Говорун), священик Петро Балог ОР.

Серед українських вчених, наукових установ, громадських об'єднань, які найбільше зробили для дієвої взаємодії релігії та суспільства, варто виокремити діяльність Української Асоціації релігієзнавців (А. Колодний), Центру дослідження релігій (В. Єленський), кафедри культурології факультету філософської освіти і науки Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова (В. Бондаренко), Духовно-просвітницького центру імені святих апостолів при МАУП.

Проблеми інформаційно-комунікативної політики держави та церковної комунікації досить активно обговорюються на конференціях і

наукових семінарах, але незважаючи на низку публікацій та фундаментальних досліджень з цієї тематики, ще й досі залишаються нерозкритими численні питання діалогу Церкви та держави на сучасному етапі розвитку України.

Метою статті є аналіз інформаційно-комунікативної політики як інструменту посилення взаємодії держави та Церкви на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи важливі аспекти державного управління у сфері релігії, головні напрями соціального вчення християнства в контексті місії Християнських Церков, важливо зупинитися на гострій актуальній богословській проблемі самої церковної місії. У даному випадку йдеться не лише про зміст церковного проголошення Євангелія у храмі, не лише про те, що Церква проповідує серед парафіян, а про те, що необхідно зробити богословській науці для того, щоб церковна проповідь в сучасних умовах була життєвою, зрозумілою, дієвою, актуальною та затребуваною сучасним суспільством. Адже християнська теологія є не лише філософським заглибленням у догматику, канонічне право, моральне вчення Церкви. Теологія — це особливе звіщення Церквою істини, думки Бога про людину, природу та світ. Саме тому, донести зрозумілою мовою до сучасної людини основні аспекти соціальної думки християнства, які торкаються питань політики, державотворення, геополітичних інтересів, економіки, права, інформаційного розвитку та всебічних процесів сучасної комунікації — важлива умова плідної місії Церкви в сучасному світі.

Зазначимо, що з нашої точки зору, нова парадигма українського державотворення мусить враховувати не лише досягнення філософії, політології, державного управління, економіки, публічного адміністрування, але й теологічну думку, релігійні процеси розвитку суспільства. Йдеться про формування нової духовної парадигми державотворення. Її серцевиною має бути розуміння цілісності духовного і матеріального життя сучасної людини, яке гармонічно пов'язане з богословською категорією буття, усвідомлення духовної місії людини, з утвердженням значення духовних ідеалів, моралі, релігійних цінностей у формуванні й реалізації державної політики та здійснення державного управління. Саме про це говорить верховний архієпископ, Глава і Отець УГКЦ Блаженніший Святослав (Шевчук): "Нині в Україні ми є свідками народження чогось нового. Це породжує оптимізм, адже є ліпшим від того, що було вчора... Держава відкриває своє християнське коріння й хоче керуватися суспільним ученням Церкви, яке водночас є інструментом євангелізації суспільства" [2, с. 17].

Богословський підхід в державному управлінні передбачає конструктивний діалог світської науки та церковних інститутів. Отже, аналіз наукових розробок світських вчених свідчить про те, що поняття "комунікація" є предметом дослідження сучасної науки. Але питання впливу церковної комунікації на становлення сучасної української держави та розвиток громадянського суспіль-

ства в Україні ще не стали особливим об'єктом наукових досліджень церковних науковців. Отже, актуальність вивчення проблем інформаційно-комунікативної політики як інструменту посилення взаємодії держави та Церкви не викликає сумніву.

На нашу думку, подальше поглиблення комунікації Церкви та держави починає залежати від інформаційно-комунікативних технологій. Саме вони активізують розвиток інноваційних засобів церковної проповіді, взаємодії священнослужителів та парафіян, політичних інститутів і релігійних громад. Звичайно, насамперед йдеться про Інтернет, соціальні мережі й інші електронні засоби комунікації. Вочевидь, що сучасні процеси глобалізації, інформатизації, розвиток сучасних комп'ютерних технологій створили фундамент принципово нової системи комунікативних зв'язків Церкви, держави, суспільства. Нові системи комунікацій впливають і на богословське осмислення реалій буття людства. Інтерес до всебічного вивчення досягнень сучасної теологічної думки світу обумовив використання й адаптацію церковними інститутами та громадами інформаційно-комунікативних технологій. Церковна соборність, спілкування, молитовне єднання, обговорення реальних існуючих церковних проблем життя християнина постійно потребують ефективних засобів взаємодії Церкви, громадянського суспільства з державою.

Зазначимо, що в церковному житті України, на відміну від Росії, християни (пересічні парафіяни) намагаються встановити діалог між церковною ієрархією, священиками та мирянами. Запровадити в церковній комунікації рівноправний обмін богословськими думками з приводу життя парафій, автокефалії, самостійності Церков, дати певну відверту християнську оцінку політичним явищам і процесам державотворення, національного будівництва, насамкінець узгодити соціальні реалії українського соціуму з біблійним одкровенням, християнською теологією та мораллю. Знані науковці Є. Романенко, В. Козаков, О. Рашковська, В. Ребкало, І. Чаплай наголошують: "Особливе значення при цьому мають воля політичних, релігійних та інших переконань, свобода слова, а також право й можливість безперешкодно висловлювати свою думку, вільно шукати, одержувати й поширювати різного роду інформацію й ідеї незалежно від державних кордонів, якщо вони не суперечать гуманістичним принципам" [1, с. 57].

Виходячи з вищевикладених роздумів, зазначимо, що релігійне життя суспільства, як і окремі події в житті людини, значною мірою залежать від особистої праведності, релігійних настанов релігійних інститутів та богословських поглядів на світ. На нашу думку, державному управлінню слід здійснювати вивчення основ життя соціуму саме через дослідження релігійної поведінки людей, їхнього внутрішнього світу [3, 4]. Це означає, що неможливо пояснити поведінку людини одним лише безпосереднім впливом на людську особистість політики, економіки, ідеології та біологічних явищ природи. Навіть історія людства доводить,

що обставини можуть бути одні й ті самі, а поведінка людей різною. Тому християнське богослов'я вивчає багатий та складний внутрішній світ людини та її духовні настанови поведінки і може суттєво збагатити сучасні наукові розробки у галузі державного управління.

З точки зору церковної комунікації та християнського вчення про світ, зовнішнє середовище впливає на людину, але кожна людина реагує на зовнішні стимули залежно від власних духовних уявлень про світ, моральні цінності, основою яких для християнина є віра в Бога. Не складно помітити, що певним духовним явищам у житті Церкви, важливим подіям в історії людства передують відповідні духовні уявлення про Бога, Церкву, світ і суспільство. Християнська соціальна думка вбачає розвиток суспільства у творенні та утвердженні Правди Божої. Християнство є реальною силою та духовним багатством життя соціуму [5; 6].

Таким чином, цілком слушно, що науковці, які займаються питаннями державної інформаційно-комунікативної політики у сфері релігії, вивчають питання божественної справедливості в житті людства, вищих духовних смислів буття, кардинальної трансформації всього світу у контексті релігії. І науковцям необхідно показати реальний вплив цих духовних цінностей на побудову справедливого суспільства, заснованого на релігійних уявленнях сучасної людини. Православ'я, згідно із соціальною думкою християнства, має об'єднати суспільство у процесах облаштування всіх сфер людського буття у світлі Євангелія, але з урахуванням реальних сил гріха та духовного поневолення.

Дослідники змушені визнати, що не всі люди живуть за законами любові, милосердя й пробачення, як цього вимагає християнська мораль. Але це не означає, що проповідь Церкви Христової є утопічною та нереалістичною в цьому земному світі. Якби закон любові не домінував у людських взаєминах, то суспільство припинило б існувати й розвиватися. Християнство для релігійного мислителя є релігією любові, в любові він вбачає сенс життя, ідеал духовної досконалості та основу суспільного буття. В історії етики та філософії існують різні погляди на походження та сутність моралі: одні вчені вважають, що людина за своєю природою є доброю і в ній немає жодного гріха, інші наполягають, що людина є твариною, а утвердження сили, волі та влади в соціумі є природним прагненням людської особистості. Для християнського богослова, служіння Богу, творіння добра, прагнення до добра, любов, світло, істина — це практика християнського життя, а не абстрактні теорії про моральність. З такої позиції, віра в Бога, служіння Церкви є цілком виправданим та духовно спасенним, визвольним для людини, сприятливим для її духовного зростання та суспільного розвитку [5; 6].

Бог, за вченням Церкви, посилає людині можливість удосконалити й одухотворити всю світобудову. Звідси в християнина світла віра у високі явища благодатного та доброчесного життя. Гріх — це, передусім, обмеженість людського буття, зубожіння чесноти, втрата цілісності життя й

гармонії. Шлях суспільного розвитку, згідно з соціальною думкою християнства, пролягає через пустелю духовної боротьби, аскези, морального осмислення людського життя та відновлення християнського пошуку Бога. Духовний світ людини є відправним пунктом для всіх інших форм миру, які разом складають передумову для процвітання конкретної особистості та суспільства.

Цілком зрозуміло, що суспільство є сукупністю людей, об'єднаних конкретними інтересами, потребами або взаємними зв'язками та видом діяльності. І це означає, що вивчити діалог Церкви, держави та суспільства з більшим або меншим ступенем вірогідності можна лише на підставі досліджень складних зв'язків між складовими елементами суспільства. Важливо зауважити, що з одного боку, богословська думка християнства вписується в загальну, єдину систему сучасної науки, а з другого, вона має свої особливості та відмінні ознаки.

На нашу думку, сьогодні є всі підстави говорити про те, що християнське вчення про суспільство пояснює соціальні явища та духовні трансформації в світлі Божественного Одкровення — Святого Письма (Біблії) та Священного Передання Церкви [7, с. 304–334]. Нині богослов'я, мабуть, є єдиною системою людського знання, яка зберігає орієнтацію на Слово Боже. Соціологія, економіка, політологія і навіть право безповоротно відійшли до сфери емпірики. Перед християнською соціальною думкою стоїть завдання розкриття духовної історії людства, вищих смислів людського буття [2, с. 58–59]. Немає жодних сумнівів у тому, що духовна криза сучасної людини зумовлена занепадом моральності, згасанням релігійної віри та утилітаризмом. Церква сміливо й прямо говорить сучасному християнину про те, що через гріх увесь світ занурюється у прірву політичної облуди, ідеологічної брехні, пороку та обману. Перед лицем атеїзму та матеріалізму християнське богослов'я виступає в ролі повсякчасної духовної опозиції.

Незамінною підставою християнського вчення про суспільство є Святе Письмо та Священне Передання Церкви. Звернення до християнської соціології є одним з важливих напрямів православного богослов'я. Проте зазначимо, що, незважаючи на пріоритет соціальних тематик у наукових розробках певних християнських дослідників, висловлюється думка, що для молитви та духовного життя соціальна думка Церкви не є обов'язковою. Причому йдеться не стільки про критику процесів сучасного життя, скільки про вузькість, обмеженість уявлень деяких християн про суспільство. Більша частина цих облудних та викривлених уявлень про суспільство була успадкована християнами через сектантство, але багато хто навіть з благочестивих віруючих досі залишаються прибічниками соціальної ізоляції церковних парафій.

Наголосимо, що глибоке та уважне вивчення соціальної думки християнства, державної інформаційно-комунікативної політики у сфері релігії дає можливість науковцю у галузі державного управління побачити нові грані богословського вчення

про суспільство. За богословською думкою Церкви стоїть величезна історія людства та соціальної дії християнства в історії, а не лише духовні роздуми про молитву та чесноти. Не випадково найкращі соціальні та релігійні мислителі людства завжди виступали проти пасивності християн та вітали всебічну діяльну участь християнина не лише у зберіганні та захисті істинного вчення Церкви, але й у багатогранних процесах суспільно-політичного життя.

Численні богослови, релігійні мислителі, роздумуючи над проблемами суспільного життя, церковної комунікації, питаннями діалогу Церкви та держави, зверталися не лише до Слова Божого, але й вивчали наукові політологічні й філософські розробки. Важливо нагадати, що з точки зору політичної теології, християнське вчення про суспільство, освітлене Євангелієм, звільняє життя наше від будь-якої політичної демагогії та ідеологічної маніпуляції. На сьогодні християнська соціологія вже одержала визнання в сучасній науці. Надруковано велику кількість книг, присвячених взаємодії Церкви та суспільства, християнства та держави, а дослідницька література, що зачіпає питання суспільствознавства, вже є надзвичайно широкою в науково-богословській рефлексії.

Зазначимо, що соціальна думка християнства є цілісним ученням про суспільство, сполученим з етичною теорією християнської аскези та ідеєю виховання людської особистості у світлі Євангелія. За цією концепцією вчений оперує поняттями "чеснота", "святість", "любомудрство", "послух" [2, с. 11–18]. Більш змістовно думки богословів про суспільство можуть бути представлені низкою понять та ідей, а саме:

- діяльне служіння людини Богу та ближньому;
- реальні справи милосердя та любові християнина в ім'я Бога;
- Церква Христова як Тіло Христове в житті суспільства.

В історії людства написано тисячі томів із соціології, філософії та проблем розвитку суспільства. Ще з давніх часів люди намагалися пояснити устрій суспільства, родини, держави, звернути увагу на динаміку міжособистісних взаємин та людські гріхи, що знищують гармонію життя соціуму. Тому й соціальна думка Церкви як науково-богословська дисципліна виникає на перетині соціальної філософії та морального богослов'я. Життя Церкви та суспільства облаштовують люди, при цьому у своїй повсякденній мирській та церковній діяльності вони керуються духовними ідеалами, моральними принципами, релігійними уявленнями про Бога, світ і людину [8].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Попри значне удосконалення державної інформаційно-комунікативної політики у сфері релігії за останні роки, науковці так і не позбулися певних атеїстичних уявлень про роль та значення релігії у житті суспільства. Тому виникає необхідність переглянути існуючі підходи державного управління до релігії та церковного життя, застосувати нові моделі, за допомогою яких можна забезпечити партнерські взаємовідносини між Церквами, територіальними громадами та органами державного управління. Державне

управління має бути більш інтегрованим у релігійну проблематику, динамічно розглядати діалог науки та релігії, тобто не відставати від реалій сучасного життя, при цьому передбачаючи духовні процеси церковної комунікації, спрямовуючи та прокладаючи шлях до їх реалізації на користь демократичного суспільства.

Із зазначеного можна дійти кількох висновків загального характеру. Можливість мирянами безпосередньо брати участь в обговоренні церковних проблем, питань розвитку держави, а органам державної влади взаємодіяти з релігійними громадами щодо вирішення широкого спектра соціальних, економічних і правових проблем парафій — є свідченням нової конструктивної політики держави у сфері релігії. Отже, певні позитивні духовні реформування життя багатьох церковних парафій, демократизація суспільного життя України пов'язуються з інноваційними інформаційними процесами та розвитком комунікації. Це робить сучасне церковне життя більш мобільним, дієвим, живим і доступним для сучасної людини. При цьому, варто додати, що в демократичних державах постійно відбувається взаємодія Церкви, держави й громадянського суспільства.

Місіонерство, служіння Церкви в сучасному суспільстві неможливе без відповідних соціальних дій, розробки концепції церковної комунікації, спілкування духовенства з науковцями. З позиції суспільствознавства спілкування є стосунками сторін, спрямованими на досягнення певної мети. Цілком очевидно, що церковна проповідь, звернена до сучасника має враховувати не лише вчення Церкви про суспільство, але й низку соціальних чинників:

• сенсову частину, тобто те, для чого, власне, взаємодія Церкви, держави та суспільства здійснюється, що є метою діалогу Церкви та держави, церковних інститутів та громадянського суспільства;

• структуру, що виявляє себе в певній формі, в якій взаємодія Церкви та суспільства, власне, й відбувається;

• конкретні дії священнослужителів, завдяки яким здійснюється діалог Церкви та суспільства.

Ефективна церковна комунікація, яка відбиває взаємодію Церкви та держави, забезпечується лише в умовах процесів демократії, розвитку інформаційних технологій та процесу інформатизації соціально-політичних відносин сучасного світу. Тобто наявність процесів модернізації, становлення соціального служіння Церкви, богословської просвіти, діалогу науки та релігії, високого рівня розвитку інформаційних технологій є необхідним елементом розвитку взаємодії Церкви та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Козаков В. М.* Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / [В. М. Козаков, О. В. Рашковська, В. А. Ребкало, Є. О. Романенко, І. В. Чаплай]. — Київ: ДП "Вид. дім "Персонал", 2017. — 288 с.
2. *Блаженніший Любомир.* Думки у спадок / Упоряд. Ольга Гнатишин. — Львів: Свічадо, 2018. — 112 с.

3. *Кирило (Говорун), архім*. Українська публічна теологія. — К.: Відкритий Православний Університет Святої Софії-Премудрості, Дух і Літера, 2017. — 144 с.
4. Слово про свободу й відповідальність. Ініціативна група "Першого грудня" в документах і текстах. Упорядники: Олена Шарговська, Ярина Ясиневич. — К.: Дух і Літера, 2018. — 424 с.
5. *Мартишин Діонісій, прот*. Зустріч із Живим Богом: духовні бесіди на православні свята / Д. Мартишин. — К.: Духовно-просвітницький Центр імені Святих Апостолів, 2013. — 104 с.
6. *Мартишин Діонісій, прот*. Пошуки духовного вектора суспільного розвитку пострадянських країн: постановка проблеми // Православ'я — цивілізаційний стрижень слов'янського світу: Зб. наук. праць / Ред. колегія: П. П. Толочко (головний редактор), О. П. Моця (відповідальний редактор) та ін. — К.: Фенікс, 2011. — С. 248–255.
7. *Балог П*. Віра шукає розуміння / Петро Балог. — К.: Кайрос, 2018. — 398 с.
8. *Мартишин Д. С*. Богословські аспекти проблематики діалогу релігії та науки в умовах процесів глобалізації // Проблеми модернізації України: [Зб. Наук. пр.] Вип. 6. Матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. "Проблеми культури наукової роботи та академічної доброчесності у сучасному світі", м. Київ, МАУП, 26 березня 2018 р. / Редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.] — К.: ДП "Вид. дім "Персонал", 2018. — С. 54–56.

REFERENCES

1. *Kozakov V. M., Rashkovska O. V., Rebkalo, V. A., Romanenko, Ye. O., Chaplai, I. V.* (2017). Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii [State and civil communication: the path from crisis to interaction]. Kyiv: DP "Vyd. dim "Personal" [in Ukrainian].
2. *Blazhennishyi Liubomyr.* (2018). Dumky u spadok [Thoughts inherited]. O. Hnatyshyn (Eds.). Lviv: Svichado [in Ukrainian].
3. Kyrylo (Hovorun), archimandrite. (2017). Ukrainska publichna teolohiia [Ukrainian Public Theology]. Kyiv: Vidkrytyi Pravoslavnyi Universytet Sviatoi Sofii-Premudrosti, Dukh i Litera [in Ukrainian].
4. *Sharhovska, O., Yasynevych, Ya.* (2018). Slovo pro svobodu y vidpovidalnist. Initsiatyvna hrupa "Pershoho hrudnia" v dokumentakh i tekstakh [The word about freedom and responsibility. Initiative group " Pershoho hrudnia" in documents and texts]. Kyiv: Dukh i Litera [in Ukrainian].
5. Martyshyn Dionisii, protoiereus. (2013). Zustrich iz Zhyvym Bohom: dukhovni besidy na pravoslavni sviata [Meeting with the Living God: Spiritual Conversations on Orthodox Feasts]. Kyiv: Dukhovno-prosvitnytskyi Tsentr imeni Sviatykh Apostoliv [in Ukrainian].
6. Martyshyn Dionisii, protoiereus. (2011). Poshuky dukhovnoho vektora suspilnoho rozvytku postradianskykh krain: postanovka problemy [The search for the spiritual vector of social development of the post-Soviet countries: the statement of the problem]. Pravoslavia — tsyvilizatsiinyi stryzhen slovianskoho svitu — Orthodoxy — a civilization core of the Slavic world, 248-255 [in Ukrainian].
7. *Baloh, P.* (2018). Vira shukaie rozuminnia [Faith seeking understanding]. Kyiv: Kairos [in Ukrainian].
8. *Martyshyn, D. S.* (2018). Bohoslovski aspekty problematyky dialohu re-

lihii ta nauky v umovakh protsesiv hlobalizatsii [Theological aspects of the dialogue of religion and science in the conditions of globalization]. M. N. Kurko, et. al. (Eds.). Problemy kultury naukovoi roboty ta akademichnoi dobrochesnosti u suchasnomu sviti — Problems of the culture of scientific work and academic integrity in the modern world: Proceedings of the scientific-practical conference. (Vols. 6. Problemy modernizatsii Ukrainy — Problems of modernization of Ukraine), (pp. 54-56). Kyiv: DP "Vyd. dim "Personal" [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-124-132

UDC: 351

Марусіна Олена Сергіївна,
аспірантка кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: marusina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

Марусина Елена Сергеевна,
аспирантка кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, e-mail: marusina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

Marusina Olena Sergeyevna,
postgraduate of the Departmen Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, e-mail: marusina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ МИРА КАК ОДНО ИЗ ВАЖНЕЙШИХ УСЛОВИЙ ИХ ИННОВАЦИОННОГО, ПРОГРЕССИВНОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. Затронуты актуальные проблемы теоритического обоснования сущности новой образовательной политики в XXI в. Анализируются ключевые аспекты радикальной перестройки такой политики в мире и в современной Украине. Обращено внимание на сущность новой образовательной политики для современной Украины в соответствии с мировыми и национальными трансформационными процесами. Доказано, что из мировой, европейской образовательной политики, практики ее реализации следует взять все наиболее ценное: демократизацию образования, автономизацию учебных заведений, участие общественности в реализации образовательной политики. Другое дело — модель образования в Украине относительно специальностей, специализаций: она всецело определяется характером экономико-хозяйственного развития, т. е. системой рыночного хозяйствования. То же самое касается и духовно-воспитательных процессов в системе обра-

зования, непосредственно в отдельных учебных заведениях. Украина имеет собственные, прогрессивные и интересные модели, а также большой опыт педагогической, воспитательной работы в разных заведениях образования, а поэтому слепо перенимать опыт других стран не следует: формируем все же не какую-то безликую, космическую, общецивилизационную личность, — человека мира, как говорят, — а собственного, украинского гражданина, которому прежде всего должны быть присущи, кроме общечеловеческих, сугубо национальные черты и характер. Без них, кстати, молодой гражданин не в состоянии творчески воспринять и использовать в своей жизни и деятельности лучшие общечеловеческие ценности и образцы. Подчеркнуто, что в зарубежных теориях новой образовательной политики просматриваются два основных момента, которые следовало бы учитывать и при разработке такой политики в Украине:

а) обновление учебно-воспитательного процесса во всех звеньях образования;

б) изменения в технологиях и механизмах управления сферой образования.

Оба аспекта важны для государства (власти) как основного субъекта новой образовательной политики в Украине: первое больше относится к полномочиям самого учебного заведения, а второе находится непосредственно во ведении государства.

Ключевые слова: образование, новая образовательная политика, инновационный характер образования, государственное управление образованием.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ У КРАЇНАХ СВІТУ ЯК ОДНА З НАЙВАЖЛИВІШИХ УМОВ ЇХ ІННОВАЦІЙНОГО, ПРОГРЕСИВНОГО РОЗВИТКУ

Анотація. Порушено актуальні проблеми теоретичного обґрунтування сутності нової освітньої політики у XXI ст. Проаналізовано ключові аспекти радикальної перебудови такої політики у світі й сучасній Україні. Звертається увага на суть нової освітньої політики для сучасної України відповідно до світових і національних трансформаційних процесів. Доведено, що зі світової, європейської освітньої політики, практики її реалізації слід творчо взяти все найцінніше: демократизацію освіти, автономізацію навчальних закладів, участь громадськості в реалізації освітньої політики. Інша справа — модель освіти в Україні щодо спеціальностей, спеціалізацій: вона цілком визначається характером економіко-господарського розвитку, тобто системою ринкового господарювання. Це стосується і духовно-виховних процесів в системі освіти, безпосередньо в окремих навчальних закладах. Україна має власні прогресивні й цікаві моделі, а також великий досвід педагогічної, виховної роботи в різних закладах освіти. Отже, сліпо переймати досвід інших країн не слід: формуємо все ж не якусь безлику, космічну, загальноцивілізаційну особистість, — людину світу, як кажуть, — а власного, українського громадянина, якому насамперед мають бути притаманні, крім загальнолюдських, суто національні риси і характер. Без них, до речі, молодий громадянин не в

змозі творчо сприйняти і використовувати у своєму житті і діяльності кращі загальнолюдські цінності і зразки. Підкреслено, що в зарубіжних теоріях нової освітньої політики проглядаються два основних моменти, які слід було б враховувати і при розробці такої політики в Україні:

а) оновлення навчально-виховного процесу в усіх ланках освіти;

б) зміни в технологіях і механізмах управління сферою освіти.

Хоча обидва аспекти важливі для держави (влади) як основного суб'єкта нової освітньої політики в Україні: перше — більше належить до повноважень самого навчального закладу, а друге — безпосередньо знаходиться у віданні держави.

Ключові слова: освіта; нова освітня політика; інноваційний характер освіти; державне управління освітою.

THE PROBLEMS OF FORMATION OF NEW A NEW OVERVIEW POLITICS IN THE EDGE OF THE SWITH AS ONE OF THE PRESENT MINDS OF THE ESSENTIAL PROGRESSIVE ROLLING

Annotation. The article is devoted to the actual problems of theoretical substantiation of the essence of the new educational policy in the XXI century. The analysis of key aspects of radical reorganization of such a policy in the world and in modern Ukraine is underway. Attention is drawn to the essence of the new educational policy for modern Ukraine in accordance with the world and national transformational processes. It is proved that from the world, European educational policy, the practice of its realization should creatively take all the most valuable — the democratization of education, the autonomy of educational institutions, the participation of the public in the implementation of educational policy. Another is the model of education in Ukraine in terms of specialties, specializations: it is entirely determined by the nature of economic and economic development, that is, the system of market economy. The same applies to the spiritual and educational processes in the education system, directly in separate educational institutions. In Ukraine we have our own large, progressive and interesting models and the experience of pedagogical, educational work in various educational institutions, and therefore it is not necessary to take blindly the experience of other countries: we are still forming some kind of faceless, cosmic, general civilization personality — the human being of the world, as they say, — the own, Ukrainian citizen, who, above all, should have inherent, in addition to general human, purely national traits and character. Without them, by the way, the young citizen is not able to creatively perceive and use in his life and activities the best human values and samples.It was emphasized that in foreign theories of the new educational policy two main points can be seen that should be taken into account when developing such a policy in Ukraine:

a) update the educational process in all parts of education;

b) changes in technologies and mechanisms of education management;

Although both aspects are important for the state (government) as the main subject of the new educational policy in Ukraine, it is nevertheless concluded

that the former is more in the authority of the institution itself, and the latter is directly under the jurisdiction of the state.

Keywords: education; new educational policy; innovative character of education; state administration education.

Постановка проблемы. Образование в современном мире с конца XX столетия начало радикально трансформироваться. Доминантными факторами, вызывающими такие процессы, были глобализация, информатизация, интенсивные рыночные преобразования, различные инновационные и другие процессы, особенно, дающие о себе знать в постиндустриальных, переходящих в информационное состояние обществ. Перечисленные и другие процессы выдвинули перед образованием качественно новые задачи, к тому же наука, образование также стали больше приобретать качества товара, а не просто базиса, фактора обучения, профессиональной подготовки человека, формирования личности. Перечисленное потребует существенного переосмысления сущности образовательной политики, как важнейшей составляющей государственной социальной политики, а, в конечном счете, и государственного управления такой сферой общественной жизни как образование.

Анализ последних исследований и публикаций позволяет: а) осмыслить и уточнить сущность развития образования; б) понять состояние и потребности совершенствования государственной политики в образовании и проблемы практической реализации такой политики.

Провозглашение независимости Украины, создание принципиально новой государственности (формирование политической системы, политического режима), формирование рыночной экономики, становление принципиально иных взаимоотношений государства и гражданского общества и другое — потребовали принципиально по-новому выстроить и образовательную сферу.

Новая парадигма образовательной политики в современной Украине ныне предметно исследуется специалистами различных областей знаний, среди которых особенно следует выделить теоретико-практические наработки таких ученых как В. Андрущенко, Н. Головатый, О. Демянчук, В. Журавский, Г. Касьянов, В. Киричук, В. Корсак, В. Кремень, В. Никитин, С. Николаенко, В. Савельев, И. Семенец-Орлова, Т. Фиников, Г. Щёкин и др.

Большинсво исследователей этой проблематики подчеркивают, что потребность разработки новой образовательной политики для Украины обусловлена рядом следующих обективных обстоятельств [1]:

а) несоответствия по многим критериям образования в Украине современным вызовам глобализации, информатизации и демократизации, развитию и потребностям рыночной экономики;

б) отсутствие инновационного характера в функционировании современного образования, что является предметом глубокой разработки таких известных зарубежных ученых как М. Альберт, В. Авсеев, М. Вебер, Э. Дюркгейм, М. Мескон, Т. Серджованни, П. Скотт, Д. Сорос, Ф. Филлипов, А. Хуторской, М. Яворская и др. Как образно выразился украинский исследователь А. Новицкая "Государственная образовательная политика формируется бех учета аналитических моделей политической науки, а сформулированные политические перспективы образования ситуативные, принимаются без учета общественного мнения" [2, с. 114].

в) медленная перестройка государственного управления образованием, предоставленная учебным заведениям большей автономности, демократизация процесса обучения и воспитания человека (гражданина) и другие. Как отмечал известный финский специалист в области образования П. Салберг "реформирование школы — процесс сложный и медленный, а спешка его разрушает" [3, с.137]. Это вполне касается и высшего образования.

Цель статьи — проанализировать и охарактеризовать основные проблемы формирования новой образовательной политики в странах мира и главным образом, в современной Украине, обращая внимание на то, что реально обусловливает потребность в новой образовательной политике, какими должны быть ее главные контуры и специфика, что именно усложняет разработку и реализацию такой политики и каким образом этих сложностей можно было бы избежать. Не менее важно определиться, по каким образцам общемировым, европейским и т. п. новая образовательная политика в Украине должна реализовываться.

Изложение основного материала. Образовательная политика — это: "а) система общественных отношений между государством и субъектами предоставления образовательных услуг; б) целенаправленная стратегия государства на создание благоприятных условий для развития учреждений образования и системы образования в целом, обеспечение надлежащего уровня образовательной деятельности" [4, с. 538].

Модели образовательной политики в разных странах отличны, хотя и учитывают международную практику и национальные образовательные аспекты. Если попытаться выделить наиболее заметные приоритеты в такой политике вообще, то они касаются:

- всестороннего повышения качества и эффективности обучения и воспитания как целостного, формирующего личность процесса;
- обеспечение максимальной доступности образования, образовательных услуг как одно из важнейших прав человека (личности);
- повышение эффективности средств, выделяемых государством на образование и др.

Поскольку политика в образовании не просто декларируется, но и соответствующим образом коституируется в стране, то для его предметного анализа следует брать во внимание прежде всего Конституции, Законы, Правительственные реше-

ния высших исполнительных органов государства в сфере образования (министерства, ведомства).

По состоянию образования в мире на первый план в большинстве стран вышли тенденции, связанные с инвестиционным развитием, перестройкой образования. "Исторические изменения, которые произошли в обществе в последние десятилетия, — пишет В. Андрущенко, — требуют инновационного развития образования, то есть такого развития образовательной системы, которое обеспечило бы ее движение в ногу со временем, с ответом на те вызовы, которые формирует нынешняя и будущая епохи" [5, с. 231].

Под инновационным характером образовательной политики понимают: а) адекватный ответ образования на социальные запросы личности и общества; б) инновационный характер обучения (новые образовательные технологии, приемы, процедуры); в) новые взаимоотношения образовательных учреждений и многое другое. "Прогрессирующее информационное общество, — уместно замечает украинский исследователь И. Семенец-Орлова, — очень быстро поставило перед национальными образовательными системами ряд новых требований относительно навыков и умений, которыми должен владеть человек в XXI ст. ... Получатель образования превратился из пассивного потребителя информации в активного, изобретательного творца новых знаний и технологий..." [6, с. 41]. Таким образом образовательная политика должна максимально способствовать поиску, развитию, внедрению новейших технологий, способов, приемов обучения, с тем, чтобы, человек максимально развил в себе способности к самостоятельному и постоянному пополнению своих знаний. Во многих странах новую политику в образовании строят на принципах и задачах "Обучение в течение всей жизни", а такие страны, как Япония, например, в образовательной политике ставят задачу дать высшее образование всему взрослому населению.

Субъектами новой образовательной политики в большинстве стран является государство, органы исполнительной власти и т. п. Однако это не везде так. Например, в США право на образование фактически гарантируется властью отдельных штатов (в Конституции США об образовании вообще не упоминается). В современной же Украине наоборот — главным субъектом образовательной политики является именно государство, высшие органы власти. Следует при этом напомнить, что конституционные права на образование (ст. 53) в Украине фактически не отвечают реальной действительности. "Государство, — записано в Конституции Украины, — обеспечивает доступность и безплатность (подчерктуто нами. — *О. М.*) дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государсвенных и коммунальных учебных заведениях...." [7, с. 22]. Реально же этого не существует.

Следует подчеркнуть, что в зарубежных теориях новой образовательной политики просматриваются два основных момента, которые

следовало бы учитывать и при разработке такой политики в Украине:

а) обновление учебно-воспитательного процесса во всех звеньях образования;

б) изменения в технологиях и механизмах управления сферой образования.

Хотя оба аспекта важны для государства (власти) как основного субъекта новой образовательной политики в Украине, все же следует сказать, что первое больше относится к полномочиям самого учебного заведения, а второе — непосредственно находится во ведении государства.

Значительно большее отношение к новой образовательной политике в Украине должны иметь родители, общественность, гражданское общество вообще. Например, в образовательной политике Англии эти аспекты образования, профессиональной подготовки человека занимают едва ли не доминирующее место [8]. Здесь не только родители принимают активное участие в обучении детей, но, и существуют и различные виртуальные межшкольные общности, ассоциации учетелей и т. п.

Выводы и перспективы дальнейших исследований.

В теоретико-методологическом плане очевидно, что формирование и практическая реализация образовательной политики в Украине — обществе, стране, которая радикально трансформируется, — требует специфического междисциплинарного исследования ее сущности и закономерностей, выявления новых внутренних связей между субъектами такой политики, ее внешних детерминаций. Наглядно встает проблема внедрения в практическую деятельность органов управления в государстве, непосредственно в учебных заведениях всех уровней более совершенных современных методологий и методов анализа образовательной политики [8].

В государственной образовательной политике есть немало острых проблем, однако изначальной и достаточно важной является проблема государственных стандартов в образовании. Во-первых, такие стандарты не являются весьма успешно разработанными в соответствии с потребностями общества. Например, количество специалистов по многим профессиям далеко не соответствует реальному рынку труда, а по ряду специальностей вообще наблюдается перепроизводство специалистов. Как пишет А. Новицкая “в Украине государство продолжает считать себя арбитром качества образования и не позволяет развиваться образованию в соотсетствии с требованиями потребителя — частных лиц и институций, региональных особенностей” [2, с. 121]. Аналогично выглядит также проблема регионально-территориального размещения в Украине учебных заведений разного уровня. Исторически сложилась та система, например, высших учебных заведений, которая фактически себя не оправдывает. Сюда можно добавить и проблему ведомственного подчинения обделенных категорий вузов “своим” министерством (охрана здоровья, отдельные технические вузы, военные учебные заведения и т. п.).

Новую модель образовательной политики, адекватную потребностям формирования в Украине собственной государственности, работники сферы образования, государственники, общественность за годы независимости Украины пытались сформулировать, а затем практически реализовать в нескольких достаточно интересных и ценных документах общенациональной весомости, таких как, например, Государственная национальная программа "Образование" (Украина XXI столетие), Национальная доктрина развития образования Украины в XXI столетии и других. Однако понастоящему такие программы так и не были реализованы.

Необходимо дать ответ на вопрос — как быть при формировании новой образовательной политики в современной Украине с мировым, непосредственно европейским опытом реализации такой политики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Romanenko Y. A., Chaplay I. V.* Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise / Y. A. Romanenko, I. V. Chaplay // Науковий вісник Полісся. — 2017. — №2 (2017). — С. 156–163.
2. *Новіцька А. В.* Державні стандарти освіти в освітній політиці/ Реформування національної системи освіти в Україні у контексті загальноєвропейського освітнього процесу: Матеріали науково-практичної конференції. — Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2007. — 180 с. — С. 112–123.
3. *Салберг П.* Фінські уроки: Чого може навчитися світ з освітніх змін у Фінляндії / П. Салберг; пер. з англ. А. Шиян. — Харків: Ранок, 2017. — 451 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін.; за ряд. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощиського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 82 с.
5. Ціннісний дискурс в освіті в епоху глобалізації та інформаційної революції / Вибрані публікації представників наукової школи академіка АПН України, доктора філософських наук, професора, заслуженого діяча науки і техніка України Віктора Андрушенка. — К., 2009. — 550 с.
6. *Семенець-Орлова І. А.* Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади: монографія. — К.: ЮСТОН, 2018. — 420 с.
7. Конституция Украины. Принятая на пятой сессии Верховного Совета Украины 28 июня 1996 г. — К., 1996. — 78 с.
8. *Робінсон К.* Школа майбутнього. Революція у вашій школі, що назавжди змінить освіту / К. Робінсон, Л. Ароніка; пер. з англ. Г. Лелів: Літопис, 2016. — 521 с.

REFERENCES

1. *Romanenko Ye. A., Chaplay I. V.* (2017). Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise. Naukovyi visnyk Polissia — Scientific bulletin of Polissia, 2, 156-163 [in English].
2. *Novitska, A. V.* (2007). Derzhavni standarty osvity v osvitnii politytsi [State standards of education in educational policy]. Reformuvannia natsionalnoi systemy osvity v Ukraini u konteksti zahalnoievropeiskoho osvitnoho protsesu — Reform of the national education system in Ukraine

in the context of the European educational process: Proceedings of the scientific and practical conference (pp. 112–113). Zhytomyr: Vyd-vo ZhDU im. I. Franka [in Ukrainian].
3. *Sahlberg, P.* (2017). Finski uroky: Choho mozhe navchytysia svit z osvitnikh zmin u Finliandii [Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?]. (A. Shyian, Trans). Kharkiv: Ranok [in Ukrainian].
4. *Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Mikhnenko, A. M.,* et al. (2010). Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchyskyi, Yu. P. Surmin (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
5. Tsinnisnyi dyskurs v osviti v epokhu hlobalizatsii ta informatsiinoi revoliutsii / Vybrani publikatsii predstavnykiv naukovoi shkoly akademika APN Ukrainy, doktora filosofskykh nauk, profesora, Zasluzhenoho diiacha nauky i tekhnika Ukrainy Viktora Andrushenka [Valuable Discourse in Education in the Age of Globalization and the Information Revolution / Selected Publications of Representatives of the Academic School of the Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Doctor of Philosophy, Professor, Honored Scientist and Technician of Ukraine Viktor Andrushenko]. (2009). Kyiv: Vyd-vo Nats. ped. un-tu im. M. P. Drahomanova [in Ukrainian].
6. *Semenets-Orlova, I. A.* (2018). Derzhavne upravlinnia osvitnimy zminamy v Ukraini: teoretychni zasady [Public Administration of Educational Change in Ukraine: Theoretical Foundations]. Kyiv: USTON [in Ukrainian].
7. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996). Kyiv [in Ukrainian].
8. *Robinson, K., Aronica, L.* (2016). Shkola maibutnoho. Revoliutsiia u vashii shkoli, shcho nazavzhdy zminyt osvitu [Creative Schools: The Grassroots Revolution That's Transforming Education]. (H. Leliv, Trans). Lviv: Litopys [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-133-145
UDC: 342.25 (477)

Молодцов Олександр Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування, доцент, Івано-Франківський Національний технічний університет нафти та газу. 76010, м. Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13, тел. (0342) 72 49 57, e-mail: du@nung.edu.ua

ORCID: 0000-0003-4168-0092

Молодцов Александр Владимирович,
доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры публичного управления и администрирования, доцент, Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа, 76010, г. Ивано-Франковск, ул. Короля Данила, 13, тел.: (0342) 72 49 5, e-mail: du@nung.edu.ua

ORCID: 0000-0003-4168-0092

Molodtsov Oleksandr Volodymyrovych,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Public Management and Administration, Associate Professor of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, 76010, Ivano-Frankivsk, Str. Korolia Danyla, 13, tel.: (0342) 72 49 57, e-mail: du@nung.edu.ua

ORCID: 0000-0003-4168-0092

УМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ АСИМЕТРИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкрито сутність асиметричної децентралізації як виду політичної децентралізації, її ідейна основа та інституціональне призначення, визначено умови, що відкривають перспективи її впровадження в Україні. Показано, що асиметрична децентралізація є видом політичної децентралізації, за результатами якої регіональним органам влади надаються неоднакові повноваження. Її інституціональне призначення полягає у наданні регіонам відносної автономії в політико-правовому, матеріально-фінансовому, етнокультурному чи інших сенсах з метою розв'язання регіональних конфліктів та подоланні сепаратистських настроїв. Така автономія дає змогу захищати права громадян та реалізувати інтереси окремих історично сфор-

мованих регіонів, де існують значні розбіжності в історико-культурному, геополітичному, етнополітичному, економічному планах.

Ідейною базою асиметричної децентралізації в Україні виступає європейський "новий регіоналізм", який обґрунтовує принцип відтворення політичної самобутності регіону, у межах якого обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління на основі партисипативної демократії, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання.

Стверджується, що європейський вибір орієнтує Україну йти шляхом "нового регіоналізму". Проте, в нинішніх умовах асиметрична децентралізація не має підтримки з боку політичних сил та населення регіонів. Характерною особливістю сучасної України є її інституціональна слабкість. Тим не менш, автор стверджує, що консервація процесів децентралізації надовго залишить Україну на узбіччі європейського шляху розвитку. На закінчення стверджується, що адекватна для України модель децентралізації може допускати елементи асиметричності лише за певних умов: зламу партійно-олігархічної системи, впровадження механізмів поміркованого партійного плюралізму, наявності механізмів партисипативної та консенсусної демократії, зміцнення культурно-інституціонального середовища та основ місцевого самоврядування, оптимізації та раціоналізації публічного управління, демократизації суспільно-політичного життя в цілому.

Ключові слова: політична децентралізація, асиметрична децентралізація, регіоналізація, автономія повноважень, сепаратизм, новий регіоналізм.

УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АСИММЕТРИЧНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Раскрыта сущность асимметричной децентрализации, ее идейная основа и институциональное предназначение, определены условия, в которых открываются перспективы ее реализации в Украине. Показано, что асимметричная децентрализация является видом политической децентрализации, по результатам которой региональным органам власти предоставляются неодинаковые возможности. Ее институциональное предназначение состоит в предоставлении регионам относительной автономии в политико-правовом, материально-финансовом, этнокультурном или иных сферах для решения региональных конфликтов и преодолении сепаратистских настроений. Такая автономия позволяет защищать права граждан и реализовать интересы отдельных исторически сложившихся регионов, где существуют значительные различия в историко-культурном, геополитическом, этнополитическом, экономическом планах.

Идейной основой асимметричной децентрализации в Украине выступает европейский "новый регионализм", который обосновывает принцип сохранения политической самобытности региона, в рамках которого обосновывается повышение эффективности управления, снижение уровня коррупции,

привлечение граждан к управлению на основе партисипативной демократии, обеспечение демократических стандартов, повышения качества предоставления административных услуг, стимуляция экономического роста.

Утверждается, что европейский выбор ориентирует Украину идти путем "нового регионализма". Однако в нынешних условиях асимметричная децентрализация не имеет поддержки со стороны политических сил и населения регионов. Характерной особенностью современной Украины является ее институциональная слабость. Тем не менее, автор утверждает, что консервация процессов децентрализации надолго оставит Украину на обочине европейского пути развития. В заключении утверждается, что адекватная для Украины модель децентрализации может допускать элементы асимметричности только при определенных условиях: перелома партийно-олигархической системы, внедрение механизмов умеренного партийного плюрализма, наличия механизмов партисипативной и консенсусной демократии, укрепления культурно-институциональной среды и основ местного самоуправления, оптимизации и рационализации публичного управления, демократизации общественно-политической жизни в целом.

Ключевые слова: политическая децентрализация, асимметричная децентрализация, регионализация, автономия полномочий, сепаратизм, новый регионализм.

CONDITIONS OF IMPLEMENTATION OF ASYMMETRIC DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Summary: The article reveals the essence of asymmetric decentralization as a form of political decentralization, its ideological basis and institutional purpose, defines the conditions that open the prospects of its implementation in Ukraine. It is shown that asymmetric decentralization is a kind of political decentralization the results of which provide regional authorities with unequal powers. Its institutional purpose is to provide regions with relative autonomy in the political, legal, material, financial, ethnocultural or other senses in order to resolve regional conflicts and overcome the separatist sentiment. Such autonomy makes it possible to protect the rights of the citizens and realize the interests of certain historically developed regions, where there are significant differences in historical, cultural, geopolitical, ethno-political, economic plans.

The ideological base of the asymmetric decentralization in Ukraine is the European "new regionalism" that justifies the principle of reproduction of the political identity of the region. It is based on improving the efficiency in administration, reducing corruption, involving citizens in the governance on the basis of participatory democracy, ensuring democratic standards, improving the quality of the administrative services, and economic growth.

It is argued that the European choice is orientating Ukraine to the path of "new regionalism". However, under present conditions, asymmetric decentralization does not have the support of the political forces and the population of the regions. A characteristic feature of modern Ukraine is its institutional weakness.

Nevertheless, the author argues that the preservation of decentralization processes will leave Ukraine on the sidelines of the European path of development for a long time. The conclusion is that decent decentralization, which is adequate for Ukraine, can admit elements of asymmetry only under certain conditions: the break-up of the party-oligarchic system, the introduction of the mechanisms of moderate party pluralism, the existence of mechanisms of party-conspiring and consensual democracy, the strengthening of the cultural-institutional environment and the foundations of the local self-government, the optimization and rationalization of the public administration, the democratization of the socio-political life in general.

Keywords: political decentralization, asymmetric decentralization, regionalization, autonomy of powers, separatism, new regionalism.

Постановка проблеми. В Україні діє модель територіальної організації влади, яку прийнято називати симетричною, оскільки вона передбачає надання всім регіонам однакових (симетричних) повноважень. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року [8] спирається саме на таку модель. З цією концепцією, однак, не узгоджується Закон України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей", термін чинності якого нещодавно подовжено до 31 грудня 2019 р. [6]. Він передбачає таку форму децентралізації, яку прийнято називати асиметричною або "деволюцією влади". Український законодавець прийняв цей закон для створення умов, необхідних для мирного врегулювання ситуації навколо окремих районів Донецької та Луганської областей.

Закон надає суттєві повноваження щодо проведення мовної політики, самостійного визначення особливого порядку призначення керівників органів прокуратури і судів та інших кадрових рішень, особливих відносин регіону з урядом у питаннях економічного, соціального та культурного розвитку на основі угод, особливого економічного режиму господарської та інвестиційної діяльності, налагодження транскордонної співпраці з окремими регіонами Росії без участі уряду, створення загонів народної міліції, підпорядкованим тільки регіональним органам влади.

Парламент вкрай негативно сприймає саму ідею надання асиметричних повноважень. Причина цілком зрозуміла, оскільки наслідками впровадження такої форми децентралізації є суттєве скорочення можливостей ієрархічної підзвітності та відповідальності публічної влади нижчих рівнів, відхід від принципу централізованого перерозподілу ресурсів, руйнування гомогенного культурно-інституціонального простору в регіональному сенсі. Зазначені фактори, так чи інакше, в межах старої парадигми асоціюються з потенційною загрозою для тери-

торіальної цілісності України, що потребує осмислення асиметричної децентралізації у контексті умов її реалізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика децентралізації досліджувалася багатьма вченими, зокрема, В. Авер'яновим, М. Баймуратовим, В. Борденюком, Б. Данилишиним, М. Долішнім, В. Кампо, І. Коліушко, М. Пухтинським, С. Саханенком, С. Серьогіним, С. Осадчуком та багатьма іншими. Широкий перелік літератури з децентралізації можна знайти у різних наукових роботах, де розкривається складність та багатоплановість поняття децентралізації [9–10]. За цей період достатньо повно розкрито підходи до визначення цього поняття, його зв'язок з поняттями федералізації, регіоналізації, автономізації. Нарешті, парламент та уряд України зробили певні кроки з нормативно-правового забезпечення децентралізації [4–9]. Остання хвиля публікацій відходить від абстрактно-академічного дискурсу до більш прикладних аспектів, що потребують серед іншого вивчення і застосування європейського досвіду асиметричної децентралізації [1; 9–10].

Мета статті полягає у пошуку відповіді на питання щодо адекватності для України застосування європейської практики розв'язання проблем, пов'язаних з регіональним сепаратизмом на основі асиметричної децентралізації. Відповідь має спиратися на теоретичні засади оцінки перспектив асиметричної децентралізації в Україні, яку в Європі застосовують як форму набуття територіями відносної автономії в політико-правовому, матеріально-фінансовому, етнокультурному чи інших сенсах з метою розв'язання конфліктів, в тому числі "гарячих", як в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зрозуміло, що будь-які зміни у територіальній організації влади мають здійснюватися з огляду на певні інституціональні цінності, що стосуються того чи іншого розуміння характеру відносин "центр — регіони". Такі цінності, зокрема містяться у "новому регіоналізмі", що пропагується в європейській та українській науковій літературі як ідейна база регіоналізації і децентралізації. Декларація щодо регіоналізму в Європі (1996 р.) проголошує принцип відтворення політичної самобутності регіону в різноманітних формах політичної організації, якій його населення віддає перевагу. Європа наближається до розуміння регіону як аналогу особливого "світу" з притаманним тільки йому менталітетом, способом мислення, традиціями, світоглядом і світовідчуттям (Фернан Бродель).

Осмислений у такий спосіб регіоналізм як ідейна течія набуває властивість інструмента прикладного характеру. У такій якості він значно впливає на програми загальнонаціональних політичних партій європейських країн. На основі ідей "нового регіоналізму" обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління на основі партисипативної демократії, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості у наданні адмі-

ністративних послуг, економічне зростання тощо [12].

В українській науковій літературі європейський "новий регіоналізм" представлений як взірець, на основі якого ми маємо формулювати теоретичні та аксіологічні позиції для вирішення інституціональних проблем, які є вкрай важливими і актуальними для України. Більше того, ця аксіологічна основа дає можливість переосмислювати регіон в контексті глобалізаційних процесів. Це виражається в тому, що сьогодні європейський регіоналізм все більше орієнтується на модифікацію ролі регіону не тільки в інституціонально-територіальних межах держави, але й екстериторіально в усій інституціональній системі Європейського Союзу.

Європейський вибір орієнтує Україну йти апробованим в Європі шляхом, вираженим у "новому регіоналізмі". Поміркувані дослідники децентралізації радять владі дотримуватися розумного балансу централізації та децентралізації, пам'ятаючи про складність цього процесу, що містить потенційні ризики дестабілізації. Кабінет Міністрів України, очевидно, розуміє цю проблему, оскільки розцінює ідею децентралізації влади не тільки як засіб оптимізації публічного управління, але й як засіб боротьби з регіональним сепаратизмом. Хоча сьогодні є зрозумілим, що ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. не може бути ефективним інструментом вирішення цієї проблеми. А наведений вище Закон України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей" при існуючому балансі політичних сил не має шансів на реалізацію.

Оцінка перспектив впровадження в Україні асиметричної децентралізації має спиратися на деякі теоретичні уявлення про політичну (а не суто адміністративну) децентралізацію, яка передбачає побудову системи публічного управління на основі більш самостійних політичних інститутів на регіональному та субрегіональному рівнях, ніж це є сьогодні. Абстрактна доцільність такої децентралізації досить давно доведена у низці праць, де використовуються теоретичні аргументи, зокрема ідеї тектології О. О. Богданова та теорії суспільного вибору [3]. Важливо пам'ятати, що аргументами на користь політичної децентралізації є посилання не тільки на необхідність демократизації, але й на її більш прагматичні результати, які виражаються у більш ефективному розміщенні ресурсів у секторі виробництва суспільних благ, підвищенні рівня контрольованості органів публічної влади з боку територіальних громад, формуванні самостійної політики з розвитку територіальних громад, яка стимулює до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

Суспільна цінність політичної децентралізації виражається в тому, що вона наближає державну владу до критеріїв багатовимірності, через які оцінюється демократичність центральної влади. Згідно з багатовимірним підходом, центральна влада не тільки нав'язує свою волю

іншим (перший вимір), але й підпорядковує себе самообмеженню (другий вимір), формує із регіональних цінностей і переконань єдину систему національних цінностей і переконань (третій вимір).

Саме така влада може вважатись ефективною з точки зору європейської парадигми розвитку. Для підтримки власної ефективності центральна влада опікується ефективністю регіонів і територіальних громад. Багатовимірність державної влади є фактично характеристикою нової її парадигми, яка характеризується такими параметрами: а) системою демократичного контролю, тобто з боку територіальних громад (на відміну від адміністративного контролю); б) системою взаємодії між рівнями публічної влади, базованого на принципі "організаційного плюралізму"; в) системою взаємозалежності рівнів влади, яка потребує синхронності та узгодженості управлінських дій (режим кооперації влад).

Сама ідея політичної симетричної децентралізації в Україні, очевидно, може знайти більше підтримки з боку політичних сил та населення регіонів, ніж ідея асиметричної, оскільки це гарантує збереження гомогенного культурно-інституціонального простору, який спрощує функціонування всієї системи публічного управління, дає відчуття регіональної рівноправності. Тим не менш, можна стверджувати, що Україна інституціонально не готова навіть до симетричної децентралізації. На наш погляд, головною причиною такого стану є тяжіння до централізованої інституціональної системи, зумовлене траєкторією інституціонального минулого, пов'язаного з так званою східною інституціональною матрицею [2]. Дослідники називають й більш конкретні причини об'єктивного і суб'єктивного характеру [12, с. 16]:

• непослідовність, а часто й небажання центру змінювати наявну модель державного управління й місцевого самоврядування;

• недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні політичними та економічними процесами в державі;

• слабкий розвиток інститутів місцевого самоврядування, їхня неспроможність повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні громади, району, регіону;

• неефективна система служби в органах місцевого самоврядування та низький рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування;

• низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування;

• наявність диспропорцій в економічній та інших галузях розвитку територій між промисловими Півднем і Сходом та аграрним Заходом;

• низьке бюджетне фінансування, недосконаліть механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо.

Визазначені причини можна підвести під одну категорію "інституціональна слабкість держави". Чи означає це, що для кардинальних змін у сфері децентралізації потрібно спо-

чатку сформувати інституціональну спроможність держави? У пошуках відповіді звернімося до монографії, у якій широко представлені питання теорії і практики застосування децентралізації. Її автор С. А. Романюк стверджує, що емпірична література не дає чітких обґрунтувань, наскільки децентралізація асиметрична, негативно впливає на поширення сепаратистських тенденцій, що загрожують єдності країни [10, с. 4]. Але цілком зрозуміло, що зовнішні загрози та внутрішні регіональні конфлікти так чи інакше змушують державу обмежувати повноваження органів місцевого самоврядування, підвищувати консолідованість публічної адміністрації та посилювати її функції.

Сьогодні мілітарні процеси тісно переплелися із соціально-політичними, економічними та культурними факторами, які тримають децентралізацію "на прив'язі". Однак цей процес у тому чи іншому вигляді, рано чи пізно, цією чи іншою владою буде здійснено. Немає сумнівів, що консервація процесів децентралізації назавжди залишить Україну на узбіччі європейського шляху розвитку. Можливо, сама історія дає Україні нині шанс вийти на магістральний (європейський) шлях розвитку, розпочинаючи саме з асиметричної децентралізації як кроку, що стане елементом більш масштабної реформи з політичної децентралізації. Зрозуміло, що першою передумовою такої реформи має стати гарантований міцний та довготривалий мир.

Асиметрична децентралізація застосовується за певних обставин як інструмент захисту прав громадян та реалізації інтересів окремих історично сформованих регіонів, де існують значні розбіжності в історико-культурному, геополітичному, етнополітичному, економічному планах. Але, якщо таких регіонів достатньо багато, то логічніше застосувати симетричний підхід. В Україні існує значна регіональна (етнічна, аксіологічна) гетерогенність між такими землями як Донбас, Слобожанщина, Київщина, Сіверщина, Поділля, Галичина, Закарпаття. Ця гетерогенність на сьогодні є більш виразною, оскільки різні регіони межують й тяжіють до економічних зв'язків з країнами, які є фактично геополітичними супротивниками.

Основні можливості асиметричних регіональних повноважень полягають в тому, що вони: а) розширюють можливості для регіонального експерименту, спрямованого на реформування всього суспільства; б) наділяють регіон повноваженнями, що дають їм змогу дистанціюватись, за необхідності, від надмірних претензій центру; в) відкривають регіональній політичній еліті можливості залучити додаткові канали для участі населення в політичному житті. Зазначені переваги асиметричної децентралізації у країнах Європейського Союзу у правовому сенсі спираються на європейське право, що включає доктринальний погляд, зафіксований у Декларації щодо регіоналізму в Європі. Подібний документ має бути розроблений також в Україні.

Європейці вважають, що для організації місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей прийнятною є модель асиметричної децентраліза-

ції. Так, 21 квітня 2015 р. на ПАРЄ генеральний секретар Ради Європи Торбйорн Ягланд у своєму виступі сказав про те, що Україні потрібна асиметрична децентралізація повноважень, яка надає різні повноваження різним історично сформованим регіонам. При цьому він посилався на досвід європейських країн, зокрема Північної Ірландії, Уельсу та Шотландії у Сполученому Королівстві, які реалізували принцип асиметричної децентралізації.

Для України більш прийнятним варіантом є приклад унітарної, але глибоко децентралізованої італійської держави, до складу якої входять дуже різні за своїми характеристиками регіони. До таких, зокрема, належить регіон Південного Тіролю. Він розташований в італійських Альпах, і довгий час належав Австрії. За результатами асиметричної децентралізації цей регіон у 2001 р. отримав інституціональний статус розширеної автономії, який надав права німецькомовному населенню регіону одержувати освіту своєю мовою, формувати регіональний парламент з повноваженнями видання законів, обрання президента, двох віце-президентів і міністрів автономії. У такий спосіб вдалося припинити терористичні акти, усунути "гарячий" конфлікт між регіоном та центром. В Україні є прихильники асиметричної децентралізації за італійським зразком, який може виступити перспективним варіантом для української конституційної реформи. Зрозуміло, що для цього потрібно змінювати політико-адміністративний устрій, що припускає наявність суб'єктів влади з різним статусом, різними правами і повноваженнями, різним ступенем автономності від центру.

Досвід особливої форми політико-територіальної організації влади на основі асиметричної децентралізації мають також інші країни Європи. Так, наприклад, в Іспанії була запроваджена складна модель так званої "регіоналізованої (унітарної) держави", що базується на автономії окремих адміністративно-територіальних одиниць. Проте проблеми конфліктності відносин між центром та регіонами залишились. Політичний регіоналізм у цій державі поступово трансформувався у відкритий сепаратизм у вигляді незатухаючого (мирного) сепаратизму автономної провінції Каталонії (Іспанія). Схожі процеси відбуваються у Бельгії. Зрозуміло, що у кожній країні свої причини виникнення сепаратизму, серед яких, у першу чергу слід виділити економічні, культурно-історичні та мовно-культурні.

Зазначене дає підстави для оцінки європейського досвіду асиметричної децентралізації як досить суперечливого. Надання окремим регіонам особливих повноважень не завжди гармонізує відносини "центр–периферія". Така можливість має бути розглянута в контексті сучасних українських реалій. До них, зокрема, слід брати до уваги той факт, що конфлікт "центр — регіон" в Україні спричинено значною мірою ззовні, він має інше коріння та політичні обставини, не пов'язані з суто етнополітичними відносинами.

Оцінюючи перспективи асиметричної децентралізації в Україні, слід комплексно враховувати сукупність факторів. Автори посібни-

ка наводять фактори, що впливають на різноманіття форм держави. Серед них одним з найважливіших є внутрішньополітичний фактор, що полягає у конкретному співвідношенні сил основних соціальних груп, їх політичних представників [11, с. 73]. Якщо підійти до цього більш узагальнено, то слід відмітити як основний фактор наявність чи відсутність високого рівня усталеної демократії. Політико-адміністративна система України ще не досягла якісно нового стану демократії за рахунок напрацьованих механізмів виборів, процедур відкликання виборних посадових осіб, які втратили довіру територіальної громади, проведення місцевих референдумів, дієвих загальних зборів територіальної громади та інших механізмів партисипативної демократії у прийнятті рішень. Відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення їх підзвітності та підконтрольності територіальним громадам мають стати передумовою проведення політичної децентралізації.

Загалом політичне життя України є ще далеким від поміркованого партійного плюралізму та консенсусної демократії. Ця система в цілому ідеологічно (культурно, ціннісно) не спроможна водночас перейти до децентралізованого державного управління з розширеними, тим більше асиметричними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Серйозним бар'єром для проведення асиметричної децентралізації є необхідність одночасної реалізації політичної, адміністративної та фіскальної реформи. У цьому ряді найважливішою є фіскальна децентралізація як ключовий фактор реалізації завдань інших форм децентралізації.

Прогнозуючи майбутнє, можна стверджувати, що моноцентрична (централізована) влада у мирний час вже не зможе гнучко та ефективно управляти регіональними процесами. Вона змушена буде поділитися повноваженнями з регіонами. Тому вже зараз необхідно думати про те, що Україна має стати не тільки децентралізованою, але й, в повному сенсі, інституціонально поліцентричною, як європейські держави, де влада розподілена між органами публічної влади, бізнесом та громадянським суспільством. Делегування значної частини державних повноважень регіональним органам влади та іншим інституціональним суб'єктам має спиратися на довіру до цих інститутів з боку держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Інституціональна система публічного управління, у поки що невідомій перспективі, буде приведена до потреб сучасної практики публічного управління. Але поки що європейські стандарти публічного врядування залишаються для нас недосяжною мрією. Й це, чим далі, тим більше поглиблюватиме проблеми у різних сферах життєдіяльності суспільства. Експерти вже давно говорять про те, що надмірний централізм веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Резюмуючи викладене, підкреслимо наступне. Адекватна для України модель децентралізації може допускати елементи асиметричності лише за

певних умов: зламу партійно-олігархічної системи; впровадження механізмів поміркованого партійного плюралізму; наявності механізмів партисипативної та консенсусної демократії; зміцнення культурно-інституціонального середовища та основ місцевого самоврядування; оптимізації та раціоналізації публічного управління; демократизації суспільно-політичного життя в цілому. Зазначені умови потребують кардинальних змін в усіх сферах життя суспільства, які, у свою чергу, мають стати предметом дослідження теоретиків публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бернацький А.* Адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом: специфіка функціонування// Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2018. — № 2. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://instzak.com/index.php/journal/article/view/768/768
2. *Молодцов О. В.* Методологічні аспекти теорії інституціональних матриць у контексті динаміки інституціональних змін (частина 2 – деякі думки щодо особливостей інституціональної матриці в Україні // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2018. — № 1. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?
3. *Нуреев Р. М.* Курс микроэкономики. Учеб. для вузов. — 2-е изд., изм. — М.: Норма, 2003. — 560 с.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19. — Назва з титул. екрану.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19. — Назва з титул. екрану.
6. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18. — Назва з титул. екрану.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18. — Назва з титул. екрану.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р. — Назва з титул. екрану.
9. *Рекова Н. Ю.* Реформування системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації: теорія, європейський досвід та вітчизняна практика : монографія / Н. Ю. Рекова, В. П. Вишневський, В. Д. Чекіна, О. В. Вієцька, К. Є. Мойсеєнко; За заг. ред. проф. Н. Ю. Рекової. — Краматорськ : ТОВ "Краматорська типографія", 2016. — 252 с.
10. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : мо-

нографія / С. А. Романюк. — Київ : 2018. — 216 с.
11. Теорія держави і права в тестових завданнях: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. д. ю. н., проф. Л. Р. Наливайко. Дніпро: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2018. — 716 с.
12. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. — Ужгород: TIMPANI, 2015. — 216 с.

REFERENCES

1. *Bernatskyi, A.* (2018). Administratyvno-terytorialni odynytsi z osoblyvym statusom: spetsyfika funktsionuvannia [Administrative-territorial units with a special status: specificity of functioning]. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy — Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2. Retrieved from https://instzak.com/index.php/journal/article/view/768/768 [in Ukrainian].
2. *Molodtsov O. V.* (2018). Metodolohichni aspekty teorii instytutsionalnykh matryts u konteksti dynamiky instytutsionalnykh zmin (chastyna 2 — deiaki dumky shchodo osoblyvostei instytutsionalnoi matrytsi v Ukraini [Methodological aspects of the theory of institutional matrices in the context of the dynamics of institutional changes (Part 2 — Some thoughts on the peculiarities of the institutional matrix in Ukraine]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. — The theory and practice of public administration and local self-government, 1. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/8.pdf [in Ukrainian].
3. *Nureev, R. M.* (2003). Kurs mikroekonomiki [Course of microeconomics]. (2nd ed., rev.). Moscow: Norma [in Russian].
4. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: vid 05.02.2015, № 157-VIII [Law of Ukraine On voluntary association of territorial communities from 05.02.2015, № 157-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky : vid 05.02.2015, № 156-VIII [Law of Ukraine On the Principles of State Regional Policy from 05.02.2015, № 156-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoi ta Luhanskoi oblastei : vid 16.09.2014, № 1680-VII [Law of Ukraine On special order of local self-government in separate districts of Donetsk and Luhansk oblasts from 16.09.2014, № 1680-VII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18 [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: vid 17.06.2014, № 1508-VII [Law of Ukraine On Cooperation of Territorial Communities from 7.06.2014, № 1508-VII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18 [in Ukrainian].
8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : vid 01.04.2014 № 333-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval

of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: dated April 1, 2014, № 333-p]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r [in Ukrainian].

9. *Rekova, N. Yu.*, et al. (2016). Reformuvannia systemy mistsevykh finansiv na zasadakh fiskalnoi detsentralizatsii: teoriia, yevropeiskyi dosvid ta vitchyzniana praktyka [Reforming the system of local finance on the principles of fiscal decentralization: theory, European experience and domestic practice]. N. Yu. Rekovoi (Eds.). Kramatorsk: TOV "Kramatorska typohrafiia" [in Ukrainian].
10. *Romaniuk, S. A.* (2018). Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia [Decentralization: Theory and Practice of Application]. Kyiv [in Ukrainian].
11. Teoriia derzhavy i prava v testovykh zavdanniakh [Theory of state and law in test assignments]. (2018). L. R. Nalyvaiko (Eds.). Dnipro: Dnipr. derzh. un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].
12. *Dynys H. H.*, at al. (2015). Uprovadzhennia detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini: natsionalnyi i mizhnarodnyi aspekty [Implementation of the Decentralization of Public Power in Ukraine: National and International Aspects]. M. V. Savchyna (Eds.). Uzhhorod: TIMPANI [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-146-153

UDC: 327-027.21

Мудренко Наталія Володимирівна,
аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України, дипломат, перший секретар Міністерства закордонних справ України, 01018, м. Київ, Михайлівська площа, 1, тел.: (044) 238-15-35, e-mail: natamudrenko@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4245-9616

Мудренко Наталья Владимировна,
аспирантка кафедры публичного управления и публичной службы Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, дипломат, первый секретарь Министерства иностранных дел Украины, 01018, г. Киев, Михайловская площадь, 1, тел .: (044) 238-15-35 , e-mail: natamudrenko@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4245-9616

Mudrenko Natalia Volodymyrivna,
postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, diplomat, First Secretary of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 01018, Kyiv, Mykhailivska ploshcha, 1, phone: (044) 238 15 35, e-mail: natamudrenko@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4245-9616

СФЕРА ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ

Анотація. Реформування органів виконавчої влади, виникнення нових політико-правових реалій потребує переосмислення низки науково-теоретичних положень щодо здійснення державного управління у сфері зовнішніх зносин з метою пошуків нових форм та механізмів, які б дали можливість підвищити ефективність реалізації зовнішньої політики України задля забезпечення національних інтересів і безпеки нашої держави в умовах безпрецедентних викликів та загроз, викликаних російською агресією "гібридного" характеру, турбулентних змін міжнародного безпекового середовища, а також глобальних трансформацій світової політичної архітектоніки.

У цьому контексті актуально визначити сутність поняття "сфера зовнішніх зносин" та обґрунтувати доцільність застосування його в сучасному

державному управлінні. Оскільки доволі часто в сучасній українській науковій літературі, офіційних документах, законодавчих актах зустрічаються синонімічні вживання термінів “зовнішні зносини”, “зовнішні відносини”, “закордонні справи” та “міжнародні відносини”, а також “сфера зовнішніх зносин” і “галузь закордонних справ”, що далеко не завжди точно характеризують предмет і поле діяльності.

Розкрито сутність поняття “сфера зовнішніх зносин” та визначено, що це — сфера, яка охоплює офіційні, підтримувані за допомогою особливих державних органів, зв’язки і відносини між державами та іншими суб’єктами міжнародного права з метою здійснення їх зовнішніх функцій мирними засобами відповідно до основних принципів міжнародного права.

Встановлено сутність категорій: “зовнішні зносини”, “зовнішні відносини”, “закордонні справи” та “міжнародні відносини”, та проведено співвідношення між ними.

Ключові слова: зовнішні зносини, зовнішні відносини, закордонні справи, міжнародні відносини, сфера зовнішніх зносин, сутність поняття.

СФЕРА ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ: СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ

Аннотация. Реформирование органов исполнительной власти, возникновение новых политико-правовых реалий требует переосмысления целого ряда научно-теоретических положений по осуществлению государственного управления в сфере внешних сношений с целью поисков новых форм и механизмов, которые бы обеспечили повышение эффективности реализации внешней политики Украины для гарантирования и защиты национальных интересов и безопасности нашего государства в условиях беспрецедентных вызовов и угроз, вызванных российской агрессией “гибридного” характера, турбулентных изменений международной среды безопасности, а также глобальных трансформаций мировой политической архитектоники.

В этом контексте актуально определение сущности понятия “сфера внешних сношений” и обоснование целесообразности его применения в современном государственном управлении. Поскольку довольно часто в современной украинской научной литературе, официальных документах, законодательных актах встречаются синонимичные употребления терминов “внешние сношения”, “внешние отношения”, “иностранные дела” и “международные отношения”, а также “сфера внешних сношений” и “отрасль иностранных дел”, которые далеко не всегда точно характеризуют предмет и поле деятельности.

Раскрыта сущность понятия “сфера внешних сношений” и определено, что это — сфера, которая охватывает официальные, поддерживаемые с помощью особых государственных органов, связи и отношения между государствами и другими субъектами международного права с целью осуществления их внешних функций мирными способами в соответствии с основными принципами международного права.

Установлена сущность категорий: “внешние сношения”, “внешние отношения”, “иностранные дела” и “международные отношения”, и проведено соотношение между ними.

Ключевые слова: внешние сношения, внешние отношения, иностранные дела, международные отношения, сфера внешних сношений, сущность понятия.

FOREIGN RELATIONS: THE ESSENCE OF THE CONCEPT

Abstract. The undergoing reform of the executive authorities as well as the emergence of new political and legal realities requires a rethinking of a number of theoretical provisions regarding the implementation of state administration in the field of foreign relations in order to find new forms and mechanisms that would improve the efficiency of Ukraine’s foreign policy to ensure national interests and security of our state, which is facing the unprecedented challenges and threats caused by Russian aggression of the “hybrid” nature, turbulent changes of the international security environment, as well as global transformations of the world political architectonics.

In this context, the definition of the essence of the concept “scope of foreign relations” as well as the substantiation of expediency of its application in modern state governance is considered relevant. In modern Ukrainian scientific literature, official documents, legislative acts the terms as “foreign relations”, “external relations”, “foreign affairs” and “international relations” are widely used as synonymous, although it not always properly characterizes the subject and field of activity.

The article reveals the essence of the concept “scope of foreign relations” and defines it as a sphere that covers official communications and ties between states and other subjects of international law, conducted by specialized state bodies in order to perform their external functions by peaceful means in accordance with the basic principles of international law.

The essence of the categories as: “external relations”, “foreign relations”, “foreign affairs” and “international relations”, is defined as well as the correlation between them is made.

Keywords: scope of foreign relations, external relations, foreign affairs, international relations, essence of the concept.

Постановка проблеми. Безпрецедентні виклики та загрози, викликані російською агресією “гібридного” характеру, турбулентні зміни міжнародного безпекового середовища України, а також глобальні трансформації світової політичної архітектоніки, вимагають від керівництва держави вирішення унікальних за складністю завдань зовнішньої політики та вироблення нових підходів до її формулювання і реалізації.

Це зумовлює важливість пошуку нових форм та механізмів державного управління у сфері зовнішніх зносин з метою підвищення ефективності реалізації зовнішньої політики України задля забезпечення національних інтересів і безпеки нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що сфера зовнішніх зносин є актуальним об'єктом дослідження українських та зарубіжних вчених різних галузей науки: теорії міжнародних відносин, міжнародного права, державного управління, політології, історії, адміністративного права тощо. Серед українських науковців, дослідження яких стосуються державного управління у сфері зовнішніх зносин є такі: В. Б. Авер'янов, Б. І. Гуменюк, К. К. Сандровський, Д. В. Табачник, О. П. Сагайдак, В. М. Репецький, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, С. А. Федишин та ін. Реформування органів виконавчої влади, виникнення нових політико-правових реалій потребує переосмислення низки науково-теоретичних положень щодо здійснення державного управління у сфері зовнішніх зносин та, насамперед, визначення сутності поняття "сфера зовнішніх зносин".

Мета статті — розкрити сутність поняття "сфера зовнішніх зносин" та обґрунтувати доцільність його застосування в сучасному державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Доволі часто в сучасній українській науковій літературі, офіційних документах, законодавчих актах зустрічаються синонімічні вживання термінів "зовнішні зносини", "зовнішні відносини", "закордонні справи" та "міжнародні відносини", а також "сфера зовнішніх зносин" і "галузь закордонних справ". Тому вважаємо за необхідне визначити сутність поняття "сфера зовнішніх зносин" та обґрунтувати доцільність його застосування в сучасному державному управлінні.

Термін "зносини" у повсякденному використанні українською мовою є маловживаним, переважно він застосовується на окреслення офіційних відносин між державами. "Зносини" та "відносини" трактуються провідними українськими філологами як синоніми [1].

Водночас, поняття "зовнішні зносини" поширеніше у міжнародному публічному праві. Запровадження до широкого вжитку у вітчизняній міжнародно-правовій літературі терміна "право зовнішніх зносин" належить відомому українському вченому-міжнароднику професору К. К. Сандровському. Поняття "зовнішні зносини" ним визначається як частина загальної системи міждержавних відносин і міжнародної діяльності кожної держави, що охоплює офіційні, підтримувані за допомогою особливих державних органів переважно політичні зв'язки і відносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права з метою здійснення їх зовнішніх функцій мирними засобами відповідно до основних принципів міжнародного права [2].

Джерелами права зовнішніх зносин є численні міжнародні договори, як двосторонні, так і багатосторонні, найважливіші з яких такі: Віденська конвенція про дипломатичні зноси-

ни (1961 р.) [3], Віденська конвенція про консульські зносини (1963 р.) [4], Конвенція про спеціальні місії (1969 р.) [5] та Віденська конвенція про представництво держав у їх відносинах із міжнародними організаціями універсального характеру (1975 р.) [6].

Отже, будучи сталим терміном міжнародного права, дефініція "зовнішні зносини" активно вживається у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність органів державної влади України у зовнішньополітичній сфері, зокрема: Постанова Верховної Ради Української РСР "Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин" від 25 грудня 1990 р. [7]; Закон України "Про дипломатичну службу України" від 7 червня 2018 р. [8]; Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України" [9]; Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин" від 18 вересня 1996 р. [10] та ін.

Сучасні українські науковці-міжнародники (О. П. Сагайдак, В. М. Репецький, Ю. П. Битяк, С. А. Федишин), у тому числі й фахові дипломати (Б. І. Гуменюк, П. Д. Сардачук) у своїх працях активно використовують термін "сфера зовнішніх зносин", проте не розкривають сутність цього поняття, зупиняючись більш детально на визначенні терміна "система органів зовнішніх зносин" [11, 12].

Щодо співвідношення понять "зовнішні зносини" та "міжнародні відносини" звертаємо увагу на термінологічні та змістові відмінності.

Міжнародні відносини — це системна сукупність політичних, економічних, соціальних, дипломатичних, правових, військових та гуманітарних зв'язків та відносин між основними суб'єктами світового співтовариства, до яких належать народи, держави, суспільні та громадські сили, рухи і організації [13].

"Закордонні справи" нерідко вживаються як синонімічні поняття "зовнішніх зносин". Вважаємо за необхідне більш детально розглянути ці дефініції. Якщо з першими компонентами, які в обох випадках визначають просторове поле поза межами об'єкта (держави), можна погодитися щодо їх синонімічності, щодо других — все не так однозначно. В українській мові семантично та змістовно "закордонні справи" можна визначити як поле інтересів, тоді як "зносини" позначають "процес", "діяльність". Водночас, у деяких державах органи, відповідальні за реалізацію зовнішньої політики, носили або носять назву — Міністерства зовнішніх зносин (Індія, Бразилія, Монголія). Протягом останніх місяців існування Радянського Союзу (листопад-грудень 1991 р.) Міністерство закордонних справ СРСР, з одночасною передачею йому функцій Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків, було реорганізовано у Міністерство зовнішніх зносин СРСР.

Необхідно також зазначити, що деякими науковцями (В. М. Репецьким, В. Ф. Антипенком) *зовнішні зносини* розглядаються в широкому

й вузькому сенсі. У широкому розумінні під цим терміном розуміють систему зовнішніх зв'язків усіх суб'єктів національної приналежності, що діють на території держави: її органів і посадових осіб, усіх її фізичних, юридичних осіб, а також інших асоціацій індивідів [14,15]. У вузькому розумінні *зовнішні зносини* характеризуються як система політичних відносин між державами, тобто зводяться до дипломатії.

Вважаємо, що при дослідженні механізмів державного управління такі підходи не зовсім доцільні, оскільки широке розуміння сфери зовнішніх зносин виходить далеко за рамки поля державного управління, в той час як вузьке розуміння не відображає повною мірою ані учасників, ані характер діяльності.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Отже, зовнішні зносини можна схарактеризувати за такими ознаками: по-перше, це офіційний характер діяльності держави в міжнародних справах; по-друге, діяльність здійснюється виключно уповноваженими органами; по-третє, в усіх випадках зовнішні зносини мають здійснюватися виключно мирними засобами в межах міжнародного права.

Виходячи з викладеного, вважаємо, що при дослідженні механізмів державного управління щодо сфери, яка охоплює офіційні, підтримувані за допомогою особливих державних органів, зв'язки і відносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права з метою здійснення їх зовнішніх функцій мирними засобами відповідно до основних принципів міжнародного права, більш точним буде вживання терміна "сфера зовнішніх зносин".

У перспективі подальші розвідки у даному напрямі мають стосуватися конкретизації сфери зовнішніх зносин України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Відносини — стосунки — зносини: Лінгвістичний портал лабораторії комп'ютерної лінгвістики Інституту філології Київського університету імені Т. Шевченка [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mova.info/article.aspx?l1=114&DID=339
2. *Сандровский К. К.* Право внешних сношений. — К.: Выща шк., 1986. — 328 с.
3. Віденська конвенція про дипломатичні зносини. 18.04.1961 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/995_048
4. Віденська конвенція про консульські зносини 1963 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047
5. Конвенція про спеціальні місії 1969 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_092
6. Віденська конвенція про представництво держав у їх відносинах із міжнародними організаціями універсального характеру 1975 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_254
7. Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин: Постанова Верховної Ради Української РСР від 25 грудня 1990 р. № 581-XII [Елек-

тронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-12
8. Про дипломатичну службу України: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2449-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2449-19
9. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п
10. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин: Указ Президента України від 18 вересня 1996р. № 841 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841/96
11. *Гуменюк Б. І.* Сучасна дипломатична служба: [навч. посіб.] / Б. І. Гуменюк, О. В. Щерба. — К.: Либідь, 2001. — 255 с.
12. *Сардачук П. Д., Кулик О. П.* Дипломатичне представництво: організація і форми роботи: навч. посіб. — К.: Україна, 2001. — 176 с.
13. Грін О. О. Словник міжнародно-правових термінів / Уклад. О. О. Грін. — Ужгород: ПП Данило С. І., 2010. — 500 с.
14. *Буроменський М. В.* Міжнародне право: навч. посіб. / М. В. Буроменський, 2006. –336 с.
15. Міжнародне публічне право: навч. посіб. / за заг. ред. В. Ф. Антипенка. — К.: Вид-во НАУ, 2012. — 420 с.

REFERENCES

1. The Linguistic portal of Laboratory for computational linguistic of the Institute of Philology of Taras Shevchenko National University of Kyiv, “Relations — affairs — ties”, available at: http://www.mova.info/article.aspx?l1=114&DID=339
2. *Sandrovskyi, K. K.* (1986), Pravo vneshnikh snosheniy [Law of external relations], Vyscha shkola, Kyiv, Ukraine.
3. Vienna Convention on diplomatic relations 1961, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048
4. Vienna Convention on consular relations 1963, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047
5. Convention on special missions 1969, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_092
6. Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character 1975, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_254
7. Verkhovna Rada of Ukrainian SSR (1990), Resolution on implementation of the Declaration of State Sovereignty of Ukraine in foreign relations № 581-XII, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-12
8. Law of Ukraine “On diplomatic service” (2018) № 2449-VIII, available at: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/2449-19
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Charter of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine”, available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п
10. President of Ukraine (1996), “Decree of the President of Ukraine “On measures to improve coordination of executive power bodies in foreign relations”, available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841/96

11. Humeniuk, B.I. (2001), Suchasna dyplomatychna sluzhba [Modern diplomatic service], Lybid, Kyiv, Ukraine.
12. *Sardachuk, P. D.* and *Kulyk, O. P.* (2001), Dyplomatychne predstavnytsvo: organizatsia i formy roboty [Diplomatic representation: organisation and types of work], Kyiv, Ukraine.
13. *Grin, O. O.* (2010), Slovnyk mizhnarodno-pravovyh terminiv [Dictionary of international law terms], Danylo, Uzhgorod, Ukraine.
14. *Buromenskyi, M. V.* (2006), Mizhnarodne pravo [International law], Urinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
15. *Antypenko, V. F.* (2012), Mizhnarodne publichne pravo [International public law], NAU, Kyiv, Ukraine.

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-154-169

UDC: 364.2

Непомнящий Олександр Михайлович,
доктор наук з державного управління, доцент, 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, доцент, 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

Nepomniashchyi Oleksandr Mykhailovych,
Doctor of science in Public Administration, associate professor, 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

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ І СКЛАДОВІ РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ ПРИ БУДІВНИЦТВІ ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ СПОРУД: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Анотація. Узагальнено підходи щодо класифікації принципів та складових ризик-менеджменту при державному регулюванні будівельної галузі.

Для розуміння прикладного характеру дотримання принципів ризик-менеджменту при регулюванні галузі будівництва обґрунтовано, що для зниження ризику (попередження та зменшення ймовірного збитку) в цій галузі за надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру держава регулює правове поле таких процесів, встановлюючи низку вимог в нормативних документах і стандартах з будівництва, а також створюючи закони та підзаконні акти, що регулюють питання проектування та будівництва.

Цими документами встановлюються обов'язки конкретних суб'єктів (виконавців) щодо зменшення можливого ризику, передбачаються конкретні заходи, санкції в разі їх невиконання, а також визначаються умови та порядок регулювання господарської та іншої діяльності. Одним з видів діяльності держави щодо попередження ризиків та підвищення якості і надійності об'єкта будівництва, що проектується, гарантій безпеки перебування в ньому людини, є державна система ліцензування діяльності в будівельній галузі. Таким чином, діяльність держави в цій сфері пов'язана саме з управлінням ризиками.

Зазначено, що державно-управлінські процеси також важко передбачувані та пов'язані з діяльністю підприємств і організацій, де держава виступає як підприємець (державні підприємства) чи бізнес-партнер.

Обґрунтовано, що принципи ризик-менеджменту визначені у різних сферах з використанням різних підходів, які мало корелюються між собою. Тому виникає необхідність адаптації напрацювань світової наукової думки щодо управління ризиками не лише в наукових доробках, а саме в конкретному прикладному їх характері. Зазначено, що принципи ризик-менеджменту, вироблені ISO, можуть бути повною мірою (без виключень) взяті за основу при будівництві та експлуатації споруд, зазначаючи їх зміст і специфіку для будівельної галузі.

Ключові слова: управління ризиками, принципи, принципи ризик-менеджменту, складові процесу управління, будівельна галузь.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И СОСТАВЛЯЮЩИЕ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЭКСПЛУАТАЦИИ СООРУЖЕНИЙ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. Обобщены подходы к классификации принципов и составляющих риск-менеджмента при государственном регулировании строительной отрасли.

Для понимания прикладного характера соблюдения принципов риск-менеджмента при регулировании отрасли строительства обосновано, что для снижения риска (предупреждению и уменьшению возможного ущерба) в этой области при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера государство регулирует правовое поле таких процессов, устанавливая ряд требований в нормативных документах и стандартах по строительству, а также создавая законы и подзаконные акты, регулирующие вопросы проектирования и строительства.

Этими документами устанавливаются обязанности конкретных субъектов (исполнителей) по уменьшению возможного риска, предусматриваются конкретные меры, санкции в случае их невыполнения, а также определяются условия и порядок регулирования хозяйственной и иной деятельности. Кроме того одним из видов деятельности государства по предупреждению рисков и повышения качества и надежности проектируемого объекта строительства, гарантий безопасности пребывания в нем человека, является госу-

дарственная система лицензирования деятельности в строительной отрасли. Таким образом деятельность государства в этой сфере в частности связана именно с управлением рисками.

Отмечено, что государственно-управленческие процессы также трудно предсказуемы и связаны с деятельностью предприятий и организаций, в которых государство выступает в качестве предпринимателя (государственные предприятия) или бизнес-партнера.

Обосновано, что принципы риск-менеджмента определены в различных сферах с использованием различных подходов, которые мало коррелируются между собой. Поэтому возникает необходимость адаптации наработок мировой научной мысли по управлению рисками не только в научных доработках, а именно в конкретном прикладном их характере. Отмечено, что принципы риск-менеджмента, произведенные ISO могут быть в полной мере (без исключений) взяты за основу при строительстве и эксплуатации сооружений, определяя их содержание и специфику для строительной отрасли.

Ключевые слова: управление рисками, принципы, принципы риск-менеджмента, составляющие процесса управления, строительная отрасль.

BASIC PRINCIPLES AND COMPONENTS OF RISK MANAGEMENT DURING CONSTRUCTION AND OPERATION OF FACILITIES: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

Annotation: The article generalizes approaches to the classification of principles and components of risk management in the state regulation of the construction industry.

To understand the applied nature of compliance with the principles of risk management in the regulation of the construction industry, it has been grounded that in order to reduce the risk (prevention and reduction of probable damage) in this area in emergency situations of a natural and man-made nature, the state regulates the legal field of such processes, setting a number of requirements in regulatory documents and construction standards, as well as creating laws and regulations governing design and construction.

These documents establish the obligations of specific subjects (executors) to reduce the potential risk, provide specific measures, sanctions in case of non-fulfillment, as well as determine the conditions and procedure for regulating economic and other activities. In addition, one of the activities of the state to prevent risks and improve the quality and reliability of the projected construction object, guarantees the safety of the person in it, is the state system of licensing activities in the construction industry. Thus, the state's activities in this area are in particular related to risk management.

It is noted that public-management processes are also difficult to predict and are related to the activities of enterprises and organizations in which the state acts as an entrepreneur (state-owned enterprises) or a business partner.

It is substantiated that the principles of risk management are defined in different spheres, using different approaches, are correlated with each other.

Therefore, there is a need to adapt the findings of the world scientific thought about risk management, not only in scientific developments, namely in the specific application of their nature. It is noted that ISO risk management principles can be fully (without exception) taken as a basis for the construction and operation of buildings, indicating their content and specifics for the construction industry.

Keywords: risk management, principles, risk management, principles, components of management process, construction industry.

Постановка проблеми. Державне управління будь-якої сфери спрямоване на реалізацію основних функцій та дотримання певного набору принципів. Регулювання державою окремих галузей визначається специфікою щодо унормування того чи іншого виду діяльності. Особливо необхідним є втручання держави у вигляді створення нормативного поля у сфери діяльності, то пов'язані з загрозами та ризиками. Основними сферами діяльності, де ризик є характерною ознакою, насамперед є будівництво, охорона здоров'я, хімічна промисловість, транспорт. Кожна з цих сфер використовує певний набір інструментарію попередження ризиків, їх страхування, для чого у сфері реалізуються ті чи інші управлінські принципи. Так, будівництво є галуззю, для якої характерна ймовірність виникнення великої кількості ризиків. Їх виникнення пов'язане з фінансовим, технічним, технологічним, юридичним та іншим забезпеченням діяльності в даній галузі. Тому доцільним стає визначення основних принципів та складових управління ризиками при будівництві та експлуатації споруд.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти управління ризиками в державному управлінні є предметом наукових досліджень таких науковців, як: О. Білявська, В. Горбулін, А. Качинський, П. Михно, О. Половцев, А. Рачинський, Г. Ситник, В. Сороко, Ю. Столєтов Т. Пахомова, В. Шарий. Вивченню окремих проблем управління ризиками у будівельній діяльності присвячені публікації таких вітчизняних дослідників, як: Г. Вербицька, І. Кучеренко, О. Кучма, В. Кравченко, М. Малик, Н. Лутанюк, К. Паливода, В. Поляченко, Т. Сердюк, Т. Шевчук та ін. Проте, підходи до визначення складових ризик-менеджменту в державному управлінні значною мірою різняться, встановлення системи принципів вимагає узгодження.

Метою статті є систематизація принципів ризик-менеджменту в державному управлінні будівельною галуззю та встановлення складових управління ризиками.

Виклад основного матеріалу. Управління ризиками, чи ризик-менеджмент як складова і підхід в теорії управління значною мірою торкалася передусім сфери діяльності прибуткових організацій для зведення непередбачуваних ситуацій до мінімуму

та забезпечення економічних переваг. Питаннями ризиків і їх класифікації у прибутковій сфері присвячені, зокрема, дослідження Ю. Столєтова, який стверджує, що "в умовах обмежених ресурсних та фінансових можливостей кожна зі сторін бізнес-інтересів намагається знайти можливість оптимізувати свої витрати та максимально підвищити свій зиск (вигоду)" [1]. Ведучи бізнес за правилами ринку, "суб'єкти господарювання опиняються в умовах невизначеності та знаходяться на межі правового поля" [1]. Тоді в таких відносинах фактором обмеження зовнішнього середовища виступають органи публічної влади, які детермінують систему через правові норми. Виходячи з цього слід зазначити, що ключовим у таких відносинах є поняття ситуації, у якій опиняється суб'єкт і об'єкт управління. Під ситуацією розуміється "сукупність різних умов та обставин, які самі створюють певну обстановку для того чи іншого виду діяльності" [1]. Тобто "обстановка" може перешкоджати або сприяти здійсненню певних намірів, а елементи невизначеності притаманні для функціонування та розвитку багатьох процесів. Така інтерпретація поняття ситуації веде до розуміння того, що через різного роду ситуації, результат не може бути цілком прогнозованим. Це певною мірою стосується і процесів державного управління.

Тому виникає потреба здійснювати оцінку ризиків діяльності. "Ризик є кількісною характеристикою впливу небезпек, що формуються діяльністю людини, тобто кількістю смертельних випадків, захворюваністю, інвалідністю, що викликана дією на людину визначеної небезпеки. Ризик безпосередньо пов'язаний з поняттям збитку, тобто з імовірністю загибелі або пошкодження об'єкта, чим менше вивчені ризики, тим більше шкоди" [2]. Саме недопущення чи мінімізація таких випадків має регулюватися державою, оскільки ринок з метою отримання прибутків неспроможний повною мірою контролювати процес досягнення цілі. У зв'язку з цим виникає потреба у накопиченні та аналізі інформації відносно різних несприятливих явищ з метою з'ясування загальних тенденцій розвитку і закономірностей їх прояву.

Про неповну передбачуваність процесів у сфері публічного управління йдеться в роботах Н. Лутанюк та П. Михно, О. Половцева. Так, зокрема стверджується, що "ефективне керування об'єктом державного управління в сучасних умовах передбачає врахування умов невизначеностей та ситуацій ризику" [3]. "Організації незалежно від того, наскільки вони великі чи малі, стикаються із внутрішніми й зовнішніми чинниками, що формують невизначеність. Ефект від цієї невизначеності є "ризиком", що притаманний усім видам діяльності" [4].

У дослідженнях О. Половцева ризик-менеджмент в державному управлінні розглядається насамперед все з точки зору оцінювання та аналізу ризиків в управлінні, а точніше "в рамках логіко-ймовірнісного підходу" [5]. Дослідник пропонує "управління ризиками у процесі керування об'єктом державного управління здійснювати на основі логіко-ймовірнісного підходу. Привабливість і переваги такого підходу полягають у

чіткості й однозначності кількісного оцінювання ризику та практичних можливостей під час аналізу впливу елементів системи на її стійкість і безпеку" [5].

Такий підхід передбачає наявність чіткої класифікації ризиків за різними критеріями, а як наслідок — способів їх мінімізації. Проте, навіть економічна література обмежується переліком способів обмеження ризику без чітких вказівок щодо їх використання за того чи іншого розміру потенційного збитку, без введення чітких критеріїв. Одним з логічних підходів до класифікації ризиків є поділ їх на класи (групи), кожен з яких поділяється на окремі види. Саме такий підхід використав Ю. Столєтов (табл. 1, складено автором), який стверджує, що "класифікація ризиків це систематизація багатьох ризиків, які базуються на ознаках і критеріях та можуть об'єднувати велику кількість у загальні поняття" [1].

Таблиця 1

Класифікація ризиків за даними досліджень Ю. Столєтова

Критерій класифікації	Види ризиків	Зміст вияву ризику
час виникнення	ретроспективні	огляд того, що було в минулому, оцінка впливу факторів з точки зору того, що відбулося
	поточні та перспективні	обумовлені нинішньою ситуацією чи введенням в майбутньому певних змін
основні фактори виникнення	політичні	обумовлені зміною політичної обстановки, котра, в свою чергу, впливає на підприємницьку діяльність (закриття кордонів, бойові дії та ін.)
	економічні	обумовлені несприятливими умовами в економіці підприємства або в економіці держави
характер обліку	зовнішні	пов'язані з діяльністю підприємства або його контактної аудиторії. На зовнішні ризики впливає велика кількість факторів – політичні, економічні, демографічні, соціальні, географічні та ін.
	внутрішні	обумовлені діяльністю самого підприємства та його контактної аудиторії
характер наслідків	чисті (прості або статистичні)	завжди несуть у собі втрати підприємницької діяльності
	спекулятивні	можуть нести у собі як втрати, так і додатковий прибуток. Причиною даного типу ризиків можуть бути зміни кон'юнктури ринку, зміна курсу валют, зміна податкового законодавства та ін.
сфера виникнення	виробничі	пов'язані з виробничою сферою, технологіями виробництва
	комерційні	пов'язані зі змінами на ринку, постачальниками, споживачами, конкурентами
	фінансові	пов'язані зі зміною фінансової політики, інфляцією тощо
	страхові	пов'язані зі сферою страхування

Однак така класифікація об'єкту ризик-менеджменту далеко не є повною, вона вказує лише на підходи до класифікації та основні критерії. Це зумовлено тим, що ризик як об'єкт управління має різні вияви залежно від сфери діяльності, факторів впливів на процеси, ситуації тощо. Тому такі дослідження не мають бути окремими, вони мають бути інтегровані у світовому просторі. Саме результатом досліджень учених Австралії, Нової Зеландії, Японії та низки інших країн стало вироблення міжнародного стандарту ISO 31000:2009 "Менеджмент ризику. Принципи та керівні вказівки", а також керівництво ISO 73:2009 "Менеджмент ризику. Словник", що доповнює його. "Вони стали ефективними інструментами, що застосовуються приватними, державними та муніципальними організаціями розвинених країн для розробки, впровадження, а також постійного поліпшення системи управління ризиками як обов'язкової складової їх систем управління [3, с. 10].

Так, за зазначеними напрацюваннями ISO 73:2009 визначає ризик, як наслідок впливу невизначеності на досягнення цілей [6]. ISO — Міжнародна організація зі Стандартизації 31000:2009 визначає принципи задля забезпечення ефективності управління ризиками організації. Ці принципи визначаються як одні з правил управління, які характеризують ризик-менеджмент з різних точок зору. Тобто ризик-менеджмент:

• створює і захищає оцінки (сприяє покращенню показників здоров'я, життя людини, дотримання законодавства, захисту довкілля тощо);

• складова усіх організаційних процесів;

• частина процесу прийняття рішення;

• виражає невизначеність;

• структурований, організований і узгоджений у часі;

• базується на кращій доступній інформації;

• має свої особливості для кожної організації;

• бере до уваги людські і культурні фактори;

• динамічний процес, який може повторюватися у часі та здатний до змін;

• сприяє покращенню діяльності організації;

• ризик-менеджменту притаманна транспарентність і інклюзивність (прозорість для інвесторів та залучення все більшого кола учасників) [6].

Таким чином, дані принципи є тими визнаними загальними правилами, на основі яких повинні вироблятися принципи управління ризиками у конкретній сфері. "Принцип, на відміну від ідеї закону, у площині практичної діяльності, має виконувати функцію спрямування поведінки, функцію формування поведінкового стандарту, ідеалу, взірця" [8, с. 38]. Будучи похідними від загальних законів, принципи управління ризиками відображають відносини, згідно з якими має створюватися, функціонувати й розвиватися система управління. Досягнення цілей управління ризиками неможливе без дії механізму державного управління — "засобу

досягнення цільових орієнтирів, що передбачає здійснення заходів, які реалізуються на основі базових принципів через функціональну діяльність та методи управління" [9, с. 12]. Спробуємо скорелювати принципи ризик-менеджменту, визначені ISO із найбільш повним переліком таких же принципів в державному управлінні, визначених О. Білявською [10]. Зокрема, дані принципи потрібно не лише визначити абстраговано, а й перенести їх у практичну площину, пов'язавши з конкретною галуззю сфери, а саме з будівельною (табл. 2, розроблено автором).

У будівництві в цілому і житловому, зокрема, завжди існують ризики. Частина з них так звані "неминучі ризики — можуть бути попередньо враховані і перекладені на плечі страхових компаній. До таких ризиків належать ризики, пов'язані з невизначеністю процесу ведення житлово-будівельного бізнесу. Такі втрати важко передбачити. Їх практично не можна перекласти на плечі страхових компаній" [11]. Тому у будівництві значною мірою досліджуються принципи управління ризиками. Своєрідний підхід до формулювання принципів саме у будівництві використовує Г. Вербицька. Основними принципами регулювання ризику вона називає такі: ·

• не має сенсу ризикувати більше, ніж це може дозволити власний капітал;

• необхідно думати про наслідки ризику; ·

• не можна ризикувати більшим заради меншого [12].

Таблиця 2

Співвідносність принципів ризик-менеджменту ISO з аналогічними принципами в сфері державного управління та будівництві

Принцип ризик-менеджменту в ДУ	**Сутність принципу управління ризиками у державному управлінні**	**Принцип ризик-менедж-менту ISO**	**Принцип ризик-менедж-менту в будівельній галузі**
1	2	3	4
Цілепокла-дання	передбачає узгодження цілей управління ризиками з місією і цілями управління органу державної влади в цілому. Зокрема, на перший погляд, в органах державної влади позитивним є повне уникнення ризику. Однак така ситуація пов'язана з обмеженням можливості держави здійснювати виконання своїх функцій. Тому, метою ризик-менеджменту не може бути повне уникнення ризику, а врахування його до прийнятного рівня	частина процесу прийняття рішення	необхідно думати про наслідки ризику

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
Ефективності	відображає досягнення максимального результату в управлінні ризиками за мінімальних витрат, тобто витрати на управління ризиком мають бути меншими від можливих витрат, що могли б бути понесені при реалізації ризику за умови відсутності ризик-менеджменту. За цим принципом вигідніше здійснити витрати на управління ризиками, ніж понести витрати внаслідок настання несприятливої події		не має сенсу ризикувати більше, ніж це може дозволити власний капітал
Зворотного зв'язку	поточний результат управління ризиками повинен порівнюватися з поставленою на початку метою. Порушення зворотного зв'язку веде до збоїв у роботі системи управління ризиками і викривленню результатів, що негативно впливає на діяльність всієї організації в цілому	структурований, організований і узгоджений у часі	
Комплексності	різні ризики не повинні управлятися окремо. Принцип комплексності – означає, що в ході ідентифікації ризиків вони повинні створювати замкнену систему, що має ієрархічний вигляд. Вони можуть управлятися різними методами, але з урахуванням один одного та з оцінкою сукупної одночасної дії усіх ризиків. Необхідним є забезпечення того, щоб зменшення одного виду ризику не призводило до зростання іншого	складова частина усіх організаційних процесів	
Толерантності	управління ризиками повинно бути побудовано таким чином, щоб відхилення в діяльності системи (органу державної влади) в певних межах параметрів елементів, підсистем, зовнішнього середовища або поведінки інших систем не приводили систему до катастрофи. Формування механізму управління ризиками доцільне визначення якомога найбільшої кількості факторів, що впливають на діяльність органу державної влади	бере до уваги людські і культурні фактори	не можна ризикувати більшим заради меншого

Усе інше дослідниця вважає заходами та методами з обмеження ризику, розподіляючи їх на зовнішні та внутрішні. "До зовнішніх методів мінімізації ризику належать: передача ризику, страхування, фінансова диверсифікація, управлінське консультування. Розрізняють такі внутрішні методи обмеження ризику: лімітування, отримання додаткової інформації, резервування коштів на покриття непередбачуваних витрат, бізнес-планування, перевірка бізнесових партнерів, правильний підбір персоналу, організація захисту комерційної таємниці" [12]. Як показує дослідження, принципи ризик-менеджменту, визначені у різних сферах з використанням різних підходів, мало корелюються між собою. Тому виникає необхідність адаптації напрацювань світової наукової думки щодо управління ризиками не лише в наукових доробках а саме в конкретному прикладному їх характері. На нашу думку принципи ризик-менеджменту, вироблені ISO можуть бути повною мірою (без виключень) взяті за основу при будівництві та експлуатації споруд, зазначаючи їх зміст і специфіку для будівельної галузі.

Також доречно зазначити, що крім основних принципів управління ризиками у державному управлінні, які можуть корелюватися з принципами ISO О. Білявська зазначає ще ряд специфічних принципів, таких як "причинності, незалежності, інтеграції, безперервності, достатності і достовірності інформації, адаптивності, послідовності, наукової обґрунтованості" [10]. Цей перелік є ширшим порівняно з основними принципами і він більш узгоджується з принципами ризик-менеджменту, визначеними ISO.

Тому логічно продовжуючи тему, слід звернути увагу не лише на принципи, але і на складові управління ризиками. "Керування ризиками — це сукупність методів, прийомів і заходів, що дають змогу мірою прогнозувати настання ризикових подій і вживати заходів до їхнього зменшення" [13, 257].

Під структурою менеджменту ризику в ISO 73:2009 розуміється взаємозв'язок елементів, які забезпечують реалізацію принципів і організаційні заходи, які застосовують при проектуванні, розробці, впровадженні, моніторингу, аналізі та постійному удосконаленні менеджменту ризику організації. Структура ризик-менеджменту повинна бути інтегрована у загальну стратегію, політику і практичну діяльність організації [6]. Керівництво ISO 73:2009 подає такі тлумачення основних складових процесу управління ризиками:

• встановлення контексту, як визначення зовнішніх і внутрішніх факторів, які слід враховувати при управлінні ризиком, та встановлення сфери застосування критеріїв ризику і менеджменту ризику, необхідних для визначення політики щодо управління ним;

• комунікації та консультування, як безперервні інтерактивні процеси, що виконуються органом для забезпечення, поширення або отримання інформації та участі в діалозі з причетними сторонами з питань, що належать до менеджменту ризику;

• оцінку ризиків, як процес, що охоплює ідентифікацію ризику, ана-

ліз ризику і встановлення ступеня ризиків. При цьому під ідентифікацією ризику розуміється процес визначення, складання переліку та опису елементів ризику, під аналізом ризику — процес вивчення природи і характеру ризику та визначення його рівня, а під встановленням ступеня ризиків — процес порівняння результатів його аналізу з критеріями ризику для визначення його прийнятності;

• обробку ризиків, як процес його модифікації шляхом виключення ризику через прийняття рішення про відмову від діяльності, у процесі або у результаті якої може виникнути небезпечна подія, усунення джерел ризику, зміни наслідків небезпечної події;

• моніторинг і аналіз як систематичні перевірки, нагляд, обстеження та визначення стану управління ризиками, що проводяться для ідентифікації необхідних змін чи очікуваного рівня функціонування, а також для встановлення ступеня його адекватності та ефективності [6].

Однак теоретичні напрацювання науковців рідко використовуються на практиці державного управління у цілому і у будівництві, зокрема. Так, П. Михно стверджує: "Водночас в Україні органи державного управління, особливо на регіональному рівні, та органи місцевого самоврядування рідко застосовують у своїй діяльності перевірені світовою практикою ефективні системи управління ризиками. Це мінімізує ефективність їх діяльності та підштовхує до надмірного використання ресурсів" [4]. Водночас Т. Шевчук зазначає, що правове поле України принаймні в інвестиційній частині більшою мірою регулює ризики для інвесторів і органів влади. "Перед ризиками найбільш захищені інституційні інвестори, органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Найменш захищеними від ризиків є індивідуальні інвестори, які не мають організаційних, правових та інформаційних можливостей ефективного управління ризиками. Саме це обумовлює потребу здійснення інвестицій індивідуальними інвесторами через систему фінансових посередників" [11]. Таким чином серед факторів виникнення ризиків у будівництві таких, як економічні, юридичні, адміністративні, архітектурно-будівельні, найбільш детермінованими, прогнозованими є саме юридичні.

Окремі ризики в будівництві є регульованими нормативними актами Так, Т. Сердюк зазначає, що "Законодавство України передбачає обов'язковість для компанії-управителя страхування фінансових ризиків, а також відповідальності перед інвесторами за пошкодження або руйнування майна, яке знаходиться у їхньому розпорядженні. Передбачене також обов'язкове страхування компанією-забудовником відповідальності перед третіми особами, а також страхування будівельних та монтажних робіт" [4]. Однак питання щодо управління іншими ризиками залишається відкритим, які навіть не страхуються, крім документації. Держава забезпечує формування страхового фонду документації, його ведення, утримання, а також видачу користувачам копій документів страхового фонду документації, необхідних для поставлен-

ня на виробництво, експлуатацію та ремонт продукції оборонного, мобілізаційного і господарського призначення, для проведення будівельних, аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт під час ліквідації надзвичайних ситуацій та в особливий період, а також у сфері збереження інформації про культурні цінності. Тому дослідники цієї галузі наголошують, що "будівельна галузь як ніяка інша пов'язана із виникненням фінансових та технічних ризиків. Ризики можуть виникнути як з боку інвесторів, забудовників, так і з боку спеціалізованих підрядних організацій У світовій практиці будівельні ризики є різновидом інженерних, або технічних, ризиків" [15]. Тому питання вироблення складових державного управління ризиками в будівництві потребує насамперед уточнення об'єкта управління, отже чіткої класифікації ризиків а точки зору публічного управління, розкриття змісту принципів ризик-менеджменту, зазначених у Міжнародному Стандарті ISO 31000 саме для будівельної галузі та відповідно до цього може бути адаптована схема керування об'єктом і управління ризиками в галузі державного управління, яка запропонована О. Половцевим. Вона складається з логічно замкнутої "послідовності таких процедур:

• прогнозування неефективності (неуспіху) управління, що спричинена параметрами, тобто виходом значень параметрів з коридору допустимих значень;

• моделювання та розподіл ресурсів, що потребують контрольовані параметри, керуючі й коригувальні впливи;

• розробка програми розвитку процесу чи системи з визначенням значень контрольованих параметрів, керуючих і коригувальних впливів на окремих етапах;

• обробка інформації і прийняття рішень про вибір коригувальних впливів;

• уточнення моделей для визначення значень параметрів, ресурсів для параметрів і втрат у разі неможливості реалізації цих параметрів" [15].

Таке моделювання управління ризиками систематизує послідовність дій для суб'єкта управління, дає можливість виокремити окремі складові управління як динамічного процесу. Тобто, такий підхід деякі розглядати систему управління ризиками не в статиці, а в динаміці. Поряд з тим найважливішою складовою забезпечення динамічного процесу управління є така його складова в статиці, як кадри, оскільки управління ризиками потребує глибоких знань галузі, в якій здійснюється ризик-менеджмент.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином аналіз наукового розроблення теми управління ризиками в будівельної галузі з точки зору державного управління зазначивши на неоднозначність підходів як до класифікації об'єкта управління, принципів управління ним, а відповідно і складових такого управління. Для вирішення питання вироблення складових державного управління ризиками в будівництві необхідне уточнення об'єкта управ-

ління, а отже необхідна чітка класифікація ризиків в будівництві і в регулюванні цього процесу державою. Напрямом подальших наукових розвідок мають стати адаптація принципів ризик-менеджменту ISO до умов державного управління та регулювання будівельною галуззю. Доцільно також адаптувати розроблені моделі управління ризиками в публічній сфері до будівельної галузі та виробити вимоги до суб'єкта управління в частині компетентностей. Крім того окремим напрямом дослідження можна розглядати ризик прийняття управлінського рішення державним службовцем в даній галузі, оскільки діяльність державних службовців чітко регламентується законними і підзаконними актами, що передбачено Основним Законом держави, яким визначено, що державні службовці мають діяти в межах і спосіб, передбачений законодавством. Проте не завжди законодавство може врегулювати усі ситуації, які виникають в управлінській діяльності, тому посадовці в межах законодавства можуть діяти на власний розсуд, виходячи переважно із власного управлінського досвіду. Дія на власний розсуд у сфері державного управління пов'язана з виникненням ризику як для самого службовця, так і з наслідками прийняття ризикованого рішення для інших. Класифікація таких ризиків та визначення складових управління, що випливають з такого підходу може бути напрямом подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Столєтов Ю. В.* Управління ризиками як елемент державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [Електронний ресурс] / Ю. В. Столєтов // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток". — № 10. — 2011. — Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/ ?op=1&z=340
2. Ризики в будівельній галузі: [назва з екрану] / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dbn.at.ua/news/riziki_v_budivelnij_galuzi/2014-03-03-238
3. *Лутанюк Н. В.* Новый стандарт ISO 31000 по управлению риском. История создания и особенности применения / Н. В. Лутанюк, Н. Ф. Годына // Використання міжнародних стандартів ISO в цілях підвищення ефективності діяльності підприємств–2010: матеріали міжвуз. студ. конф. — Донецьк: ДонНТУ, 2010. — С. 8–11.
4. *Михно П.* Державне управління ризиком як механізм мінімізації невизначеності / П. Михно // irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?...2.
5. *Половцев О. В.* Ризики в державному управлінні: методичні підходи до керування / О. В. Половцев, Г. Г. Коробко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2013. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_15
6. Руководство ISO 73:2009 "Менеджмент риска. Термины и определения [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2011/ ISO_GUIDE_73_Russian.pdf
7. Международный Стандарт ISO 31000 Риск–Менеджмент — Принципы и руководства. Первое из-

дание [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа : http://www.pqmonline.com/assets/files/standards/iso_31000-2009%28r%29.pdf/
8. *Виноградова Н.* Еволюція науково-теоретичних підходів до визначення понять “закон”, “закономірність” та “принцип” у теорії державного управління / Н. Виноградова // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. — Вип. 1 (31). — С. 36–44.
9. Теорія та історія державного управління: опорний конспект лекцій / [автори-упоряд. Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. — 72 с.
10. *Білявська О. Б.* Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні [Електронний ресурс] / О. Б. Білявська // Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток”. — № 6. — 2010. — Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=147
11. *Шевчук Т. В.* Особливості ризиків та методи їх мінімізації у житловому будівництві: [Електронний ресурс] / Т. В. Шевчук. — Режим доступу: http://ird.gov.ua/pe/re200904/re200904_109_ShevchukTV.pdf
12. *Вербицька Г. Л.* Регулювання ризиків житлового будівництва / Г. Л. Вербицька, О. О. Пшик-Ковальська. — 2013. — Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?
13. *Івченко І. Ю.* Економічні ризики: Навч. посіб. — К.: Центр навч. л-ри, 2004. — 304 с.
14. *Сердюк Т. В.* Страхування ризиків в будівництві / Т. В. Сердюк, В. М. Сологор, 2017. — Режим доступу: http://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/ 123456789/16935/2936.pdf?sequence=3
15. *Сердюк Т. В.* Ризики в будівництві та особливості їх страхування в сучасних економічних умовах в Україні [Текст] / Т. В. Сердюк, М. О. Малик // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: зб. наук. праць. — К.: КНУБА, 2013. — Вип. 30. — С. 62–71.

REFERENCES

1. *Stolietov, Yu. V.* (2011). Upravlinnia ryzykamy, yak element derzhavnoho rehuliuvannia zovnishnoekonomichnoi diialnosti [Risk Management as an Element of State Regulation of Foreign Economic Activity]. Elektronne naukove fakhove vydannia “Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok” — Electronic scientific specialized publication “Public administration: improvement and development", 10. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=340 [in Ukrainian].
2. Ryzyky v budivelnii haluzi [Risks in the construction industry]. (n.d.). dbn.at.ua. Retrieved from http://dbn.at.ua/news/riziki_v_budivelnij_galuzi/2014-03-03-238 [in Ukrainian].
3. *Lutanyuk, N. V., Godyna, N. F.* (2010). Novyy standart ISO 31000 po upravleniyu riskom. Istoriya sozdaniya i osobennosti primeneniya [The new standard of ISO 31000 on risk management. The History of Creation and Application Features]. Vykorystannia mizhnarodnykh standartiv ISO v tsiliakh pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti pidpryiemstv — Using International ISO Standards to Improve Enterprise Performance: Proceedings from Interuniversity students’ conference. (pp. 8-11). Donetsk: DonNTU [in Russian].

4. *Mykhno, P.* (2012). Derzhavne upravlinnia ryzykom yak mekhanizm minimizatsii nevyznachenosti [State risk management as a mechanism for minimizing uncertainty]. nbuv.gov.ua. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_2_12 [in Ukrainian].
5. *Polovtsev, O. V., Korobko, H. H.* (2013). Ryzyky v derzhavnomu upravlinni: metodychni pidkhody do keruvannia [Risks in Public Administration: Methodical Approaches to Management]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia — Theory and practice of state administration and local self-government, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_15 [in Ukrainian].
6. Rukovodstvo ISO 73:2009 "Menedzhment riska. Terminy i opredeleniya" [Guideline ISO 73: 2009 "Risk Management. Terms and definitions"]. (2009). www.unece.org. Retrieved from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2011/ISO_GUIDE_73_Russian.pdf [in Russian].
7. Mezhdunarodnyy Standart ISO 31000 Risk- Menedzhment — Printsipy i rukovodstva. Pervoe izdanie [International Standard ISO 31000 Risk Management — Principles and Guidelines. First edition]. (2009). www.pqmonline.com. Retrieved from http://www.pqmonline.com/assets/files/standards/iso_31000-2009%28r%29.pdf/ [in Russian].
8. *Vynohradova, N.* (2008). Evoliutsiia naukovo-teoretychnykh pidkhodiv do vyznachennia poniat "zakon", "zakonomirnist" ta "pryntsyp" u teorii derzhavnoho upravlinnia [Evolution of scientific and theoretical approaches to the definition of concepts "law", "pattern" and "principle" in the theory of state administration]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia — Actual problems of public administration, 1(31), 36-44 [in Ukrainian].
9. *Odintsova, H. S., Dziundziuk, V. B., Meltiukhova, N. M.* et al. (2012). Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia [Theory and history of public administration: a reference summary of lectures]. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
10. *Biliavska, O. B.* (2010). Kontseptualni pryntsypy upravlinnia ryzykamy v derzhavnomu upravlinni [Conceptual Principles of Risk Management in Public Administration]. Elektronne naukove fakhove vydannia "Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok" — Electronic scientific specialized publication "Public Administration: Improvement and Development", 6. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=147 [in Ukrainian].
11. *Shevchuk, T. V.* (2009). Osoblyvosti ryzykiv ta metody yikh minimizatsii u zhytlovomu budivnytstvi [Peculiarities of Risks and Methods for their Minimization in Housing]. ird.gov.ua. Retrieved from http://ird.gov.ua/pe/re200904/re200904_109_Shevchuk-TV.pdf [in Ukrainian].
12. *Verbytska, H. L., Pshyk-Kovalska, O. O.* (2013). Rehuliuvannia ryzykiv zhytlovoho budivnytstva [Risk Management for Housing Construction]. ird.gov.ua. Retrieved from irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? [in Ukrainian].
13. *Ivchenko, I. Yu.* (2004). Ekonomichni ryzyky [Economic Risks]. Kyiv: "Tsentr navchalnoi literatury" [in Ukrainian].
14. *Serdiuk, T. V., Solohor, V. M.* (2017). Strakhuvannia ryzykiv v budivnytstvi [Risk Insurance in Construction]. ir.lib.vntu.edu.ua. Retrieved from http://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/

handle/123456789/16935/2936.pdf?sequence=3 [in Ukrainian].
15. *Serdiuk, T. V., Malyk, M. O.* (2013). Ryzyky v budivnytstvi ta osoblyvosti yikh strakhuvannia v suchasnykh ekonomichnykh umovakh v Ukrainy [Risks in construction and the peculiarities of their insurance in modern economic conditions in Ukraine]. Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti budivnytstva v umovakh formuvannia rynkovykh vidnosyn — Ways of increasing the efficiency of construction in the conditions of formation of market relations, 30, 62-71 [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-170-179

UDC 35.08

Охотникова Ольга Володимирівна,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом,03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: kkkg@ukr.net

ORCID 0000-0001-8846-4106

Охотникова Ольга Владимировна,
аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел .: (044) 264 52 54, e-mail: kkkg@ukr.net

ORCID 0000-0001-8846-4106

Okhotnykova Olha Volodymyrivna,
postgraduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel .: (044) 264 52 54, e-mail: kkkg@ukr.net

ORCID 0000-0001-8846-4106

ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ ІСПИТІВ: МЕРИТОКРАТИЧНИЙ ПІДХІД

Анотація. Розглянуто різні системи відбору на посади державного управління. Проаналізовано досвід відбору кадрів на публічну службу у Франції, Сінгапурі, Японії, Китаї. Система іспитів не дає можливості всебічно проаналізувати здатності та навички майбутнього фахівця. Так, поза увагою залишаються комунікативні здібності, а також психологічні особливості майбутнього управлінця. Таким чином, система формування управлінської еліти за меритократичним принципом має проходити кілька етапів. Перший етап — це тестування до початку навчання у вищому навчальному закладі, з метою виявлення психологічних особливостей майбутнього фахівця, а також його здатності до аналітичного мислення та управління. Наступний етап — це підготовка фахівця з урахуванням потреб суспільства в певних знаннях (економіка, державне управління, міжнародні відносини, знання з історії, психології, соціології, правознавства, знання європейського та світового законодавства). Третій етап — це тесту-

вання та проходження іспиту фахівцем з метою визначення його знань, а також рівня його можливостей. Якщо фахівець має оцінки нижчі за середню — йому рекомендовано або пройти повторне навчання або працювати у приватному секторі економіки. При успішному складанні випускних іспитів (які є іспитами на здібності майбутнього управлінця) його рекомендують на призначення на певні посади.

Ключові слова: публічне управління, меритократія, меритократичний принцип, відбір кадрів, іспити при відборі кадрів у системі публічного управління, управлінські кадри.

ФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ ЭКЗАМЕНОВ: МЕРИТОКРАТИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Аннотация. Рассмотрены различные системы отбора на должности государственного управления. Проанализирован опыт отбора кадров на публичную службу во Франции, Сингапуре, Японии, Китае. Система экзаменов не дает возможности всесторонне проанализировать способности и навыки будущего специалиста. Так, без внимания остаются коммуникативные способности, а также психологические особенности будущего управленца. Таким образом, система формирования управленческой элиты по меритократическому принципу должна проходить несколько этапов. Первый этап — это тестирование до начала обучения в высшем учебном заведении, с целью выявления психологических особенностей будущего специалиста, а также способности его к аналитическому мышлению и управлению. Следующий этап — это подготовка специалиста с учетом потребностей общества в определенных знаниях (экономика, государственное управление, международные отношения, знания по истории, психологии, социологии, правоведения, знания европейского и мирового законодательства). Третий этап — это тестирование и прохождение экзамена специалистом с целью определения его знаний, а также уровня его возможностей. Если специалист имеет оценки ниже среднего — ему рекомендовано или пройти повторное обучение, или работать в частном секторе экономики. При успешной сдаче выпускных экзаменов (которые являются экзаменами на способности будущего управленца) его рекомендуют на назначение на определенные должности.

Ключевые слова: публичное управление, меритократия, меритократический принцип, отбор кадров, экзамены при отборе кадров в системе публичного управления, управленческие кадры.

FORMATION OF MANAGERIAL ELITE THROUGH EXAMINATION SYSTEM: MERITOCRATIC APPROACH

Annotation. The article analyzed different systems of selection through examinations for public administration. The analysis of the selection of personnel for public service in France, Singapore, Japan, and China has been analyzed. The system of exams does not allow us to comprehensively analyze the skills and

abilities of a future specialist. So, attention is paid to communicative abilities, as well as psychological peculiarities of the future manager. In our opinion, the system of exams does not allow us to comprehensively analyze the skills and abilities of a future specialist. So, attention is paid to communicative abilities, as well as psychological peculiarities of the future manager. The system of forming a management elite meritocratic principle must take several stages. The first stage is testing prior to studying at a higher educational institution, in order to identify the psychological features of a future specialist, as well as his ability to think and control analytically. The next stage is the preparation of a specialist taking into account the needs of the society in certain knowledge (economics, public administration, international relations, knowledge in history, psychology, sociology, jurisprudence, knowledge of European and world law). The third stage is the testing and passing of the exam in order to determine whether a specialist has mastered the knowledge, and also to determine the level of its capabilities. If a specialist has ratings below average — he is recommended to either retrain or work in the private sector. When successful completion of final examinations (which are exams on the ability of the future manager), it is recommended for appointment to certain positions.

Keywords: public administration, meritocracy, meritocratic principle, selection of personnel, examinations in the selection of personnel in the system of public administration, management personnel.

Постановка проблеми. Кадри в системі публічного управління відіграють ключову роль: саме фахівці приймають, реалізують державно-управлінське рішення, і від їх потенціалу залежить розвиток самої системи публічного управління, якість, результативність державно-управлінських реформ.

На сьогодні існує проблема у забезпеченні об'єктивності, результативності та якості проведення конкурсних процедур для публічних службовців, визначення професійно важливих якостей та здібностей.

Тому, тема, що аналізується у статті, є актуальною та спрямована на систематизацію підходів до проблеми проведення іспитів як основи меритократичного принципу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам формування якісного та професійного кадрового складу системи публічного управління, відбору кадрів, оцінювання персоналу, проведення тестів, оцінювання особистісних якостей управлінців, формування кадрового потенціалу системи публічного управління присвячені роботи таких вітчизняних науковців: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Ю. Битяка, Т. Василевської, Н. Гончарук, В. Лугового, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомової, О. Радченка, А. Рачинський, А. Сіцінський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадєва, О. Якубовський та ін.

Разом з тим, системні дослідження теоретичних підходів до формування управлінської еліти через систему іспитів за меритократичним принципом відсутні.

Мета статті — проаналізувати теоретичні підходи до формування управлінської еліти через систему іспитів за меритократичним принципом.

Виклад основного матеріалу. Система формування управлінських кадрів — управлінської еліти — за допомогою визначення талантів та професійних навичок має давню історію. Ще в Китаї при імператорі У-Ді (141–87 р.р. до н. е.) були запроваджені іспити, за якими обиралися фахівці, які будуть служити імператору. У період правління Східної Хані (25–220 рр. н. е.) іспити на здібності використовувалися для перевірки компетентності кандидатів в окремих галузях, таких як контроль за повенями й зовнішня політика, й Імператорський університет розширив свій вплив аж до визначення складу чиновництва [1, с. 88].

Меритократичний принцип формування управлінської еліти не втратив своєї актуальності і понині.

Відповідно до Закону України "Про державну службу" [3], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [4] на посади категорії А (управлінці) призначаються особи, які пройшли три етапи відбору — тестування, ситуативні завдання та співбесіда.

Водночас, зазначені етапи не дають можливості відібрати талановитих інноваційних лідерів. На сьогодні актуалізується питання забезпечення меритократичного підходу до формування управлінської еліти, визначення ефективних та результативних підходів в оцінюванні кадрів системи публічного управління.

Слід констатувати, що Національна школа управління у Франції (ENA) — заклад безпосередньо призначений для реалізації принципу меритократії. Діяльність ENA спрямована на відбір інтелектуальної політичної еліти країни незалежно від соціального походження та підготовку її до державної служби. Зарахування до ENA побудована на жорсткому відборі через іспити. Кандидати мають скласти п'ять письмових іспитів: цивільне право, економіку, загальні знання, комплект документів з європейського права й публічної політики або з громадянського права й соціальної політики, а п'ятий іспит обирають самі кандидати з дисциплін у діапазоні від математики до мови. Наступний етап — складання п'яти усних іспитів — державні фінанси, міжнародна політика, європейські або соціальні питання, іноземна мова та сорокап'ятихвилинний "Великий усний іспит", відкритий для громадськості, під час якого можуть бути поставлені будь-які питання, включно із запитаннями особистого характеру. Наступний етап випробувань — випробування спортивного характеру [6, с. 67–68].

Після навчання в ENA випускники ранжуються за своїми навчальними показниками їм гарантується робота в системі публічного управління.

Таким чином ENA формує ерудитів, які можуть бути професіоналами в державному управлінні, політиці,

бізнесі. Такі фахівці вміють вирішувати проблеми в системі управління, опановують суспільно значущі цінності: неупередженість до всіх громадян, лояльність до демократичного уряду, етичне використання суспільних фондів. Вони мають бути компетентними технократами із здатністю вирішувати надзвичайно складні адміністративні питання, не забуваючи при цьому, що політика застосовується до реальних людей [1, с. 134].

Призначення на державну службу провадиться на основі конкурсних іспитів. Японська Конституція закріпила принцип рівного доступу громадян до державної служби. Закон Японії "Про державних службовців" (ст. 33) встановлює, що набір на державну службу здійснюється відповідно до особистих заслуг кандидата, його професійної підготовки і ділових якостей, виявити які й мають конкурсні іспити [8].

Організація іспитів покладена на Раду у справах персоналу. У складі управління набору й використання персоналу перебувають спеціальний екзаменаційний відділ і чотири головних екзаменатори. Рада своїми правилами може ввести додаткові вимоги для вступників уперше, а у відношенні осіб, які претендують на підвищення у посаді — обмежити коло результатів, що екзаменуються, шляхом відбору на підставі минулої службової діяльності.

Для осіб, які вперше вступають на службу, іспити проводяться за трьома окремими групами: 1) для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади; 2) для осіб, які мають неповну вищу освіту; 3) для осіб, які мають середню освіту. На практиці шанси на керівну посаду мають лише особи, які мають вищу освіту (зазвичай, це випускники юридичного факультету Токійського університету).

До іспитів для вступу на державну службу допускаються тільки японські громадяни, але для деяких спеціальних видів державної служби можуть встановлюватися додаткові обмеження. Так, наприклад, співробітником Міністерства закордонних справ не може стати особа, одружена з іноземцем.

Система вступних екзаменів на державну службу, введена наприкінці XIX століття, діє без істотних змін й дотепер. Іспити можуть бути письмовими або усними. Допускається проведення екзамену з фізичної підготовки, оцінка спеціальних навичок тощо [2; 8].

Конкурсні іспити організовуються за принципом "відкритих дверей". Час і місце їх проведення оголошується в засобах масової інформації.

Вимоги щодо конкурсних іспитів ідентичні для більшості державних установ. Лише деякі міністерства готують власні письмові й усні іспити. Серед них Міністерство закордонних справ. Кандидати в кар'єрні дипломати (мають бути не молодше 20 і не старші 28 років) протягом трьох-чотирьох днів у червні здають письмові екзамени з таких предметів: японська Конституція, міжнародне право, економічна теорія, історія дипломатії й іноземна мова. Крім того, здобувач на власний розсуд вибирає для здачі адміністративне або приватне право, а також один із розділів теорії й практики грошово-фінансових відносин. Проводить-

ся також “загальний іспит” у вигляді групової дискусії по одному з предметів з метою визначення здатності кандидатів швидко сприймати суть різних думок, виробляти свій підхід, використовувати переконливі аргументи при формулюванні власної позиції [2].

Кількість набраних на іспитах балів заноситься до екзаменаційного аркушу, який заводиться на кожну особу, що здає іспит та який зберігає свою чинність протягом одного року.

Сінгапур натомість відбирає політичні таланти ще зі школи, а також перевіряє їх цілим пакетом іспитів на ключових етапах процесу відбору й кар’єрного зростання [1, с. 87]. Створюючи систему управління державними кадрами з нуля, лідери Сінгапуру керувалися в своїй роботі стратегічними потребами держави, а не миттєвою вигодою і власними інтересами. Вони вважали побудову ефективної системи управління кадрами однією з першочергових завдань. Метою побудованої системи були відбір, розвиток і утримання кращих з кращих для роботи в державних організаціях. І по сьогодні Сінгапур проводить кадрову політику, яка ґрунтується за “трьома принципами: усвідомлення стратегічної важливості і ключової ролі талановитості і лідерства серед державних службовців; меритократія — система набору та просування службовців на базі їх професійних і ділових якостей; фундаментальна вимога до лідерів — чесність і щирість” [9, с. 25].

Для постійного вдосконалення цієї системи з моменту її запуску в 1950-х роках була потрібна політична воля лідерів, для яких успіх Сінгапуру був вищий за власні інтереси. У 1955 р. в Сінгапурі розділили політичну та адміністративну владу. Ця реформа зустріла опір значної частини держслужбовців, оскільки позбавляла їх можливості патронажу і призначення на посади за принципом лояльності, а не професіоналізму, але поклала початок будівництву нової системи, заснованої на меритократії, яка передбачала те, що просування і винагорода базувалися на заслугах, а не на старшинстві чи політичній приналежності. Була створена Комісія з питань державної служби (PSC — Public Service Commission), яка мала задовольняти державні потреби в кадрах відповідно до принципу меритократії і, окрім того, забезпечувати ефективну роботу гілок влади, розділених після реформи. До складу комісії входили тільки ті люди, які раніше не займали політичних чи адміністративних посад. І досі членами комісії є професіонали, що прийшли з приватного сектору, які призначаються президентом за рекомендацією прем’єр-міністра [10].

Такий підхід до формування складу Комісії зробив її значно менш залежною від політичної та адміністративної влади, що дало змогу здійснювати підбір персоналу на об’єктивних засадах. Сьогодні до функцій PSC належить: призначення службовців на вищі посади та їх подальше просування; вивчення скарг від держслужбовців на рішення, прийняті в комітетах з персоналу; дисциплінарний контроль держслужбовців; контроль за комітетами з персоналу; управління програмою стипендіатів уряду Сінгапуру. Голов-

ним інструментом поповнення кадрового резерву вищих управлінців країни є стипендії уряду Сінгапуру. Стипендіатів вибирають за двома характеристиками: вони повинні входити в 1 % кращих випускників школи та володіти компетенцією управління (участь у волонтерських рухах та громадських організаціях тощо). Стипендії видаються щорічно і призначаються для здобуття вищої освіти в кращих університетах країни і за кордоном. Міністерства та комітети самостійно формують необхідну їм кількість стипендіатів, а якщо під критерії підходить більше число претендентів, стипендії можуть бути видані всім. Адміністративна служба (AS — Administrative Service) є вищим органом виконавчої влади в країні. Незважаючи на те, що співробітники AS є частиною державного апарату, вони є управлінцями широкого профілю та не прив'язані до жодного з міністерств [10].

Загалом вони застосовують кілька способів первинного відбору потенційних управлінців вищого рівня. Так, після закінчення вузу випускники-стипендіати проходять навчання за програмою підготовки фахівців з управління Management Associates Program (MAP), спеціально створеній для тих, хто починає свою кар'єру на держслужбі. Також здійснюється періодичний моніторинг колишніх стипендіатів, що вже працюють в міністерствах, але не пройшли в AS відразу після закінчення програми MAP, та залучаються фахівці з бізнесу, що знаходяться на піку своєї кар'єри, задля забезпечення різноманітності поглядів і збагачення досвіду співробітників AS [9, с. 28].

Для вдосконалення механізму оцінки та просування державних службовців в 1983 році була впроваджена система оцінки потенціалу (PAS — Potential Appraisal System), створена на базі системи оцінки потенціалу компанії Shell, одного з основних інвесторів в економіку Сінгапуру [10]. В основу їх системи модернізації та розвитку державної служби покладено два основні інструменти: оцінка результатів діяльності, яка включає самооцінку результатів та якісну оцінку діяльності, та оцінка потенціалу, що являє собою рекомендації з розвитку (залежно від завдань на наступний період) і загальну оцінку потенціалу супервайзерами. Вона основана на моделі компетенцій. Кожен член команди оцінює потенціал співробітника незалежно від інших. Підсумкова оцінка розвитку на даний момент — поточна оцінка потенціалу загалом (CEP — Current Estimated Potential) — визначає найвищу позицію, яку може зайняти дана людина на піку кар'єри, тобто її потенціал (зараз і взагалі). Окрім того, регулярна оцінка потенціалу сприяє постійному оновленню кадрового складу. Наприклад, якщо до 35 років співробітник не демонструє потенціалу стати заступником міністра, йому рекомендують піти з Адміністративної служби. Постійне навчання та підвищення кваліфікації та професіоналізму є одним з основних аспектів в талант-менеджменті. Тому в Сінгапурі постійно діє Коледж цивільної служби (CSC — Civil Service College), який націлений на:

створення дослідницького центру з вивчення практики державної політики Сінгапуру, а також пошуку нових ідей з усього світу в галузі державного управління; обмін досвідом між сектором держслужби та бізнесом; вироблення загальної системи цінностей, почуття спільності і корпоративного духу у державних службовців [1; 10].

У Китаї сьогодні іспити з відбору на державну службу більше схожі на тести IQ, призначені для того, щоб селекціонувати осіб з хорошими аналітичними здібностями. Такі іспити включають блок запитань з аналізу публічної політики, які надають можливість виявити осіб здатних аналізувати складні проблеми в різних аспектах [2; 5].

На нашу думку, система іспитів не дає можливості всебічно проаналізувати здатності та навички майбутнього фахівця. Так, поза увагою залишаються комунікативні здібності, а також психологічні особливості майбутнього управлінця.

Таким чином, система формування управлінської еліти за меритократичним принципом повинна проходити кілька етапів. Перший етап — це тестування до початку навчання у вищому навчальному закладі, з метою виявлення психологічних особливостей майбутнього фахівця, а також здатності його до аналітичного мислення та управління. Наступний етап — це підготовка фахівця з урахуванням потреб суспільства в певних знаннях (економіка, державне управління, міжнародні відносини, знання з історії, психології, соціології, правознавства, знання європейського та світового законодавства). Третій етап — це тестування та проходження іспиту з метою визначення чи оволодів знаннями фахівець, а також визначення рівня його можливостей. Якщо фахівець має оцінки нижче середнього — йому рекомендовано або пройти повторне навчання або працювати у приватному секторі економіки. При успішному складанні випускних іспитів (які є іспитами на здібності майбутнього управлінця), його рекомендують на призначення на певні посади.

Вочевидь, зазначений алгоритм дає можливість призначати на посади більш досвідчених фахівців, виховувати професіоналів. Разом з тим, на даний час такий метод призначення на посади в системі державного управління неможливий, оскільки чинним законодавством (у тому числі, законами України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування") передбачено зайняття посад в системі державного управління лише через конкурси, які часто бувають необ'єктивними та упередженими. Тому головним механізмом регламентації меритократичного принципу призначення на посади професійних управлінців є зміна чинного законодавства України.

Висновки і перпективи подальших досліджень. Проаналізовано різні системи відбору через іспити на посади державного управління. Обґрунтовано, що система формування управлінської еліти за меритократичним принципом має проходити кілька етапів: 1-й етап — це тестування до початку навчання у вищому навчальному закладу, з метою

виявлення психологічних особливостей майбутнього фахівця, а також здатності його до аналітичного мислення та управління; 2-й етап — це підготовка фахівця з урахуванням потреб суспільства в певних знаннях (економіка, державне управління, міжнародні відносини, знання з історії, психології, соціології, правознавства, знання європейського та світового законодавства); 3-й етап — це тестування та проходження іспиту з метою визначення чи оволодів знаннями фахівець, а також визначення рівня його можливостей. Якщо фахівець має оцінки нижчі за середні — йому рекомендовано або пройти повторне навчання або працювати у приватному секторі економіки. При успішному складанні випускних іспитів (які є іспитами на здібності майбутнього управлінця), його рекомендують на призначення на певні посади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Деніел Б.* Китайська модель. Політична меритократія та межі демократії; пер. з анг. О. Дем'янчука. К.: Наш формат, 2017. 312 с.
2. Досвід впровадження принципів моралі в діяльність органів влади Японії, Китаю і Південної Кореї URL : https://stud.com.ua/29446/etika_ta_estetika/dosvid_vprovadzhennya_printsipiv_morali_diyalnist_organiv_vladi_yaponiyi_kitayu_pivdennoyi_koreyi (дата звернення 2 жовтня 2018 р.)
3. Закон України про державну службу URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення 2 жовтня 2018 р.)
4. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення 2 жовтня 2018 р.)
5. *Леліков Г. І.* Політико-правові засади кадрової роботи в Китайській народній республіці. Вісник Хмельницького інституту регіон. упр. та права. 2003. № 1 (5). С. 7–10.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимощук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
7. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів; за заг. ред. І. Брагімової. — К.: Проект "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні", 2012. — 400 с.
8. *Стрельченко О. Г.* Публічна служба в Японії URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/ 2-4-2013/item/189-publichna-sluzhba-v-yaponiyi-strelchenko-o-h
9. Управление талантами: опыт бизнеса и государства. Ward Howell Talent Equity Institute. Москва, 2010. 60 с.
10. Chew Ernest C.T. and Edwin Lee A History of Singapore. — Singapore: Oxford University Press, 1991. 442 p.

REFERENCES

1. *Deniel B.* (2017). Kytajs'ka model'. Politychna merytokratiia ta mezhi demokratii [Chinese model Political meritocracy and the limits of democracy]; per. z anh. Oleksandr Dem'ianchuk. K.: Nash format.
2. Dosvid vprovadzhennia pryntsypiv morali v diial'nist' orhaniv vlady Yaponii, Kytaiu i Pivdennoi Korei [The experience of implementing the principles of morality in the activities of the

authorities of Japan, China and South Korea] [Online], available at: https://stud.tsom.ua/29446/etika_ta_estetika/dosvid_vprovadzhennia_printsipiv_morali_diialnist_organiv_vladi_iaponiyi_kitaiu_pivdennoyi_koreyi (Accessed 02.10.2018).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine " On civil service", [Online], available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (Accessed 02.10.2018).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine " On service in local self-government bodies", [Online], available at: http://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/2493-14 (Accessed 02.10.2018).
5. *Lelikov H. I.* (2003) "Political and legal principles of personnel work in the People's Republic of China", Visnyk Khmel'nyts'koho instytutu rehion. upr. ta prava, vol. 1 (5). pp. 7-10.
6. *Kirmach A. V., Tymoschuk V. K., Fihel M. V.* (2007) Publichna sluzhba. Zarubizhnyj dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy [Public service. Foreign experience and offers for Ukraine]. K.: Konus-Yu.
7. *Bizo L., Ibrahimova I., Kikot' O., Baran' E., Fedoriv T.* (2012) Rozvytok liderstva [Leadership development] — K.: Proekt "Reforma upravlinnia personalom na derzhavnij sluzhbi v Ukraini.
8. *Strel'chenko O. H.* (2013) Publichna sluzhba v Yaponii [Public Service in Japan] [Online], available at: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/189-publichna-sluzhba-v-yaponiyi-strelchenko-o-h (Accessed 02.10.2018).
9. Upravlenye talantamy: opyt byznesa y hosudarstva (2010) [Talent Management: Business and Government Experience]. Ward Howell Talent Equity Institute. Moskva.
10. Chew Ernest C. T. and Edwin Lee (1991) A History of Singapore. Singapore: Oxford University Press.

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-180-194

UDC:351

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України, президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2285-0543

Романенко Евгений Александрович,
доктор наук по государственному управлению, профессор, заслуженный юрист Украины, президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, проректор, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2285-0543

Romanenko Yevhen Oleksandrovych,
Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, vice-rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2285-0543

Шахов Валерій Андрійович,
кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: (097) 514 48 34, e-mail: shakhovval@ukr.net.
ORCID: 0000-0003-2532-4450

Шахов Валерий Андреевич,
кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры общественного развития и общественно-властных отношений, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.:

(097) 514 48 34, e-mail: shakhovval@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-2532-4450

Shakhov Valery Andreevich,
Ph.D. in History, Associate Professor, Department of Social Development and Public-Power Relations, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: (097) 514 48 34, e-mail: shakhovval@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-2532-4450

Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, 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, заведующий кафедрой профессионального образования и управления учебным заведением, 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", Head of the Department of Vocational Education and School Management, 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

ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. Проблеми, що пов'язані з діяльністю політичної опозиції, її правами і можливостями впливу на державну політику правлячої еліти, належать до тих рівнів, вирішення яких значною мірою визначає рівень розвитку демократичних процесів у країні. Це повною мірою стосується й

парламентської опозиції як провідної частини опозиції політичної. Розглядаються питання нормативно-правового забезпечення і практичної діяльності парламентської опозиції в країнах Європейського Союзу, досвід яких є виразним прикладом вирішення зазначеної проблеми і має бути започаткованим в Україні, з урахуванням її специфіки.

Обґрунтовано, що рівень розвитку демократії значною мірою вимірюється рівнем тих прав і можливостей, які надаються опозиції, зокрема парламентській опозиції, характером відносин між владою та опозицією, рівнем нормативно-правового забезпечення діяльності останньої. На жаль, доводиться констатувати, що в Україні на сьогодні діяльність політичної опозиції, насамперед опозиції парламентської, не є унормованою достатньою мірою. Отже є сенс ще раз звернутися до того, як це питання вирішується в провідних демократичних країнах Європи. Зазначено, що наукового аналізу потребують питання політико-правового статусу парламентської опозиції в країнах з різними формами державного правління і особливо тих з них, в яких реалізована його змішана модель. Не менш важливим є й питання, пов'язане з проблемою інституалізації парламентської опозиції.

Зазначено, що політична практика розвинених демократій європейських країн переконливо свідчить, що надання парламентській опозиції повноцінних можливостей висувати і відстоювати свою альтернативну позицію й надати їй права не тільки висловлювати і захищати її, але й приймати участь у розробці державної політики на етапі її формування. Конкуренція з правлячими політичними силами, контроль за їх діяльністю і критика її негативних виявів є дуже важливим фактором демократизації державного управління, стабілізації політичної системи, запобігання політичним конфліктам, пом'якшення соціальної напруги в суспільстві і закріплення його цілісності на демократичних засадах.

Ключові слова: парламентська опозиція, європейський досвід, демократичні засади, політичні конфлікти.

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОППОЗИЦИЯ. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Проблемы, которые связаны с деятельностью политической оппозиции, ее правами и возможностями влияния на государственную политику правящей элиты, относятся к тем уровням, решение которых в значительной мере определяет уровень развития демократических процессов в стране. Это в полной мере относится и к парламентской оппозиции как ведущей части оппозиции политической. Рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения и практической деятельности парламентской оппозиции в странах Европейского Союза, опыт которых является выразительным примером решения указанной проблемы и должно быть основанным в Украине с учетом ее специфики.

Обосновано, что уровень развития демократии в значительной степени измеряется уровнем тех прав и возможностей, предоставляемых оппози-

ции, в частности парламентской оппозиции, характером отношений между властью и оппозицией, степенью нормативно-правового обеспечения деятельности последней. К сожалению приходится констатировать, что в Украине на сегодня деятельность политической оппозиции, в первую очередь оппозиции парламентской, не является нормированной в достаточной мере, и в этой связи есть смысл еще раз обратиться к вопросу о том, как они решаются в ведущих демократических странах Европы. Отмечено, что научного анализа требуют вопросы политико-правового статуса парламентской оппозиции в странах с различными формами государственного правления и особенно тех из них, в которых реализована его смешанная модель. Не менее важным является и вопрос, связанный с проблемой институализации парламентской оппозиции.

Отмечено, что политическая практика развитых демократий европейских стран убедительно свидетельствует, что предоставление парламентской оппозиции полноценных возможностей для представления и отстаивания своей альтернативной позиции, предоставление ей права не только выражать и защищать ее, но и принимать участие в разработке государственной политики на этапе ее формирования. Конкуренция с правящими политическими силами, контроль за их деятельностью и критика негативных проявлений является очень важным фактором демократизации государственного управления, стабилизации политической системы, предотвращения политических конфликтов, смягчения социальной напряженности в обществе и закрепления его целостности на демократических началах.

Ключевые слова: парламентская оппозиция, европейский опыт, демократические принципы, политические конфликты.

PARLIAMENTARY OPPOSITION. EUROPEAN EXPERIENCE FOR UKRAINE

Annotation: Problems related to the activities of the political opposition, its rights and the possibilities of influencing the state policy of the ruling elite, relate to those levels of resolution which largely determine the level of development of democratic processes in the country. This fully applies to the parliamentary opposition as a leading part of the political opposition. The article, which is intended for the attention of readers, just deals with the regulatory and legal support and practical activities of the parliamentary opposition in the countries of the European Union, whose experience is a clear example of solving this problem and should be started in Ukraine. Of course, given its specifics.

It is substantiated that the level of development of democracy is largely measured by the level of rights and opportunities provided by the opposition, in particular, the parliamentary opposition, the nature of the relationship between the authorities and the opposition, the level of legal and regulatory support for the latter. Unfortunately, it has to be noted that in Ukraine today the activity of political opposition, first of all parliamentary opposition, is not sufficiently

regulated, and in this connection it makes sense once again to address the question of how it is solved in the leading democratic countries of Europe. It is noted that scientific analysis requires the question of the political and legal status of the parliamentary opposition in countries with different forms of government, and especially those in which its mixed model is implemented. Equally important is the issue of institutionalization of the parliamentary opposition. This, in other words, determines the relevance of the topic of the article.

It is noted that the political practice of developed democracies of European countries convincingly shows that providing the parliamentary opposition with the full opportunity to present and defend its position, alternative to the point of view of the current government, giving it the right not only to express and protect its own position, but also to take part in the development of the state policy at the stage of its formation, competition with the ruling political forces, control over their activities and criticism of its negative manifestations is a very important factor in the democratization of states good governance, stabilization of the political system, prevention of political conflicts, mitigation of social tension in society and consolidation of its integrity on a democratic basis.

The article is intended for public servants and students of the National Academy of Public Administration, as well as all other readers interested in political issues.

Keywords: parliamentary opposition, European experience, democratic foundations, political conflicts.

Постановка проблеми. Обравши домінантою своєї політики курс на європейську інтеграцію, Україна прийняла на себе зобов'язання з приведення своєї політичної системи, характеру суспільних відносин, політичної культури у відповідність з демократичними процедурами і принципами. Зокрема йдеться про реалізацію такого важливого принципу демократії як дотримання так званого правила прав меншості. Адже сутність демократії як політичного режиму і форми суспільно-політичних відносин визначається не лише — і навіть не стільки — тим, що вона передбачає вияв і реалізацію волі більшості, скільки рівнем захисту прав людини і громадянина, гарантією права громадян на вільне виявлення своїх поглядів, критику дій влади, можливості контролю за її діяльністю. Більше того, загальновизнаною традицією в демократичних країнах є визнання того демократичного постулату, згідно з яким права меншості мають бути захищені навіть більшою мірою ніж права більшості, оскільки остання має більш широкі можливості захисту своїх інтересів завдяки володінню владою. З іншого боку влада може бути міцною лише тоді, коли відчуває опір з боку опозиції — політичної меншості. Це змушує її постійно підтверджувати своє право керувати суспільством

і державою. Проте, зрозуміло, що й більшість і меншість самі по собі є доволі абстрактними поняттями, які в намірах захищати свої інтереси мають спиратися на відповідні організаційні структури, такі як політичні партії, громадсько-політичні об'єднання, і які реалізують свої функції, спрямовані на захист інтересів тих груп населення, що їх підтримують, або спираючись на владні органи або через опозиційну діяльність відносно цих органів. Звідси й випливає роль і значення політичної опозиції в демократичних суспільствах, яка найбільш виразно виявляє себе через опозиційну діяльність в парламенті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема функціонування парламентської опозиції та особливостей її політико-правового статусу в країнах з розвиненою демократією не залишилася поза увагою вітчизняних дослідників. Серед науковців, які займалися цією проблемою, можна назвати: Г. Берестову, Л. Гонюкову, Ю. Древаля, У. Ільницьку, С. Конончука, А. Кулшша, М. Михальченка, Н. Осіпову, Р. Павленка, М. Пахарєва, О. Петренка, Г. Постриганя, Ю. Розенфельда, О. Совгир, М. Шевчука, О. Шляхтуна та ін. Так у працях О. Совгир ґрунтовно досліджується нормативно-правовий статус парламентської опозиції в різних країнах світу, а також проблема її інституалізації, якій присвячено й роботи Ю. Древаля і У. Ільницької; теоретичні аспекти політичної, зокрема парламентської опозиції, розглядаються у працях М. Михальченка, О. Шляхтуна, Г. Постриганя; Л. Гонюкової досліджується проблема правового статусу політичних партій. Тією чи іншою мірою у працях зазначених авторів аналізуються різні аспекти, пов'язані з особливостями функціонування парламентської опозиції в країнах Європейського Союзу. У своїх працях вітчизняні науковців пропонують застосування певних моделей функціонування парламентської опозиції в Україні, надають багато практичних рекомендацій щодо втілення цих моделей в життя. Але доводиться констатувати, що ці рекомендації, зазвичай, не зустрічають належної уваги і прагнення їх втілення в життя серед українських парламентарів практично усіх скликань Верховної Ради і залишаються благими намірами. Слабка визначеність ролі і характеру діяльності парламентської опозиції в Україні, її прав і повноважень, її політико-правового статусу, її, зрештою, відповідальності примушують ще раз повернутися до зазначеної проблеми.

Мета статті — проаналізувати державну політику країн Європейського Союзу щодо статусу і ролі парламентської опозиції та її інституалізації з метою адаптації відповідного досвіду до суспільно-політичних реалій України.

Виклад основного матеріалу. Парламентська опозиція, яка визначається як "парламентська (депутатська) група чи фракція представленої в парламенті політичної партії або коаліція (об'єднання, блок) таких партій, які не згодні з політичним курсом глави держави і/або виконавчої влади і виступають проти певних кроків уряду з принципових питань державної політики." [1,

с. 466] є, таким чином, невід'ємною складовою створення надійної системи стримувань і противаг по відношенню до владних структур.

Опозиція — це інститут, метою якого є вираження інтересів і цінностей, які не представлені в діяльності правлячого режиму. Вона відбиває протестну активність населення, спрямовану на протидію небажаним діям влади і коригування її рішень і дій (2, с. 228–240). Відповідно й парламентська опозиція являє собою різновид політичної опозиції, форму цивілізованого протистояння депутатів, депутатських груп і фракцій офіційному політичному курсу і її основним завданням є постійний і дієвий контроль за рішеннями і діями влади, постійний тиск на неї з метою коригування політичного курсу, обраного діючою владою в бажаному для себе і для виборців, які їх обрали, напряму. Парламентська опозиція є своєрідною організаційною противагою політичним силам, що знаходяться при владі.

Звідси випливає, що найважливішою функцією парламентської опозиції є контроль з її боку за діяльністю органів виконавчої влади як структури, що розробляє і впроваджує політику. Відповідно до цього дуже важливою умовою плідної діяльності парламентської опозиції є її інституалізація, тобто нормативно-правове закріплення правил її функціонування оскільки тільки на такій підставі її діяльність буде не просто формальною ознакою демократії, а буде практично впливовою. Інституалізація парламентської опозиції зумовлює конкуренцію політичних сил як під час здобуття, так і під час здійснення влади, забезпечує посилення контролю за діяльністю урядових структур, стабільність політичної системи, удосконалення державно-управлінської практики, сприяє результативній діяльності представницьких та виконавчих структур. Таким чином її легальне ефективне функціонування є визначальною ознакою демократичних режимів, а високий ступінь визнання владою прав опозиції на політичну боротьбу та на альтернативне бачення шляхів вирішення актуальних проблем і завдань позитивно впливає на демократизацію суспільно-політичного життя [3, с. 78].

Виявляється очевидним, що українська нормативно-правова база на сьогодні не дає достатніх гарантій прав політичної, зокрема парламентської, опозиції як меншості, що потребує підтримки її здатності забезпечити конкуренцію на політичному ринку сприяючи тим самим поглибленню процесів демократизації державної політики і державного управління. Хоча при цьому заради справедливості слід зазначити, що процеси, які відбуваються в Україні зі становлення статусу опозиції, в принципі, є типовими для перехідних суспільств, певною мірою закономірними для відповідного стану розвитку політичної системи та рівня зрілості політичної еліти.

До факторів, які обмежують ефективність дій парламентської опозиції в Україні і не сприяють налагодженню конструктивних відносин між нею та владою і які заважають її нормативно-правовій визначеності слід віднести певні об'єктивні передумови, пов'язані з особливостями

функціонування політичної системи України, її недостатньою визначеністю, що виявляється в постійних дискусіях про форму державного правління, яка має бути застосована, з перманентними політичними кризами і, як наслідок, політичною нестабільністю, з невирішеністю питання політичної структурованості Верховної Ради, з недоліками партійної системи і слабкістю політичних партій, низьким рівнем їх впливу і довіри до них громадян. До цих факторів слід додати ще й недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, низький рівень політичної і правової культури як представників влади, так і самої опозиції.

Взаємодія влади і опозиції в Україні поки не відповідає принципам демократії. Досягти необхідної взаємодії між владою і опозицією можливо лише шляхом відмови від деструктивних дій, взаємної толерантності, сприяння загальному розвиткові політичної культури і застосуванням цивілізованих форм політичної боротьби. Постійний діалог влади й опозиції, його відкритість, відмова від брутальності і різноманітних антитехнологій — все це є шляхом до створення ефективних механізмів взаємодії влади і опозиції [4, с. 156–163].

Надзвичайно важливо грунтовно проаналізувати нормативно-правове забезпечення, форми і методи діяльності парламентської опозиції в країнах Євросоюзу.

Насамперед слід зазначити, що в умовах демократії парламентська опозиція має чітко окреслений політико-правовий статус, за яким законом визначаються організаційні форми її діяльності, її завдання і функції, квоти представництва в керівних органах парламенту, а в багатьох країнах ще й перелік і кількість парламентських комітетів, які їй довіряється очолювати, — умови фінансування її діяльності тощо.

Суб'єктами парламентської опозиції виступають депутатські об'єднання (фракції, парламентські групи), які мають законне право на реалізацію влади. При цьому, на особливу увагу заслуговує питання про роль політичних партій у формуванні і реалізації діяльності парламентської опозиції. Можна сказати, що парламентська опозиція в сучасних демократичних країнах має партійний характер, оскільки саме партії надають їй якості стабільності, конструктивності, організованості, ідейної єдності. Як зауважують Л. Гонюкова і Б. Максимець, "однією з нових тенденцій правової інституалізації політичних партій є відведення особливого правового статусу опозиційним партіям", завдяки якому забезпечується функціонування реальної багатопартійності [5, с. 145].

На важливість парламентської опозиції звертається увага в багатьох документах Європейського Союзу. Так, згідно з Резолюцією ПАРЄ "Процедурні рекомендації відносно прав і обов'язків опозиції в демократичному парламенті" від 23 січня 2008 р. № 1601 підкреслюється, що одним з показників демократичного парламенту є той обсяг засобів, якими володіє опозиція або парламентська меншість для виконання своїх завдань. Політична опозиція в парламенті, наголошується далі в цьому документі, є найважливішим компонентом нор-

мально функціонуючої демократії й однією з основних функцій опозиції є пропозиція переконливих політичних альтернатив більшості, яка знаходиться при владі, через винесення на громадський розгляд інших варіантів політичних рішень. Здійснюючи контроль і критикуючи роботу уряду, який знаходиться при владі, постійно оцінюючи діяльність уряду і вимагаючи від уряду звітності, опозиція забезпечує транспарентність державних рішень і ефективність управління державними справами, захищаючи таким чином громадські інтереси і не припускаючи зловживань і збоїв. І далі наголошується, що на рівні національних парламентів слід забезпечити право на формування політичної опозиції і надати їй статус, який дозволяє їй відігравати відповідальну і конструктивну роль [6].

Отже само існування парламентської опозиції вже є необхідною передумовою забезпечення прав меншості в умовах домінування волі більшості і вже тому її слід розглядати як чинник демократії і волевиявлення народу, його суверенності. Парламентська опозиція дає гарантію меншості в представленні і захисті її інтересів, створює умови дійсної політичної свободи, формує конкуренцію між політичними силами. Вона сприяє виявленню слабких місць в діяльності уряду, піддає критиці припущені недоліки, сприяючи тим самим підвищенню ефективності його дій, заважає намірам правлячої еліти тим чи іншим чином порушити наріжний камінь демократії — принцип розподілу влади. Нарешті, саме завдяки діяльності парламентської опозиції створюються умови для демократичної циркуляції правлячих еліт, забезпечення можливості їх мірної зміни.

Є ще один дуже важливий момент, який визначає діяльність парламентської опозиції в демократичних країнах — це її цивілізований характер. Він виявляється, насамперед, в додержанні принципів толерантності у ході політичної боротьби, а також в тому, що, як зауважував німецький політолог Г. Оберройтер, що суперечності між більшістю та меншістю при цьому ґрунтуються "на фундаментальній єдності по цей і другий бік альтернативи й не ставлять під загрозу основи конституційної і правової систем" [1, с. 428].

Зазначене дозволяє впевнено характеризувати значення політичної опозиції як однієї з головних ознак демократії.

Щоб забезпечити саме такий стан речей конституційно-правове законодавство демократичних країн містить ряд гарантій статусу парламентської опозиції. І справа не в тому, чи існують в країні спеціальні закони про опозицію.

Дійсно, в більшості європейських країн немає окремих законів, які б регламентували діяльність політичної, зокрема, парламентської опозиції. Але це зовсім не є виявом недооцінки її ролі. У країнах з розвиненою демократією політичні еліти, які час від часу змінюють одна одну у керма влади, вже давно зрозуміли необхідність в опозиції як здорової альтернативи діючий владі. Тому додаткових гарантій функціонування опозиції у вигляді спеціальних законів там не потрібно, тим паче, що основні положення, які закріплюють

і регламентують її діяльність, як правило, зафіксовані в конституціях та інших законах, не кажучи вже про багаторічні політичні традиції, які склалися в цих країнах, згідно з якими демократія просто не уявляється без опозиції, без гарантій її прав і свобод. Тому головна увага в цих країнах зосереджується не стільки на питаннях, які пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням цих гарантій, скільки на проблемах створення дієвих механізмів розв'язання конфліктів, які постійно виникають у взаємовідносинах між владою і опозицією, а також на питаннях, що стосуються побічних гарантій прав опозиції.

Йдеться, зокрема, про застосування під час проведення виборів пропорційної виборчої системи, яка забезпечує більш широкі можливості для меншості бути представленою у представницьких органах влади. Значна увага приділяється також дотриманню принципу пропорційності і рівноправності фракцій в організації і процедурі діяльності парламенту, про більш чіткий розподіл парламентського часу між внесенням і розглядом урядових і депутатських проектів. Це стосується і питань щодо забезпечення рівних можливостей партій і кандидатів на виборах, лояльні вимоги до утворення політичних партій, забезпечення достатніми гарантіями політичних прав громадян, зокрема свободи слова й друку, проведення масових заходів, подання петицій тощо.

На жаль у межах статті неможливо належним чином розкрити всі аспекти діяльності парламентської опозиції в країнах ЄС. Та в цьому й немає зайвої потреби, оскільки ці питання достатньо глибоко висвітлені у вітчизняній науковій літературі. Зазначимо лише, що досвід унормування прав парламентської опозиції в європейських країнах, зазвичай, законодавчо закріплює такі її основні права:

- право на представництво у керівництві законодавчого органу;
- право на контроль діяльності парламентської більшості і, відповідно, уряду;
- право на парламентське оприлюднення власної політичної позиції.

Реалізація відповідних прав забезпечується через включення відповідних норм до конституції і до парламентського регламенту або лише до регламенту, через прийняття окремого закону про парламентську опозицію, через включення відповідних норм в окремі закони, які регламентують політичну діяльність — наприклад, в закони про політичні партії.

Наприклад, в Конституцію Французької Республіки в 2008 р. були внесені поправки, які містять термін "опозиція" і спрямовані на забезпечення гарантій її функціонування. Відповідно до поправок конституційно зафіксовані положення про визнання кожною палатою парламенту Франції особливих прав опозиції як і груп меншості, резервується один день на місяць для порядку денного, який пропонується опозицією. Доречно зазначити, що парламентські процедури Франції мають безліч роз'яснень регламенту, які унеможливлюють прямий тиск більшості на депутатів під час ухвалення рішень.

Конституція Португальської Республіки містить статтю "Політичні партії і право на опозицію", згідно з якою за парламентською меншістю визнається право на опозицію. Ст. 40 Конституції Португалії надає парламентській опозиції право на ефірний час державних радіо і телебачення пропорційно кількості мандатів. Крім того, опозиційні партії мають право на регулярне отримання від уряду інформації щодо проблем, які мають громадський інтерес. За політичними партіями, які представлені в Асамблеї Республіки (однопалатний парламент), але не входять до уряду, право відповіді на державному радіо і телебаченні (причому безкоштовно) і політичне заперечення на політичні заяви уряду.

У ряді держав визнання і гарантії статусу опозиції містяться в конституціях суб'єктів федерації, як це має місце у ФРН. Наприклад, у конституціях земель Гамбурга і Шлезвиг-Гольштейна політична опозиція проголошується невід'ємним елементом парламентської демократії.

У більшості країн Європейського Союзу права опозиції регламентуються парламентськими регламентами. Так у відповідності до Постійних правил Палати громад британського парламенту законодавчо закріплено положення, згідно з яким партія, яка займає друге місце після правлячої за кількістю мандавтів має статус опозиції Її Величності, за якою закріплено право створення так званого "тіньового кабінету" — спеціального керівного комітету, за кожним членом якого визначається певне спрямування політичної діяльності, яке відповідає сфері компетентності того чи іншого міністерства.

У Сеймі Литви за опозицією відповідно до регламенту закріплені такі права як призначення одного заступника голови Сейму, голови або заступника голови бюджетного комітету (при чому ця особа обирається виключно опозиційними депутатами), визначення порядку денного певних днів засідань, проведення прес-конференцій, право першого виступу при розгляді в Сеймі програми і звітів уряду Особливими привілеями наділений також лідер опозиції. Він входить до правління Сейму, має право на позачерговий виступ під час дискусій і може .у терміновому порядку пропонувати на розгляд проекти законів.

Досвід функціонування парламентської опозиції в країнах ЄС є переконливим прикладом для тих країн, в яких цей інститут перебуває у процесі становлення. Серед найбільш принципових ознак діяльності парламентської опозиції, які можуть бути запозичені такими країнами, якою є й Україна, слід назвати: віднесення парламентської опозиції до основоположних інститутів конституційного права; чітку політичну структурованість парламенту; стабільність фракційної організації фракцій в парламенті; отримання парламентською опозицією посад заступників голів парламентських комітетів; чітке визначення парламентських комітетів, які віддаються під головування представникам парламентської опозиції; надання опозиції права визначення порядку денного одного чи кількох засідань парламенту протягом сесії; право

парламентської опозиції розпоряджатися певною частиною бюджету; комплектування наукових і допоміжних служб парламенту за згодою з опозицією і таке інше [7].

Як бачимо в європейських країнах застосовуються різноманітні форми, які гарантують офіційне функціонування парламентської опозиції, наявність яких не потребує прийняття окремого закону. Власно кажучи єдиною країною Європейського Союзу, де прийнятий подібний закон, є Португалія. Але саме її приклад є найбільш привабливим для країн, які вийшли з тоталітарних режимів — адже Португалія вступила на шлях демократичного розвитку після багаторічного правління диктаторського режиму Салазара.

Необхідність прийняття окремого закону про опозицію, який включав би й регламентацію діяльності парламентської опозиції, є актуальною для тих країн, які вирвалися з лещат тоталітаризму і тільки почали розбудовувати демократичне суспільство, не маючи за плечима стійких демократичних традицій. В умовах таких країн шлях до демократії зустрічає багато перепон і труднощів, пов'язаних з різного роду економічними негараздами, нестійкістю політичної системи, слабкістю демократично налаштованої політичної еліти, низьким рівнем політичної і правової культури тощо, що нерідко призводить до глибоких соціальних і політичних криз. За таких умов і з'являється необхідність в додатковій правовій регламентації окремих аспектів суспільно-політичного життя, в тому числі тих з них, що пов'язані із взаємовідносинами між окремими складовими політичної системи. І взаємовідносини між владою і опозицією як раз і належать до тієї сфери суспільних відносин, які потребують подібної додаткової регламентації у вигляді спеціального закону.

Слід особливо підкреслити, що прийняття такого закону є важливим і корисним не тільки для опозиції, а й для влади, оскільки ним, по-перше, створюються правові канали взаємодій і регулювання діяльності опозиції і, по-друге, сама влада набуває необхідних демократичних ознак завдяки набуттю нею більшої відкритості, транспарентності.

Тому навряд чи можна погодитися з тими вітчизняними політиками і науковцями, які заперечують необхідність прийняття такого закону, обґрунтовуючи свою позицію достатністю наявної правової регламентації діяльності опозиції в існуючих законодавчих актах, які регулюють політико-правові відносини в різних сферах політико-правової діяльності і в Регламенті Верховної Ради.

До того ж доводиться констатувати, що в діючому законодавстві України питання, пов'язані з діяльністю опозиції регулюються вельми декларативно. Звертає на себе увагу й той факт, що статус опозиції недостатньо врегульований і на рівні Конституції України, у змісті якої навіть не застосовується дане поняття. Все це не може не сприяти певному дисбалансу правового врегулювання взаємовідносин між влади і опозиції, між більшістю і меншістю, породжуючи небажані колізії у цих взаємовідносинах.

Так, у Конституції України закладено чимало норм, які закріплюють можливість здійснення парламентської опозиційної діяльності. Зокрема, можна згадати про конституційну фіксацію таких положень: закріплення принципу розбудови суспільного життя на засадах політичної багатоманітності (ч. 1, ст. 15); закріпленням прав громадян прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; про право на свободу світогляду (ст. 35); право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації (ст. 36); на участь в управлінні державними справами (ст. 38) тощо Втім всі ці закладені в Конституції норми носять головним чином загальний характер і потребують відповідного законодавчого забезпечення. Що ж стосується проблем функціонування опозиції, то про неї, як зазначалося, навіть не згадується [8].

Таким чином, проаналізувавши Конституцію України на предмет закріплення в ній правових засад діяльності парламентської опозиції, можна констатувати, що вона містить в собі лише загальні передумови для закріплення статусу парламентської опозиції.

Певною мірою проблема інституалізації парламентської опозиції знайшла своє відбиття в Законі "Про політичні партії в Україні", згідно з яким політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, в тому числі можливість відстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя, приймати участь в обговоренні, надавати критичну оцінку дій і рішень органів влади через державні і недержавні засоби масової інформації, вносити в органи державної влади і в органи місцевого самоврядування пропозиції, які є обов'язковими для розгляду відповідними органами у встановленому порядку.

Певна увага питанням парламентської опозиції приділяється і в Регламенті Верховної Ради, в якому проголошується, що суб'єктами опозиційної діяльності у Верховній Раді України може бути депутатська фракція або їх об'єднання. Депутатська фракція, яка не є учасником коаліції більшості, може прийняти рішення про опозиційність до політичного курсу коаліції і/або сформованого нею Кабінету Міністрів України. Повідомлення про опозиційність депутатської фракції має бути оголошено на пленарному засіданні Верховної Ради головою або уповноваженим представником відповідної фракції.

Регламентом передбачається і ряд прав, якими наділені як опозиційні фракції, так і ті фракції які не входять не до складу більшості, ні до складу опозиції. До таких прав належать, наприклад, права стосовно часу виступів на пленарних засіданнях, права організації і проведення "часу запитань до уряду". Втім, задекларовані в Регламенті Верховної Ради питання інституалізації діяльності парламентської опозиції, носять в цілому занадто загальний характер і не є необхідним чином унормованими. В ньому немає чіткої визначеності процесів формування опозиції, засад її функціонування, прав і обов'язків. До того ж норми регламенту, як свідчить практика діяльності Верховної

Ради, нерідко порушуються, і особливо часто ті з них, які стосуються діяльності опозиції.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином можна констатувати, що на сьогодні в Україні за відсутності безпосереднього законодавчого врегулювання правового статусу такого структурного елементу парламенту як парламентська опозиція все ж таки закладені певні основи діяльності цього суб'єкта політичних відносин на принципах, притаманних демократичним суспільствам. Проте, вони, зазвичай, носять занадто загальний, декларативний характер. В Україні існує нагальна потреба перетворення парламентської опозиції в дійсно повноцінного суб'єкта конституційних правовідносин і політичного життя. Єдиний шлях до цього — прийняття спеціального закону про політичну опозицію, в якому були б передбачені чітка інституалізація і унормування такої її провідної форми як парламентська опозиція. Це, зокрема, має передбачати, наприклад, закріплення офіційного статусу опозиції за найбільшою за чисельністю парламентською партією або фракцією, які не входить до парламентської більшості, надання опозиції права призначати заступника голови Верховної Ради (віце-спікера). Доцільним є, також, надання опозиції права очолювати ті парламентські комітети, в діяльності яких виразно виявляються контрольні функції, зокрема, закріпити за нею можливість очолювати комітети з питань бюджету, боротьби з корупцією і організованою злочинністю, з питань етики, свободи слова, інформації, прав людини, права висування кандидатури голови Рахункової палати. Все це сприятиме демократизації діяльності парламенту, його чіткої політичної структурованості парламенту, підвищенню партійної дисципліни та й взагалі підвищенню ефективності парламентської діяльності.

У цьому зв'язку видається доцільним подальше дослідження зазначеної проблеми головним чином в напрямку реалізації ідеї нормативно-правової інституалізації діяльності політичної опозиції як в цілому, так і парламентської її частини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Політологічний енциклопедичний словник /За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004.
2. *Зарицкая И. В.* Становление парламентской оппозиции в Украине и проблемы эффективности ее деятельности. [Текст]: Политологический вестник / Сб. науч. работ / И. В. Зарицкая. —К.: "ИНТАС", 2010. — Вып. 42. — 424 с.
3. *Ільницька У.* Парламентська опозиція як інституційний аспект контрольної функції парламенту // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Вип. 23. Л.: Національний університет "Львівська політехника", 2011.
4. *Гонюкова Л. В.* Правовая институционализация парламентского большинства и оппозиции [Текст]: парламентско-президентская форма правления: Украина и немецкий опыт: сборник научных трудов / под науч. ред. И. В. Розпутенко. — М.: К.И.С., 2009.

5. *Гонюкова Л. И., Максимець Б. М.* Суспільно-політичні об'єднання: теорія і практика: Навч.-метод. посіб. — К.: Генеза, 2009.
6. URL:http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1481.htm.
7. *Бусленко В.* Інституційні механізми взаємодії уряду та парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи // Вісник Маріупольського державного університету. — Вип. 13–14. Серія: Історія. Політологія. — 2015.
8. Конституція України. — К., 2016.

REFERENCES

1. Politolohichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Polytological encyclopedic dictionary]. (2004). Yu. S. Shemshuchenko, V. D. Babkin, V. P. Horbatenko (Eds.). Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
2. *Zaritskaya, I. V.* (2010). Stanovlenie parlamentskoy oppozitsii v Ukraine i problemy effektivnosti ee deyatelnosti [The formation of the parliamentary opposition in Ukraine and the problems of the effectiveness of its activities]. Politologicheskiy vestnik — Political Science Bulletin, 42, 228-240 [in Russian].
3. *Ilnytska, U.* (2008). Parlamentska opozytsiia yak instytutsiinyi aspekt kontrolnoi funktsii parlamentu [Parliamentary opposition as an institutional aspect of the parliamentary control function]. Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku — Ukrainian national idea: realities and prospects of development, 23, 76-85 [in Ukrainian].
4. *Honiukova, L.* (2003). Pravova instytutsionalizatsiia parlamentskoi bilshosti y opozytsii [Legal institutionalization of the parliamentary majority and the opposition]. Parlamentsko-prezydentska forma pravlinnia: Ukraina ta nimetskyi dosvid – Parliamentary-presidential form of government: Ukraine and German experience, 156-163 [in Ukrainian].
5. *Honiukova, L. Y., Maksymets, B. M.* (2009). Suspilno-politychni obyednannia: teoriia i praktyka [Social-political unions: theory and practice]. Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
6. http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1481.htm
7. *Buslenko, V.* (2015). Instytutsiini mekhanizmy vzaiemodii uriadu ta parlamentskoi opozytsii v krainakh Vyshehradskoi hrupy [Institutional mechanisms of interaction between government and parliamentary opposition in the Visegrad countries]. Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Series: History. Politology —Bulletin of the Mariupol State University. Seriia: Istoriia. Politolohiia, 13-14, 196-203 [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (2016). Kyiv [in Ukrainian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-195-205
UDC: 351.83

Серьогіна-Берестовська Оксана Вікторівна
здобувач кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 61057, Харків, Бурсацький узвіз, 4, тел.: (095) 572 20 91, e-mail: ADegtyar@3g.ua
ORCID: 0000-0002-1150-8921

Серегина-Берестовская Оксана Викторовна
соискатель кафедры политологии и философии, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 61057, Харьков, Бурсацкий спуск, 4, тел.: (095) 572 20 91, e-mail: ADegtyar@3g.ua
ORCID: 0000-0002-1150-8921

Serohina-Berestovska Oksana Viktorivna
Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy, Kharkiv regional institute of Public Administration of National academy for Public administration under the President of Ukraine, 61057, Kharkiv, Bursatskyi uzviz, 4, tel.: (095) 572 20 91, e-mail: ADegtyar@3g.ua
ORCID: 0000-0002-1150-8921

ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В МАЛИХ МІСТАХ

Анотація. Розглянуто особливості впливу держави на розвиток соціальної інфраструктури малого міста, а також причини, якими викликана необхідність у державному регулюванні соціальної інфраструктури. Причини необхідності державного регулювання щодо ряду галузей соціальної інфраструктури приховані в самій природі цієї сфери. У галузях соціальної інфраструктури виробляються послуги та супутні товари, що є суспільним благом, які покликані задовольняти не тільки індивідуальні, але і суспільні потреби. Велика роль держави у регулюванні розвитку галузей соціальної інфраструктури пояснюється рішенням соціального завдання — забезпечення нормальних умов життєдіяльності всіх членів суспільства. Держава спирається у своїй діяльності на соціально-орієн-

тований підхід, реалізуючи його в межах системного соціально-економічного управління.

Визначено найбільш загальні характерні особливості галузей соціальної інфраструктури як важливої специфічної складової соціальної сфери в цілому. Основними з них є: різноманітність видів послуг галузей соціальної інфраструктури, їх функціонального призначення і ступеня значущості для споживача; різний ступінь участі споживачів у процесі отримання послуг; різноманіття організаційних форм і методів обслуговування споживачів; дворівнева доступність послуг — індивідуальна і групова; різне поєднання державних і комерційних форм діяльності та господарювання; локальний характер діяльності суб'єктів господарювання, що діють у соціальній сфері; активний розвиток галузей і поява великої різноманітності нових видів послуг. Перелічені особливості соціальної інфраструктури в різному ступені пов'язані між собою й існують у складних поєднаннях. Різноманітні комбінації їх взаємодії накладають істотний відбиток на всі сторони функціонування і розвитку як всієї інфраструктури в цілому, так і окремих її галузей. Крім того, всередині кожної галузі в силу специфіки соціальної сфери є свої відмінні риси, ознаки, властивості й особливості, що впливають на організацію її діяльності і можливість проведення внутрішніх перетворень.

Ключові слова: держава, управління, інфраструктура, соціальна інфраструктура, управління соціальною інфраструктурою малого міста, об'єкти соціальної інфраструктури малого міста, задачі управління процесами створення соціальної інфраструктури.

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВА НА РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В МАЛЫХ ГОРОДАХ

Аннотация. Рассмотрены особенности влияния государства на развитие социальной инфраструктуры малого города, а также причины, которыми вызвана необходимость государственного регулирования социальной инфраструктуры. Причины необходимости государственного регулирования в отношении ряда отраслей социальной инфраструктуры скрыты в самой природе этой сферы. В отраслях социальной инфраструктуры производятся услуги и сопутствующие товары, которые являются общественным благом и призваны удовлетворять не только индивидуальные, но и общественные потребности. Значительная роль государства в регулировании развития отраслей социальной инфраструктуры объясняется решением социальной задачи — обеспечение нормальных условий жизнедеятельности всех членов общества. Государство опирается в своей деятельности на социально-ориентированный подход, реализуя его в рамках системного социально-экономического управления.

Определены наиболее общие характерные особенности отраслей социальной инфраструктуры как важной специфической составной социальной сферы в целом. Основными из них являются: разнообразие видов услуг отраслей социальной инфраструктуры, их функционального назначения и

степени значимости для потребителя; различная степень участия потребителей в процессе получения услуг; многообразие организационных форм и методов обслуживания потребителей; двухуровневая доступность услуг — индивидуальная и групповая; различное сочетание государственных и коммерческих форм деятельности и хозяйствования; локальный характер деятельности субъектов хозяйствования, действующих в социальной сфере; активное развитие отраслей и появление большого разнообразия новых видов услуг. Перечисленные особенности социальной инфраструктуры в разной степени взаимосвязаны между собой и существуют в сложных сочетаниях. Разнообразные комбинации их взаимодействия накладывают существенный отпечаток на все стороны функционирования и развития всей инфраструктуры как в целом, так и отдельных ее отраслей. Кроме того, внутри каждой отрасли в силу специфики социальной сферы есть свои отличительные черты, признаки, свойства и особенности, влияющие на организацию ее деятельности и возможность проведения внутренних преобразований.

Ключевые слова: государство, управление, инфраструктура, социальная инфраструктура, управление социальной инфраструктурой малого города, объекты социальной инфраструктуры малого города, задачи управления процессами создания социальной инфраструктуры.

FEATURES OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF RURAL SOCIAL INFRASTRUCTURE

Annotation: The article deals with the features of the state influence on the development of social infrastructure of a small town, the reasons for the need for state regulation of social infrastructure. The reasons for the need for state regulation of a number of sectors of social infrastructure are hidden in the very nature of this sphere. Social infrastructure industries produce services and related goods, and are a public good designed to meet not only individual but also social needs. The great role of the state in regulating the development of social infrastructure is explained by the solution of the social problem — ensuring normal living conditions for all members of society. The state relies on a socially-oriented approach in its activities, implementing it within the framework of systemic socio-economic management.

The most General, characteristic features of social infrastructure sectors are defined, considering them as an important specific component of the social sphere as a whole. The main ones are: a variety of types of services of social infrastructure, their functional purpose and the degree of importance for the consumer; different degree of consumer participation in the process of obtaining services; variety of organizational forms and methods of customer service; two-level availability of services: individual and group; different combination of state and commercial forms of activity and management; the local nature of economic entities operating in the social sphere; the active development of industries and the emergence of a wide variety of new services. These features of the social infrastructure are interconnected to varying degrees and exist in complex combinations. Various

combinations of their interaction have a significant impact on all aspects of the functioning and development of the infrastructure as a whole and its individual industries. In addition, within each industry due to the specifics of the social sphere has its own distinctive features, features, properties and features that affect the organization of its activities and the possibility of internal reforms

Keywords: the state, governance, infrastructure, social infrastructure, management of the social infrastructure of the small city, the social infrastructure of the small city, the problem of control processes of creation of social infrastructure.

Постановка проблеми. В останні два десятиліття в період ринкових реформ відбулися радикальні зміни, що виявили як позитивні, так і негативні впливи на соціальну інфраструктуру міст, селищ і сіл.

У сфері забезпечення товарами, торгівлі та громадського харчування позначилися позитивні зрушення. Однак інші сфери суспільного життя (освіта, охорона здоров'я, заклади культури) зазнали величезних труднощів у своєму розвитку. Особливо важко позначився на соціальній інфраструктурі перехід установ соціальної сфери з балансу промислових підприємств на плечі муніципальних утворень, які і без того мали фінансові труднощі. Гострий дефіцит фінансових коштів створив величезні труднощі та проблеми для розвитку і вдосконалення форм обслуговування населення всіх форм поселень, особливо малих міст. Ринкові відносини продиктували структурну перебудову всієї соціальної сфери, яка була сприйнята населенням далеко не однозначно. З одного боку, поява нових супермаркетів, передової техніки і обладнання побутового обслуговування, технічне оснащення закладів охорони здоров'я та установ культури позитивно сприйняті населенням, проте рівень цін вплинули на недоступність багатьох товарів і послуг для значної частини населення. Очевидне протиріччя між позитивними тенденціями розвитку соціальної сфери та низькою платоспроможністю населення, що зумовило незатребуваність багатьох послуг, в тому числі життєво важливих, зокрема медичних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми управління розвитком соціальної інфраструктури малого міста досліджуються в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на соціально-економічні відносини зробили такі вчені: П. Бєлєнький [4], О. Васильєв [1], К. Гелбрейт [2], Р. Дяків [3], С. Кириченко [7], Л. Ковальська [9], М. Комаров [10], В. Красовський [8], С. Іщук [7], Т. Кулініч [7], В. Крупін [7], О. Салівончик [9], С. Ткач [7], В. Третяк [10], Л. Чернюк [11] та ін. Ідеї та положення, викладені у працях цих авторів, послужили основою для подальшого розвитку соціальної інфраструктури. Однак, незважаючи на численні дослідження, вони мають загальнонауковий сенс і характеризуються більш описовим характером.

Мета статті — дослідити особливості державного впливу на розвиток соціальної інфраструктури малого міста, а також обґрунтувати пропозиції з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Соціальна інфраструктура суспільства покликана забезпечити сприятливі умови життя населення, розвиток виробничої, соціальної та духовної сфери суспільного життя. Її призначення в малому місті — найбільш повне задоволення потреб населення в соціально-побутових, комунальних і культурних послугах.

Уявлення про інфраструктуру як цілісну сукупність виробничих і невиробничих об'єктів, функціонування яких забезпечує загальні умови суспільного виробництва, відкриває шлях до її розуміння як структурного елемента народногосподарського комплексу. Деякі дослідники розуміють під інфраструктурою комплекс інженерно-технічних споруд, що обслуговують і створюють умови для розміщення і діяльності промислового і сільськогосподарського виробництва (або окремих їх підприємств), а також їх розміщення для забезпечення життєдіяльності населення [1, с. 67].

Серед низки науковців набуло поширення трактування інфраструктури не лише як умов розвитку та функціонування матеріального виробництва, а й умов ефективного вирішення важливих соціальних завдань розвитку суспільства. Розглядаючи проблеми розвитку інфраструктури, деякі дослідники наголошували на необхідності створення умов для забезпечення тих чи інших видів громадської діяльності певної території [2, с. 61].

Подолання матеріально-речового трактування інфраструктури мало важливе практичне значення, оскільки дало змогу комплексно підійти до її дослідження, включаючи проблеми кадрів, управління, організаційного і економічного механізму господарювання. Галузевий підхід до визначення інфраструктури, який набув поширення у 80-ті роки XX ст. та зберігається до останнього часу, виходить з матеріально-речовинної концепції. Отже, під соціальною інфраструктурою розуміється сукупність галузей і підгалузей народного господарства, а також видів діяльності, що надають виробничі послуги матеріального виробництва і виробляють послуги і духовні блага для населення.

Поряд з галузевим підходом у визначенні сутності інфраструктури, особливу значущість набуває територіально-регіональний підхід. Під регіональною інфраструктурою розуміють сукупність територіальних функціональних систем, кожна з яких включає сукупність підприємств, об'єктів і організацій, що характеризуються однорідністю використання засобів праці, спільністю професійних навичок, які працюють і орієнтовані на обслуговування матеріального виробництва і населення. А. Ткач визначив інфраструктуру як поєднання створених на території регіону господарських об'єктів та інженерно-технічних заходів для забезпечення матеріального виробництва і гідних умов проживання населення [3, с. 34].

Регіональний підхід до обґрунтування розвитку елементів і ланок інфраструктури, а також при плануванні та проектуванні її підсистем дає змогу розглядати інфраструктуру регіону як єдину цілісну систему [4]. Розвиток елементів регіональної інфраструктури виявляється настільки значним, що обґрунтування її оптимального розміщення та комплексного розвитку стає дуже актуальною проблемою.

Нині поняттям соціальна інфраструктура широко оперують представники суспільних наук, управління, фахівці різних видів діяльності (архітектори, будівельники, інженери міського господарства), засоби масової інформації і т. д. Однак активна популяризація поняття "соціальна інфраструктура" приховує гостру проблему: чим ширше воно використовується на практиці, тим більше простежується різне розуміння її природи, сутності та призначення. Провідна функція соціальної інфраструктури в сучасному суспільстві полягає в її головному призначенні — забезпечити комфортне проживання населення.

Розвиток соціальної інфраструктури малого міста має відповідати критеріям комплексності, збалансованості, рівномірного територіального розміщення. Зневага до планування розвитку соціальної інфраструктури може в кінцевому підсумку призвести до серйозних прорахунків у практиці соціального управління. На сьогодні склалася загальна точка зору, згідно з якою держава, забезпечуючи поступальний розвиток соціальної інфраструктури, має спиратися як на економічні, так і на неекономічні важелі і стимули. Від того, наскільки повно вона їх використовує, залежить вирішення проблем освіти, охорони здоров'я, благоустрою, забезпечення житлом, культури і відпочинку і т. д. До числа останніх і одних з найбільш дієвих методів оптимізації розвитку соціальної сфери суспільства належить створення соціальної інфраструктури, покликаної вирішувати не тільки складні економічні завдання, але і соціальні проблеми.

Розглядаючи природу і сутність соціальної інфраструктури, доречно зазначити ту обставину, що її відмінною рисою є регіональний характер розвитку, під яким мається на увазі ефективність формування і вдосконалення соціальної інфраструктури як цілісної системи на рівні окремих регіонів, в умовах прихильності всіх її елементів до соціальних, економічних, демографічних, природно-кліматичних та інших особливостей конкретного територіально-просторового утворення. На цей аспект соціальної інфраструктури першими звернули увагу представники економічної географії. Їх розробки з вивчення регіональних проблем соціально-економічного розвитку сприяли уточненню поняття "інфраструктура" [5, с. 63]. Уведення в науковий обіг категорії "соціальна інфраструктура", пов'язане з проблемами підвищення ефективності територіального планування, розміщення продуктивних сил, підняло регіональні дослідження на якісно новий рівень.

Для регіону соціальна інфраструктура відіграє важливу роль, яка полягає у підвищенні рівня життя

населення, підвищенні зайнятості населення, проведення ефективного рівномірного по всій території розселення, запобігання надмірній концентрації населення, вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку, формування мережі міських і сільських поселень в районі [6, с. 17].

Рівень розвитку соціальної інфраструктури є одним з найважливіших показників соціально-економічного розвитку країни. Формуючись під впливом складних суспільних процесів, він відображає всю сукупність проблем соціального розвитку.

Соціальна інфраструктура характеризується за видами і напрямами діяльності соціальних суб'єктів і за ланками в кожному з видів. Вона може розглядатися як на рівні суспільства, так і регіону або окремого поселення. Окремі елементи соціальної інфраструктури не взаємозамінні. Лише при цілісному підході, що комплексно забезпечує раціональну життєдіяльність людей, можна говорити про ефективність відтворення населення.

Соціальна інфраструктура може характеризуватися кількістю установ, організацій, що забезпечують процеси освіти, медичного, побутового та транспортного обслуговування, а також кількістю місць в них, обсягом послуг. В аналізі функціонування соціальної інфраструктури важливі суб'єктивні оцінки людей досить реально існуючої соціальної інфраструктури в конкретному регіоні або на конкретному підприємстві.

Галузі соціальної інфраструктури включають в себе організації, підприємства і установи різних організаційно-правових форм і форм власності. Кожна з галузей соціальної інфраструктури є складною системою з притаманними тільки їй певними ознаками, властивостями, закономірностями, особливостями побудови і функціонування. Переслідуючи спільну мету — створення відповідних умов розвитку людського потенціалу та життєзабезпечення суспільства, галузі соціальної інфраструктури виступають своєрідним об'єднанням, що є самостійною частиною соціальної сфери, якій притаманні певні відносини і внутрішні взаємозв'язки [7, с. 36].

До галузей соціальної інфраструктури традиційно належать системи освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, транспорту, житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, діяльність яких спрямована на задоволення особистих потреб, забезпечення життєдіяльності, інтелектуального розвитку членів суспільства.

Через реалізацію своїх основних завдань соціальна інфраструктура в сучасних умовах дає змогу головної мети розвитку соціальної сфери в цілому:

- зниження соціальної напруженості;
- зміцнення загального здоров'я нації;
- поліпшення демографічної обстановки;
- підвищення продуктивності праці;
- створення нових робочих місць, зниження безробіття [8, с. 49].

Виробництво послуг в більшості галузей соціальної інфраструктури має свої особливості. Характер відносин у галузях соціальної інфраструктури та їх специфіка дають змогу розглянути цю сферу як цілісний, самостійний і своєрідний соціально-культурний об'єкт.

Що стосується послуг, то в різних галузях соціальної інфраструктури вони мають свої особливості. У соціально-побутовому обслуговуванні, у громадському харчуванні, торгівлі, житлово-комунальному господарстві соціальні та ринкові відносини отримали найбільший розвиток і формують ефективний механізм задоволення суспільних потреб.

Але в таких галузях, як культура, охорона здоров'я та освіта, соціальні та ринкові відносини не тільки мають свою специфіку, а й обмежені можливості. У сфері послуг завжди присутні державні організації та установи. Більш того, в деяких галузях вони домінують.

Схарактеризувавши соціальну сферу і соціальну інфраструктуру, розглянемо безпосередньо соціальну інфраструктуру малого міста. Визначимося з поняттям "мале місто". У науковій літературі немає єдиного розуміння того, що вважати малим містом. Найбільшого поширення з цього приводу набуло таке: малим містом є поселення з чисельністю жителів до 100 тис. осіб [9, с. 82].

Соціальна сфера та соціальна інфраструктура малих міст відрізняється наступним. По-перше, тісним переплетенням виробничої сфери та соціальної сфери. Соціальна сфера перенасичена виробничими зв'язками. По-друге, життєдіяльність міста пов'язана найчастіше з будь-яким невеликим, містоутворюючим підприємством. По-третє, щодо функціональної складової виділяються два види малих міст: багатофункціональні міста і міста з прилеглою територією, що мають як сільськогосподарську, так і промислову зони. По-четверте, малі міста відрізняються також концентрованістю соціальної інфраструктури, що полегшує управління нею, але разом з тим її недостатністю і неповнотою порівняно з соціальною інфраструктурою великих міст. Так, далеко не в кожному місті є вищі навчальні заклади або театри, розвинена інфраструктура розваг та організації дозвілля населення. По-п'яте, у малих містах виникає або зберігається особливо напружена соціальна обстановка через згортання виробництва на містоутворюючих підприємствах або їх закриття.

Як визначають багато дослідників [10, с. 24], розвитку соціальної інфраструктури та її матеріальної бази у нас в країні по суті ніколи не приділялося належної уваги. Це характерно як для радянського періоду, так і для нинішнього етапу розвитку. Добре відомо, що навіть у період 70–80-х років XX ст., який вважається найбільш сприятливим з точки зору темпів і масштабів розвитку галузей соціальної інфраструктури, досягнутий рівень забезпеченості населення послугами соціальної інфраструктури не перевищував 60–70 % від встановлених самою ж державою "раціональних нормативів" [11, с. 27].

У підсумку соціальна сфера опинилася у стані гострої кризи, яка характеризується:

• серйозним скороченням обсягу і зниженням якості наданих населенню соціально-культурних послуг;

• недостатнім фінансуванням галузей соціально-культурного комплексу, що веде до руйнування матеріально бази, втрати кадрового потенціалу;

• низьким технічним рівнем об'єктів соціальної інфраструктури.

Розвиток соціальної інфраструктури міста — типу розселення, найбільш пріоритетним для людей XX–XXI ст. багато в чому визначає життєвий рівень народу, формування нової людини, поліпшення навколишнього середовища, а також сприяє підвищенню освіти, професійної кваліфікації, культури, фізичного здоров'я і психічної стійкості особистості, що особливо необхідні в умовах високодинамічних темпів виробництва і життя.

Логіка аналізу ролі соціальної інфраструктури малого міста і завдань місцевого самоврядування щодо її розвитку вимагає розгляду її на видові площині, чому в істотній мірі посприяло б визначення всього того кола елементів, які входять до соціальної інфраструктури. Це усі матеріально-речові елементи суспільного розвитку, що сприяють ефективному здійсненню людиною всіх видів її життєдіяльності: житлові будинки, підприємства торгівлі та громадського харчування, пасажирський транспорт, система водопостачання та каналізації, різні медичні установи, школи, середні спеціальні та вищі навчальні заклади, організації професійно-технічної підготовки, поштові, телеграфні та фінансові заклади, культурно-видовищні підприємства, спортивні та оздоровчі споруди (стадіони, палаци спорту, басейни, парки, будинки відпочинку) та інші об'єкти і установи соціально-побутового призначення.

Можна погодитися і з тим, що саме міський рівень найкращим чином пристосований до максимально високої соціальної орієнтації всіх елементів та інститутів інфраструктури.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З точки зору розвитку основ соціальної інфраструктури міста, дуже важливим є положення про те, що у її вивченні, орієнтованому на отримання наукових даних для розробки довгострокової стратегії управління розвитком міста, необхідний міждисциплінарний підхід. Такий підхід має базуватися на концепції єдиної системи розселення. У контексті цієї ідеї чільну проблему розвитку міст (і процесу урбанізації в цілому) можна вбачати у виявленні їх місця і ролі в розміщенні і розвитку продуктивних сил. Іншими словами, проблеми розвитку міст мають розглядатися разом з розміщенням продуктивних сил, формуванням територіальних виробничих комплексів, галузевою і територіальною структурами народного господарства.

Визначено, що мале місто є особливою просторовою організацією розвиненого матеріального і духовного виробництва, а його життєдіяльність — особливий спосіб функціонування та розвитку виробничих сил, що досягли високого рівня концентрації при природній для неї глибокій внутрішній диференціації і узгодженості дій різних компонен-

тів (об'єктивних і суб'єктивних). Міста-центри економічного та духовного життя населення і є головними рушіями процесу. Тому науково обґрунтоване вирішення проблем розвитку соціальної інфраструктури міст істотно позначається на темпах розвитку суспільства в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бавико О. Є.* Регіональний менеджмент в умовах постіндустріальної трансформації територій // Економіка та держава. — 2015. — № 7. — С. 10–13.
2. *Макарова О. В.* Соціальна політика в Україні: монографія. —К.: ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України, 2015. — 244 с.
3. *Ткач А. А.* Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монографія / А. А. Ткач. — К.: НАНУ Об'єднаний ін-т економіки, 2005. — 295 с.
4. Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми) / за ред. П. Ю. Бєлєнького. — Львів: НАНУ Ін-т рег. дослідж., 2002. — 308 с.
5. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку: кол. монографія / В. М. Новіков, Н. М. Дєєва, І. С. Каленюк та ін.; за наук. ред. В. М. Новікова, З. С. Сіройча. — Вінниця: ПП Балюк І. Б., 2015. — 384 с.
6. Інфраструктурний комплекс Західного регіону України: оцінка стану і напрями розвитку: монографія / [С. О. Іщук, Т. В. Кулініч, В. Є. Крупін, С. М. Ткач]; НАН України. Ін-т регіональних досліджень; [наук. ред. С. О. Іщук]. — Львів, 2010. — 242 с.
7. *Ковальська Л. Л.* Соціальна інфраструктура регіону: механізми формування та розвитку: монографія / Л. Л. Ковальська, О. М. Салівончик; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Луцький національний технічний університет. Луцьк: Ж. В. Гадяк, 2012. — 226 с.
8. *Кириченко С. О.* Підходи до визначення сутності поняття "соціальна інфраструктура" та її функціональне призначення / С. О. Кириченко // Проблеми системного підходу в економіці. — № 1(55). — 2016. — С. 56–60.
9. *Мельничук Д. П.* Людський капітал: пріоритети модернізації суспільства у контексті поліпшення якості життя населення: монографія / Д. П. Мельничук. — Житомир: Полісся, 2015. — 564 с.
10. *Третяк В. П.* Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації: монографія / В. П. Третяк. — Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна 2014. — 317 с.
11. *Чернюк Л. Г.* Соціальна інфраструктура та її пріоритетність в системі суспільного розвитку (методолого-організаційні аспекти) / Л. Г. Чернюк, П. В. Пепа // Вісник Чернігівського держ. ун-ту. — Вип. 1 (56). — 2012. — (Серія: економічні науки). — С. 10–20.

REFERENCES

1. *Bavyko O. Ie.* (2015), "Regional management in the conditions of post-industrial transformation of territories", Ekonomika ta derzhava. vol. 7(55), pp. 10–13.
2. *Makarova O. V.* (2016), Social policy in Ukraine [Sotsialna polityka v Ukraini]. IDSD im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy, publ., Kyiv, Ukraine.
3. *Tkach, A. A.* (2005), Insty'tucional'ni osnovy' ry'nkovoyi infrastruktury' [The Institutional framework of the market infrastructure], NANU Ob'yednany'j in.-t ekonomiky' publ., Kyiv, Ukraine.

4. *Byelyen'kogo, P. Yu.* (2002), Infrastrukturne zabezpechennya konkurentnoyi ekonomiky' regioniv (metodologiya i mexanizmy') [Infrastructure support of competitive economy of regions (methodology and mechanisms)], NANU In-t reg. doslidzh. Publ. — L'viv, Ukraine.
5. *Novikov, B. M. Dyeyeva, N. M. Kalenyuk, I. S.* (2015), Transformaciya social'noyi infrastruktury' v kontekysti zabezpechennya gumanitarnogo rozvy'tk, [Transformation of social infrastructure in the context of humanitarian development], PP Balyuk I. B. publ., Vinny'cya, Ukraine.
6. *Ishhuk, S. O. Kulinich, T. V. Krupin, V. Ye. Tkach, S. M.* (2010), Infrastrukturny'j kompleks Zaxidnogo regionu Ukrayiny': ocinka stanu i napryamy' rozvy'tku [Infrastructure complex of the Western region of Ukraine: assessment of the state and direction of development], NAN Ukrayiny'. In-t regional'ny'x doslidzhen' publ., L'viv, Ukraine.
7. *Koval's'ka, L. L.* (2012), Social'na infrastruktura regionu: mexanizmy' formuvannya ta rozvy'tku [Social infrastructure of the region: mechanisms of formation and development], Zh.V. Gadyak publ., Lucz'k, Ukraine.
8. *Ky'ry'chenko, C. O.* (2016), "Approaches to definition of essence of concept "social infrastructure" and its functionality", Problemy' sy'stemnogo pidxodu v ekonomici, vol. 1(55), pp. 56-60.
9. *Mel'ny'chuk, D. P.* (2015). Lyuds'ky'j kapital: priory'tety' modernizaciyi suspil'stva u konteksti polipshennya yakosti zhy'ttya naselenn [Human capital: priorities for the modernization of society in the context of improving the quality of life]. Zhy'tomy'r: Polissya [in Ukrainian].
10. *Tretyak, V. P.* (2014), Upravlinnya rozvy'tkom social'noyi infrastruktury' Ukrayiny' v umovax globalizaciyi [Management of social infrastructure development in the context of globalization], XNU imeni V. N. Karazina publ., Kharkiv, Ukraine.
11. *Chernyuk, L. G.,* (2012), "Social infrastructure and its priority in the system of social development (methodological and organizational aspects)", Visny'k Chernigivs'kogo derzh. un-tu., vol. 1 (56), pp.10–20.

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-206-218

UDC 351.854:752

Твердохлєб Марина Юріївна,
аспірантка кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, Головне управління Державної фіскальної служби у Київській області, начальник Васильківського управління, 08600, м. Васильків, вул. Декабристів, 45, тел.: (050) 352 23 77; e-mail: yurievna@ukr.net

ORCID 0000-0003-4348-3260

Твердохлеб Марина Юрьевна,
аспирантка кафедры парламентаризма и политического менеджмента Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Главное управление Государственной фискальной службы в Киевской области, начальник Васильковского управления, 08600, г. Васильков, ул. Декабристов, 45, тел.: (050) 352 23 77; e-mail: yurievna@ukr.net

ORCID 0000-0003-4348-3260

Tverdohlieb Maryna Yurievna,
Ph.D student of the Parliamentarism and Political Management Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, the Main Department of the State Fiscal Service in the Kyiv region, the head of the Vasilkovsky Administration, 08600, Vasilkiv, Str. Dekabrystiv, 45, tel.: (050) 352 23 77; e-mail: yurievna@ukr.net

ORCID 0000-0003-4348-3260

ТЕХНОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ІНДЕКСУ ЦІННІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. В умовах демократичного розвитку Української держави формування ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності стає одним з її пріоритетів. Для чіткішого усвідомлення вектора спрямування парламентської діяльності щодо дотримання демократичних цінностей використано індексацію як інструмент вимірювання рівня ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності. Рівень ціннісно-орієнтованої спрямованості парламентської діяльності можна визначати за допомогою певного індексу, який потрібен для встановлення відповідності нормам парламентської діяльності,

визначеного чинним законодавством держави. Обґрунтовано важливість визначення індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності в публічному управлінні та адмініструванні задля забезпечення демократичного й гуманістичного розвитку України, підвищення рівня політичної культури парламентаріїв та політичної зрілості громадянського суспільства, розвитку етичного лідерства у парламенті; розроблено технологію визначення індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності на основі індексів інституційної спроможності Верховної Ради України, розвитку демократії та людського розвитку. Індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності є відображенням стану сформованості політичної культури парламентаріїв та представників громадянського суспільства, яка, своєю чергою, характеризується дотриманням ними чинного законодавства, вимог етичного лідерства та корпоративної політичної відповідальності. Разом вони характеризують політичну культуру, яка має три рівні вияву — когнітивний, ціннісно-мотиваційний і діяльнісний. Для цього розроблено відповідну технологію, яка включає наступні етапи: по-перше, надає відповіді на поставлені запитання до кожного індикатора, експерти визначають рівні їх реалізації; по-друге, застосовується формула середнього арифметичного значення, встановлюється рівень реалізації усіх індикаторів.

Ключові слова: парламентська діяльність, суб'єкти парламентської діяльності, ціннісно-орієнтована парламентська діяльність, індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності.

ТЕХНОЛОГИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИНДЕКСА ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В условиях демократического развития Украинского государства формирование ценностно-ориентированной парламентской деятельности становится одним из ее приоритетов. Для более четкого осознания вектора направления парламентской деятельности в отношении соблюдения демократических ценностей использована индексация как инструмент измерения уровня ценностно-ориентированной парламентской деятельности. Уровень ценностно-ориентированной направленности парламентской деятельности можна определять с помощью соответствующего индекса, который нужен для установления соответствия нормам парламентской деятельности, определенным действующим законодательством государства. Обоснована важность определения индекса ценностно-ориентированной парламентской деятельности в публичном управлении и администрировании для обеспечения демократического и гуманистического развития Украины, повышения уровня политической культуры парламентариев и политической зрелости гражданского общества, развития нравственного лидерства в парламенте; разработана технология определения индекса ценностно-ориентированной парламентской деятельности на основе индексов институциональной способности Верховной Рады Украины, развития демократии и человеческого развития. Индекс ценностно-ориентированной парламентской деятельности является

отражением состояния сформированности политической культуры парламентариев и представителей гражданского общества, которая, в свою очередь, характеризуется соблюдением ими действующего законодательства, требований этического лидерства и корпоративной политической ответственности. Вместе они характеризуют политическую культуру, которая имеет три уровня проявления — когнитивный, ценностно-мотивационный и деятельностный. Для этого разработана соответствующая технология, которая включает следующие этапы: во-первых, предоставляет ответы на поставленные вопросы к каждому индикатору, эксперты определяют уровни их реализации; во-вторых, применяется формула среднего арифметического значения, устанавливается уровень реализации всех индикаторов.

Ключевые слова: парламентская деятельность, субъекты парламентской деятельности, ценностно-ориентированная парламентская деятельность, индекс ценностно-ориентированной парламентской деятельности.

TECHNOLOGY OF DETERMINING THE INDEX OF VALUE-ORIENTED PARLIAMENTARY ACTIVITY

Abstract: In conditions of democratic development of the Ukrainian state, the formation of value-oriented parliamentary activity becomes one of its priorities. For a clearer understanding of the direction vector of parliamentary activity with regard to respect for democratic values is used as an indexing tool measuring the level of value-oriented parliamentary activity. The level of value-oriented focus of parliamentary activity can be determined using an appropriate index, which is needed to establish compliance of parliamentary activity, certain actions of the state legislation. The article substantiates the importance of determining the index of value-oriented parliamentary activity in public administration and administration to ensure the democratic and humanistic development of Ukraine, raising the level of political culture of parliamentarians and the political maturity of civil society, developing moral leadership in the parliament; the technology of the index value-oriented parliamentary activity on the basis of the indices of the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine, the development of democracy and human development. The index of value-oriented parliamentary activity is a reflection of the state of the formation of the political culture of parliamentarians and representatives of civil society, which, in turn, is characterized by compliance with the existing legislation, the requirements of ethical leadership and corporate political responsibility. Together they characterize the political culture, which has three levels of manifestation — cognitive, value-motivational, activity. For this, the author has developed a corresponding technology that includes the following stages: firstly, providing answers to questions posed to each indicator, the experts determine their levels of implementation; secondly using the formula of the arithmetic mean values set the level of implementation of indicators.

Keywords: parliamentary activity, subjects of parliamentary activity, value-oriented parliamentary activity, index of value-oriented parliamentary activity.

Постановка проблеми. Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку [1], сприяла розробленню і впровадженню 62 реформ та програм розвитку держави, визначених Указом Президента України [2], серед яких вагоме місце посідає реформа державної влади. Головними її пріоритетами вважаються побудова успішної європейської держави та формування професійної державної служби, яка має працювати на результат [3].

Як зазначається в інформації, наданій у Звіті Офіса реформ Кабінету Міністрів України за 2016–2017 рр., Україна підвищила показники за низкою глобальних індексів, які відображають прогрес окремих елементів реформи державного управління. Наприклад, Індекс електронної участі (United Nations E-Government Survey) 2016 зріс на 45 позицій; Індекс глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 за показником "Прозорість формування державної політики" — на 34 позиції; Індекс розвитку ІКТ, Global information Technology Report 2016 — на 7 позицій; Індекс розвитку електронного урядування (EGDI), дослідження ООН 2016 — на 25 позицій; Глобальний індекс відкритих даних 2017 — на 23 позиції [3, с. 14].

Такі показники зазначених індексів свідчать про позитивні зрушення у реформуванні виконавчої гілки державної влади. Що ж до законодавчої гілки влади, то її реформування, на наш погляд, дещо гальмує і в основному перебуває в інтересах міжнародної спільноти та науковців, а не громадянського суспільства. Так, у рамках Міжнародної Програми USAID РАДА нині проходить серія круглих столів і науково-практичних семінарів з питань реформування Верховної Ради України (далі — ВРУ), зокрема формування нової публічної служби (парламентської), яка сприятиме розвитку Українського парламенту. Її створення забезпечить розвиток теорії і практики публічного управління та адміністрування у сфері парламентаризму та сприятиме розвитку *ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності,* що характеризується нами як такий вид взаємодії парламенту з іншими інститутами держави і суспільства, які ним утворені, в якому пріоритетним виступає етичне лідерство, яке на відміну від особистісного (харизматичного) лідерства характеризується ідеєю лідерства-служіння ("servant leadership"), або аутентичного лідерства. В основу етичного лідерства покладено етичні засади людини, спрямовані не лише на розвиток її інтелектуальних здібностей, а й на її доброчинність, ознаками якої є безкорисливість, що межує з альтруїзмом, неконкурентність, невинятковість та адресність [4]. Тому в ціннісно-орієнтованій парламентській діяльності, зазвичай, зовнішній примус перетворюється на внутрішній обов'язок, а право — на мораль [5] і для всіх суб'єктів парламентської діяльності правові норми стають цінностями.

Рівень ціннісно-орієнтованої спрямованості парламентської діяльності може визначатися за допо-

могою певного індексу, який потрібен для встановлення відповідності нормам парламентської діяльності, визначеного чинним законодавством держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних науковців засвідчив, що ціннісним (аксіологічним) питанням державного управління приділяють увагу В. Гошовська [6], Л. Даниленко [7], В. Козаков [8], Л. Пашко [9], М. Пірен [10] та ін.

У ході аналізу зарубіжних наукових джерел з питань державного управління з'ясовано, що розвиток аксіологічного підходу відбувався із середини XX ст. в західній науці під кутом зору актуальних соціально-політичних цінностей та сприяв появі ціннісної ієрархії інститутів державної влади, їх ціннісних функцій та мотивів, причинно-наслідкових зв'язків за рахунок визначення та розвитку їх повноважень. Продовженням цього напряму дослідження у галузі державного управлінні є визначення сутності та структури ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності та розроблення технології визначення Індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності ($І_{ЦОПД}$).

Формулювання цілей (мети) статті — схарактеризувати структуру та зміст ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності та розробити технологію визначення її індексу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Діяльність головних суб'єктів парламентської діяльності, до яких, на думку науковців, належать політичні партії та громадські об'єднання, визначається нами як *ціннісно-орєнтована,* якщо вона спрямована на досягнення добробуту держави і кожної її особистості. Особливістю такого виду парламентської діяльності є те, що вона характеризується, насамперед, власними цінностями, як-то: життєвими устремліннями, кредо, переконаннями, які не потребують примусу з боку держави [4], а також нормами, обов'язковими для виконання кожним її суб'єктом.

Для суб'єктів парламентської діяльності правові норми стають цінностями. Це означає виконання ними норм чинного законодавства, спроможність дотримуватись законів та бути "зрілими" особистостями, які характеризуються, звичайно, здатністю до самостійного мислення, відповідальністю за власні вчинки, уміннями управляти власними емоціями та часом, працювати на результат, будувати міцні стосунки з партнером.

В умовах демократичного розвитку Української держави формування *ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності* стає одним з її пріоритетів. Для більш чіткого усвідомлення вектора спрямування парламентської діяльності у напрямі дотримання демократичних цінностей нами використано індексацію як інструмент вимірювання рівня ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності.

В основу розробки Індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності ($І_{ЦОПД}$) нами покладено Індекс інституційної спроможності Верховної Ради України (далі — ВРУ), визначений у 2017 році місією екс-очільника Європарламенту Пета Кокса, який засвідчив низький його рівень. Для його покращення було

запропоновано 52 рекомендації, серед яких вимоги щодо:

• підготовки законопроектів за принципом "великої двадцятки" (депутати самі формують список із 20 пріоритетних законопроектів, над якими працюють у комітетах і виносять їх на голосування);

• застосування світового досвіду зниження необхідного мінімуму голосів для прийняття звичайних законів (така практика існує в багатьох країнах світу: в Канаді кворум нижньої палати становить 20 депутатів (від загальної чисельності — 308); у Великій Британії кворум Палати громад — 40 (із 650); кворум Палати депутатів Італії — половина від депутатського складу (630); у Португалії для проведення пленарних засідань Асамблеї Республіки встановлено кворум 1/5 від загальної чисельності тощо);

• проведення закритих засідань погоджувальної ради, щоб лідери фракцій думали не про піар власних політичних партій, а про порядок денний Верховної Ради);

• розширення умов у застосуванні електронного документообігу (можливість брати участь у засіданнях комітету у форматі електронних конференцій, форумів, чатів, активно використовувати систему електронних петицій) [11].

Ці та інші пропозиції увійшли до пакета реформування ВРУ і мають чітку цільову установку щодо внесення конкретних змін у різні парламентські інструменти та процеси.

У країнах розвиненої демократії для внесення конкретних рекомендацій у політико-управлінській сфері досить активно застосовуються різні індекси. Також до стандартних індексів слід віднести Індекс розвитку демократії (ІРД) [12] та Індекс людського розвитку (ІЛР) [13].

В основу кожного із зазначених індексів покладено відповідні характеристики та індикатори. Їх рівень визначається за відповідними вимірювальними шкалами. Наприклад, в основу ІРД покладено 60 показників демократії, які згруповані у п'ять основних категорій, що характеризують стан демократії всередині держави. Це: виборчий процес і плюралізм; діяльність уряду; політична участь; політична культура; громадянські свободи. Оцінювання рівня зазначеного індексу встановлюється за ранговою вимірювальною шкалою (або шкалою порядку), яка характеризує тип режиму влади — повна демократія, недостатня демократія, гібридний режим, авторитарний режим.

В основу ІЛР покладено стан бідності, грамотності, освіти, середньої тривалості життя, рівень охорони здоров'я, соціальної захищеності, довголіття, екології, рівень злочинності, дотримання прав людини і внутрішнього валового продукту на душу населення. За методикою Організації Об'єднаних Націй цей індекс обчислюється математично як середня арифметична величина на підставі трьох зазначених показників — очікуваного довголіття населення, рівня освіти та рівня життя. Оцінка цього Індексу встановлюється за інтервальною (метричною) вимірювальною шкалою.

В основу Індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності ($І_{ЦОПД}$) нами покладено 21 показник, які в сукупності характеризують стан

сформованості політичної культури парламентаріїв та громадянського суспільства і згруповані у три групи, що характеризують стан сімейного походження парламентаріїв ($І_{спп}$), їх рівень політичної грамотності ($І_{ПГп}$) та політичної зрілості громадянського суспільства ($І_{пзгс}$) (рис.).

Як видно з рис., $І_{ЦОПД}$ складається з трьох індикаторів та визначається за номінальною вимірювальною шкалою, яка має три рівні — частковий, поглиблений, сталий. Максимальному стану реалізації всіх показників відповідає сталий рівень $І_{ЦОПД}$; мінімальному — частковий; посередньому — поглиблений.

Сталий рівень $І_{ЦОПД}$ характеризується системним дотриманням вимог чинного законодавства; системним забезпеченням парламенту вихідцями із сімей депутатів попередніх скликань, політиків, державних службовців, керівників державних установ та органів влади; професійно підготовлених фахівців до публічного управління; осіб з досвідом роботи в державних та/чи приватних установах, громадських та/чи партійних організаціях. *Частковий рівень* $І_{ЦОПД}$ — наявними порушеннями чинного законодавства та незначною кількістю парламентаріїв — вихідців із сімей депутатів попередніх скликань, політиків, державних службовців, керівників державних установ та органів влади. *Поглиблений рівень* $І_{ЦОПД}$ — несистемним порушенням чинного законодавства та наявністю фахової підготовки парламентаріїв до парламентської діяльності.

Індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності ($І_{ЦОПД}$)		
	Індикатори стану:	
сімейного походження парламентаріїв ($І_{спп}$)	політичної грамотності парламентаріїв ($І_{ПГп}$)	політичної зрілості громадянського суспільства ($І_{пзгс}$)
Рівні — частковий, поглиблений, сталий		

Рис. 1. **Структура Індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності**

$І_{ЦОПД}$ є відображенням стану сформованості політичної культури парламентаріїв та представників громадянського суспільства, яка, своєю чергою, характеризується дотриманням ними чинного законодавства, вимог етичного лідерства (або лідерства служіння) та корпоративної політичної відповідальності (або відповідальності тих, хто приймає політичні рішення, за тих, на кого безпосередньо чи опосередковано ці рішення впливають). Разом вони характеризують політичну культуру, яка має три рівні вияву — когнітивний, ціннісно-мотиваційний, діяльнісний (див. табл. 1).

Таблиця 1

Рівні політичної культури парламентаріїв та їх характеристика

Рівень	Характеристика
Когнітивний	• формується у результаті діяльності кількох поколінь людей; • є однією з найбільш стійких основ життя, що визначає зразки політичної поведінки парламентарів; • закони і норми, що регулюють суспільні відносини, прийняті відповідно до національних політичних традицій, сприймаються не як засіб примусу, а як необхідне явище політичного життя, спрямоване на досягнення загального блага
Ціннісно-мотиваційний	• формується у результаті сприйняття етичних і нормативних суджень про політичне життя та політичні цілі, на реалізацію яких спрямована політична діяльність; • політичними цінностями визнаються законність і порядок, стабільність системи, соціальна справедливість тощо; • політичні переконання формуються на основі уявлень про політичний ідеал особистості
Діяльнісний	• формується в результаті різноманітної участі в політичній діяльності, зумовленій політичною свідомістю та рівнем політичного розвитку суспільства; • виявляється у політичній поведінці парламентаріїв

Кожному рівню політичної культури парламентаріїв, як видно з табл. 1, відповідають різні рівні $І_{цопд}$: максимальному (сталому) значенню зазначеного індексу відповідає діяльнісний рівень політичної культури парламентаріїв, який характеризується наявною сформованістю громадянського суспільства, та рівень його політичного розвитку з чітко визначеною національною ідеєю; посередньому (поглибленому) — ціннісно-мотиваційний рівень розвитку політичної культури, що характеризується наявністю значної кількості політично грамотних депутатів, у яких політичні переконання сформувались на основі їхніх знань про політичний ідеал особистості та прагнення бути його гідним; мінімальному (частковому) — когнітивний рівень політичної культури парламентаріїв, що характеризується наявністю значної кількості депутатів у парламенті, вихідців із сімей парламентарів попередніх скликань.

Запропонований нами $І_{цопд}$ може застосовуватись як для самооцінки парламентської діяльності, так і зовнішньої оцінки (аудиту) шляхом опитування експертів — представників органів публічної влади, політологів, науковців, державних службовців, народних депутатів, депутатів інших рівнів тощо.

Для цього нами розроблена відповідна технологія визначення $І_{цопд}$, яка включає наступні кроки:

Крок 1. Надаючи відповіді на поставлені запитання до кожного індикатора, експерти визначають рівні їх реалізації за допомогою табл. 2.

Крок 2. Застосовуючи формулу середнього арифметичного значення, встановлюють рівень реалізації

всіх індикаторів або рівень $I_{цопд}$. При цьому враховують, що всі часткові результати дають узагальнений частковий результат (рівень); всі сталі — сталий; різні результати — частковий, або поглиблений.

Таблиця 2

Технологія визначення $I_{цопд}$

Індикатор	**Питання для обговорення**	
1	2	
Наявна значна кількість депутатів у парламенті, вихідців із сімей парламентаріїв попередніх скликань	1. Чи передбачена виборчим законодавством прозорість фінансування виборчої кампанії? 2. Чи забезпечено чіткий і прозорий контроль за діяльністю виборчої комісії? 3. Чи створено умови, які забезпечують дотримання етики відносин між парламентаріями? 4. Чи є у парламенті депутати із сімей парламентаріїв попередніх скликань або представників інших органів представницької влади? Скільки їх (у відносних одиницях вимірювання)? 5. Чи створено образ політика, який є зразком для більшості в парламенті? 6. Чи є в парламенті особистості, які більше за все поважають закон? Яким чином це проявляється. Наведіть приклади. 7. Чи є в парламенті депутати, які не відмовилися від бізнесу? 8. Як вирішуються питання із системними порушниками парламентської дисципліни? Наведіть приклади.	
Рівень реалізації		
Частковий	Поглиблений	Сталий
• виборчим законодавством не передбачена прозора, доступна і підзвітна система фінансування виборчої кампанії; • відсутня спадкоємність у парламенті; • наявна кількість депутатів, які систематично порушують закони; • наявна кількість депутатів, які порушують етику відносин; • існує розбіжність поглядів депутатів щодо образу зразкової поведінки парламентарія; • є системні порушники дисципліни, які не мають за це ніякого покарання	• виборчим законодавством не передбачена прозора, доступна і підзвітна система фінансування виборчої кампанії; • наявна часткова спадкоємність у парламенті; • наявна кількість депутатів, які частково порушують закони; • наявна кількість депутатів дотримуються етики відносин; • у більшості депутатів не сформовано чітке розуміння зразкової поведінки парламентарія; • є порушники парламентської дисципліни, які несуть за це політичну відповідальність	• виборчим законодавством передбачена прозора, доступна і підзвітна система фінансування виборчої кампанії; • наявна висока спадкоємність у парламенті; • наявна переважаюча більшість депутатів, які поважають закони і підтримують законопроекти, спрямовані на загальне благо у державі; • більшість депутатів дотримуються етики відносин; • у більшості депутатів сформовано чітке розуміння зразкової поведінки парламентарія; • практично не порушується регламент парламентської діяльності

Продовження табл. 2

<table>
<tr><td>1</td><td colspan="2">2</td></tr>
<tr><td>Індикатор</td><td colspan="2">Питання для обговорення:</td></tr>
<tr><td>Наявна значна кількість політично грамотних депутатів, у яких політичні переконання формуються на основі їхніх знань про політичний ідеал особистості та прагнення бути його гідним</td><td colspan="2">9. Чи є законодавчо визначені вимоги до рівня політичної грамотності парламентаріїв?
10. Яка відносна кількість парламентаріїв має попередній досвід політичної діяльності?
11. Яка відносна кількість депутатів мають досвід роботи в громадських організаціях?
12. Які ідеологічні переваги сформовані в парламенті — демократичні, засновані на принципі приватної власності, соціально демократичні, націоналістичні тощо? Назвіть.
13. На чому більше ґрунтується поведінка парламентаріїв — на емоціях чи теоретичних знаннях і фактах? Наведіть приклади.
14. Чи є парламентарії, для яких правова норма є цінністю, їхньою життєвою орієнтацією ?
15. Чи є парламентарії, які системно здійснюють благочинну діяльність?</td></tr>
<tr><td colspan="3">Рівень реалізації</td></tr>
<tr><td>Частковий</td><td>Поглиблений</td><td>Сталий</td></tr>
<tr><td>• відсутня законодавча вимога щодо політичної грамотності парламентаріїв;
• відсутній досвід роботи парламентаріїв у політичних партіях та громадських організаціях;
• практично відсутній досвід благочинної діяльності;
• відсутні чітко визначені політичні пріоритети;
• яскраво виражені емоційні дії парламентаріїв;
• наявний популізм</td><td>• відсутня законодавча вимога щодо політичної грамотності парламентаріїв;
• наявний недостатній досвід роботи парламентаріїв у політичних партіях та громадських організаціях;
• наявний не системний досвід благочинної діяльності;
• відсутні чітко визначені політичні пріоритети;
• наявні емоційні дії парламентаріїв</td><td>• законодавчо визначена вимога до політичної грамотності парламентаріїв;
• наявний досвід роботи в політичних партіях та громадських організаціях;
• наявний системний досвід благочинної діяльності;
• чітко визначені політичні пріоритети;
• діяльність парламентарія переважно ґрунтується на теоретичних знаннях і фактах, а не на емоціях</td></tr>
<tr><td>Індикатор</td><td colspan="2">Питання для обговорення</td></tr>
<tr><td>Наявна сформованість громадянського суспільства та рівня його політичного розвитку з чітко визначеною національною ідеєю</td><td colspan="2">16. Чи достатньо дієві у державі громадські організації (ГО)?
17. Чи сформована цінність у громадян бути членом будь-якої ГО?
18. Чи є цінністю у громадян самостійно утримувати ГО?
19. Які ГО більше впливають на державну політику — ті, що самостійно фінансуються, чи ті, що отримують гранти?
20. Які ГО переважають у суспільстві — ті, що національно орієнтовані, чи професійні, чи за інтересами тощо?
21. Чи наявна більшість у парламенті представників з досвідом роботи в ГО?</td></tr>
</table>

Закінчення табл. 2

1	2	
Рівень реалізації		
Частковий	Поглиблений	Сталий
• у державі зареєстрована відносно мала кількість ГО; • незначна кількість ГО спрямовує власну діяльність за захист національних інтересів; • більшість ГО утримуються за допомогою грантів; • менше 50 % парламентаріїв мають досвід роботи в ГО	• у державі зареєстрована достатня кількість ГО; • наявні ГО, які захищають національні інтереси держави; • більшість ГО утримуються за допомогою грантів; • наявна кількість парламентаріїв, яка має досвід роботи в ГО	• у державі зареєстрована достатня кількість ГО; • переважають ГО національного спрямування; • більшість громадян перебувають членами ГО, які їх самостійно утримують; • значна кількість парламентаріїв має досвід роботи в ГО

У результаті застосування запропонованої нами технології визначення рівня реалізації $I_{ЦОПД}$ встановлено, що: рівень сімейного походження парламентаріїв ($I_{спп}$) у ВРУ VIII скликання є частковий; рівень політичної грамотності парламентаріїв ($I_{ППп}$) — поглиблений; рівень політичної зрілості громадянського суспільства ($I_{пзгс}$) — частковий. Усереднений рівень $I_{ЦОПД}$ є частковим і тому потребує розвитку, зокрема за індикаторами політичної грамотності парламентаріїв та політичної зрілості громадянського суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Визначення рівня реалізації $I_{ЦОПД}$ сприяє більш глибокому розумінню стану парламентської діяльності у державі, її ціннісної орієнтації, рівня політичної культури та корпоративної відповідальності парламентаріїв і громадянського суспільства. Зміна у його значенні передбачає зміни в показниках ІРД та ІЛР. Тому важливим є урахування індикаторів $I_{цопд}$ при формуванні списків претендентів на посаду парламентарія.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Про Стратегію сталого розвитку "Україна–2020": Указ Президента України http://consultant.parus.ua/?doc=09EFGBADC7/
3. Реформа державного управління. Про виконання у 2016–2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Офіс реформ КМУ. — 95 с.
4. Політична корупція в парламентській діяльності: природа, прояви, запобігання: навч. посіб. / заг. ред. проф. В. А. Гошовської; авт. кол. —

Серія “Бібліотека народного депутата”. — К., 2017. — 243 с.
5. *Кант И.* Критика чистого разума / И. Кант. — М.: Мысль, 1994. — 591 с.
6. Елітознавство: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. — К.: НАДУ, 2013. — 268 с.
7. *Даниленко Л. І.* Обґрунтування та практичні рекомендації до технології оцінювання учасників конкурсу президентського кадрового резерву / Л. І. Даниленко // Стратегія державної кадрової політики — основа модернізації країни: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, (Київ, 31 травня 2012 р.). — С. 259–260.
8. *Козаков В. М.* Аксіологія державного управління: підручник. — К.: НАДУ, 2010. — 256 с.
9. *Пашко Л. А.* Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. за спеціальністю 25.00.03 — державна служба / Л. А. Пашко. — Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2007. — 351 с.
10. Проблеми професійної відповідальності політико-управлінської еліти [Електронний ресурс] / М. Пірен//Соціальна психологія. — 2012. — № 4(54). — Режим доступу: http://politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m =6&n=71&c=1651
11. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www. europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf
12. Рейтинг стран мира по уровню демократии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info
13. Список країн за ІЛР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki

REFERENCES

1. Legislation of Ukraine (2017) “The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand”, available at: http: //zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Accessed 4 September 2018).
2. Information-Analytical System Under the Legislation of Ukraine “About the Strategy of Sustainable Development “Ukraine-2020”: Decree of the President of Ukraine”, available at: http://consultant.parus.ua/?doc=09EFGBADC7 (Accessed 4 September 2018).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), “Reform of public administration. About the implementation in 2016-2017 of the Strategy of the Reform of the State Administration of Ukraine for 2016-2020”, CMU Reform Office, vol. 27, 95 p.
4. *Goshovskaya V. A.* (2017) Politychna koruptsiya u parlamentskiy diyalnosti: pryroda, proyavy, zapobihannya [Political corruption in parliamentary activity: nature, manifestations, prevention], People’s Deputy Library, Kyiv, Ukraine.
5. *Kant I.* (1994) Krytyka Chystoho Rozumu [Critique of Pure Mind], Mysl, Moskow, Russia.
6. *Goshovskaya V. A.* (2013) Elementolohiya [Elementology], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
7. *Danilenko L.* (2012) “Substantiation and practical recommendations to the technology of assessing the partici-

pants of the presidential staff reserve contest", Stratehiya derzhavnoyi kadrovoyi polityky — osnova modernizatsiyi krayiny [Strategy of the state personnel policy — the basis of the modernization of the country], vseukrayinska naukovo-praktychna konferentsiya za mizhnorodnoyu uchastyu [All-Ukrainian scientific and practical conference on international participation], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine. — pp. 259–260.
8. *Kozakov V.* (2010) Aksiolohiya derzhavnoho upravlinnya [Axiology of Public Administration], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
9. *Pashko L.* (2007) "Human resources in the field of public administration: theoretical and methodological principles of evaluation", Abstract of Ph.D. dissertation, Civil Service, Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kiev, Ukraine.
10. *M. Piren* (2012) "Problems of professional responsibility of the political and managerial elite", Social Psychology [Online], vol. 54, available at: http://politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m = 6 & n = 71 & c = 1651 (Accessed 4 September 2018).
11. European Parliament "Report and Roadmap on Internal Reform and Institutional Capacity Building of the Verkhovna Rada of Ukraine", available at: /http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf (Accessed 4 September 2018).
12. Humanitarian technologies. Analytical portal "The ranking of countries in the world in terms of democracy", available at: http://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info (Accessed 4 September 2018)
13. Wikipedia "List of HLR countries", available at: https://uk.wikipedia.org/wiki (Accessed 4 September 2018).

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-212-224
UDC: 329.8

Черноіваненко Аліна Володимирівна,
аспірант кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел.: (050) 975 83 93, e-mail: alina_dubrovskaya@ukr.net.

ORCID: 0000-0002-1766-9048

Черноиваненко Алина Владимировна,
аспирант кафедры политологии и философии, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 61001, г. Харьков, просп. Московский, 75, тел.: (050) 975 83 93, e-mail: alina_dubrovskaya@ukr.net.

ORCID: 0000-0002-1766-9048

Chernoivanenko Alina Volodymyrivna,
Postgraduate of Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 61001, Kharkiv, prosp. Moskovskyi, 75, tel.: (050) 975 83 93, e-mail: alina_dubrovskaya@ukr.net.

ORCID: 0000-0002-1766-9048

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗБУДОВИ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ В УКРАЇНІ

Анотація. На основі аналізу зазначено, що на сьогодні між державою і політичними партіями в Україні сформувалися стійкі, нормативно врегульовані відносини як під час виборчого процесу, так і поза його межами. Політичні партії прагнуть впливати на державну політику, захищати інтереси своїх членів і виборців. При цьому партії слугують незамінним кадровим і інтелектуальним ресурсом для різних структур органів державної влади.

Сформульовано та схарактеризовано відносини політичних партій та держави відповідно до стадій політичного процесу в нормативно-інституційному полі. Виокремлено дві основні групи відносин: під час виборчого процесу та

поза виборчим процесом. У межах виборчого процесу розглянуто процедурні, організаційні та інформаційні відносини; поза виборчим процесом — дорадчі, кадрові, договірні, патронатні та проектні відносини.

Визначено, що в межах виборчого процесу відносини характеризуються як спільна діяльність держави і партій з питань реалізації виборчих процедур і дій, які закладають основу виборів і забезпечують реалізацію виборчих прав громадян. Рекомендовано детально прописати вимоги, що висуваються до кандидатів, а також до процедури включення кандидатів у списки кандидатів у депутати. Для процесу забезпечення рівного доступу всіх учасників виборчого процесу запропоновано створити при Центральній виборчій комісії Комісію з інформаційних спорів, що займатиметься винятково розглядом скарг про порушення ЗМІ виборчого законодавства.

Узагальнено, що під час проектних відносин важливо забезпечити участь партій у підготовці програм місцевого розвитку. Відповідно, запропоновано необхідність законодавчого закріплення умов і характеру співробітництва.

Ключові слова: політичні партії, політична система, виборчий процес, взаємодія, відносини під час виборчого процесу, відносини поза межами виборчого процесу.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ В УКРАИНЕ

Аннотация. На основании анализа было отмечено, что на сегодняшний день между государством и политическими партиями в Украине сформировались устойчивые, нормативно-урегулированные отношения как во время избирательного процесса, так и за его пределами. Политические партии стремятся влиять на государственную политику, защищать интересы своих членов и избирателей. При этом партии служат незаменимым кадровым и интеллектуальным ресурсом для различных структур органов государственной власти.

Сформулированы и охарактеризованы взаимодействия политических партий и государства в соответствии со стадиями политического процесса в нормативно-институциональном поле. Предложено выделить две основные группы отношений: во время избирательного процесса и вне избирательного процеса. В рамках избирательного процесса рассмотрены процедурные, организационные и информационные отношения; вне избирательного процесса — совещательные, кадровые, договорные, патронатные и проектные отношения.

Определено, что в пределах избирательного процесса отношения характеризуются как совместная деятельность государства и партий по вопросам реализации избирательных процедур и действий, которые являются основой выборов и обеспечивают реализацию избирательных прав граждан. Рекомендовано детально прописать требования к выдвигаемым кандидатам, а

также к процедуре включения кандидатов в списки кандидатов в депутаты. Для обеспечения равного доступа всех участников избирательного процесса предложено создать при Центральной избирательной комиссии Комиссии по информационным спорам, которая будет заниматься исключительно рассмотрением жалоб о нарушении СМИ избирательного законодательства.

Обобщено, что во время проектных отношений важным является обеспечение участия партий в подготовке программ местного развития. Соответственно, предложена необходимость законодательного закрепления условий и характера сотрудничества.

Ключевые слова: политические партии, политическая система, избирательный процесс, взаимодействие, отношения во время избирательного процесса, отношения за пределами избирательного процесса.

STRATEGIC DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF RELATIONS BETWEEN THE STATE AND POLITICAL PARTIES IN UKRAINE

Annotation. Based on analysis, it was found that presently stable legislatively regulated relations have been formed between the state and the political parties of Ukraine, both during the election process and beyond it. The political parties are willing to exert a direct impact on the state policies, and protect the interests of their members and voters. Furthermore, the parties present an indispensable resource for various structures within public authorities.

The relations between the political parties and the state have been formulated and characterized according to the political process stages in the regulatory and institutional field. It is proposed to distinguish between two main groups of relations, and namely: relations during an election process, and those beyond it. Within the election process, procedural, organizational, and information relations beyond the framework of the election process have been explored i.e. advisory, staffing, contractual, executive support, and project relations.

It has been determined that relations within the framework of the election process are characterized as joint activity of the state and the parties in implementation of electoral procedures and actions which lay the foundation for elections and provide realization of the electoral rights of the citizens. It is recommended to elaborate the requirements to fielded candidates, as well as to the procedure of enrollment on a list of nominees for deputy. In order to provide an equal access of all the election participants to election process, it has been suggested to create the Commission on information arguments under the Central Electoral Commission, which will be engaged exclusively in handling complained infringement of election legislation by mass media representatives.

It has been summarized that in project relations an important point is ensuring the parties' engagement in preparation of local development programs. Consequently, the need for legislative consolidation of the terms and nature of cooperation has been substantiated.

Keywords: political parties, political system, election process, interaction, relations during election process, relations beyond the election process.

Постановка проблеми. Незважаючи на потужний вплив зовнішніх факторів, неабияке значення для забезпечення сталого розвитку України має потреба у вирішенні цілої низки внутрішніх інституційних проблем, які пов'язані з налагодженням ефективної взаємодії між різноманітними суб'єктами публічно-політичних процесів. Однією з таких проблем є відносини між політичними партіями та органами державного управління, які через відсутність належного організаційно-правового забезпечення вже протягом багатьох років виступають каталізатором зростання соціальної напруженості в українському суспільстві. Зазначене вимагає розробки системи заходів, пов'язаних з опрацюванням основних "проблемних точок" такої взаємодії та розробки заходів щодо їх нівелювання.

Аналіз останніх досліджень. Основними аспектами функціонування політичних партій займаються Г. Агафонов, А. Моїсеєва, І. Мовчан, О. Новакова. Питанням реформування політичної системи свої наукові розвідки присвятили В. Князєв, Н. Москалець, В. Ребкало та ін. Вдосконаленню нормативного регулювання діяльності політичних партій присвячені роботи таких науковців, як В. Авер'янова, В. Висоцького, В. Кафарського та ін.

Мета статті — визначити стратегічні напрями розвитку взаємин між органами державної влади та політичними партіями в Україні.

У нинішніх умовах, як зазначають О. Новакова і Г. Агафонов, однією з важливих передумов сталого розвитку держави є демократизація системи публічного управління, основу якої становить плідна та конструктивна взаємодія між органами державної влади та політичними партіями [1]. За результатами узагальнення провідного закордонного досвіду та наявних проблем можна запропонувати кілька напрямів розбудови відносин держави та органів державної влади з політичними партіями в Україні.

Ці відносини, залежно від стадії політичного процесу, можна умовно розділити на дві великі групи: відносини під час виборчого процесу та поза межами виборчого процесу. У межах цих великих блоків можна виокремити кілька груп відносин, схематично відображених на рис. 1.

1. Під час виборчого процесу

Електоральні відносини держави і політичних партій представляють найважливіший напрям їх співпраці, оскільки забезпечують реалізацію процедури демократичних виборів. При цьому перемога на виборах надає партіям певні можливості для участі в управлінні державою і реалізації своїх політико-управлінських функцій.

Допущені до розподілу депутатських мандатів партії отримують можливість перейти до значно вищого рівня взаємин з державою. Причому це стосується як парламентських, так і місцевих виборів. Проте для участі у виборах партії мають відповідати певним, визначеним законом вимогам.

Політичні партії в Україні є основними суб'єктами виборчого процесу. Під час виборів партії одночасно виконують три види функцій (процедурні, організаційні та

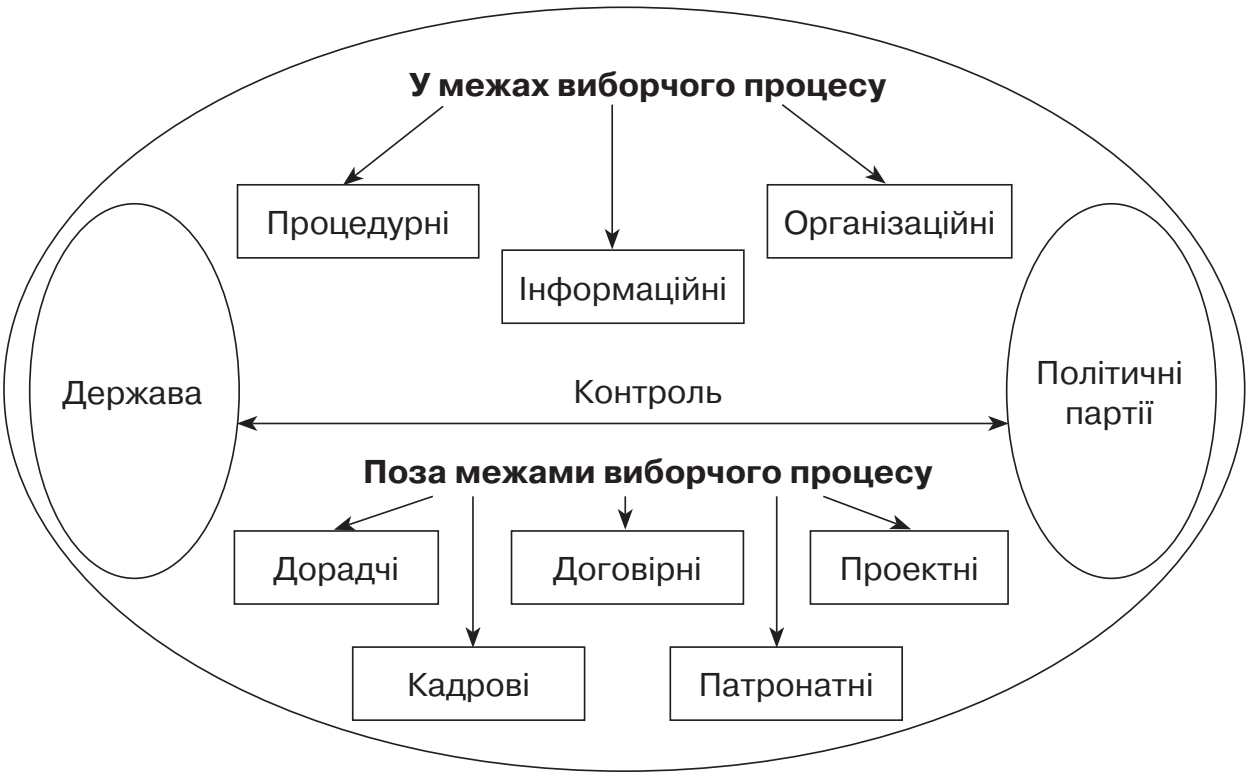


Рис. 1. **Відносини між державою та політичними партіями в нормативно-інституційному полі**

інформаційні). Відповідно до цього їх відносини з державою можна розділити на ***процедурні, інформаційні та організаційні***. Безумовно, представлена класифікація багато в чому умовна, оскільки всі три види відносин тісно взаємопов'язані. Проте кожен із них спрямовано на реалізацію спеціальних дій і має певні часові рамки. Розглянемо ці види відносин детальніше.

1. Процедурні відносини

Під процедурними відносинами розуміється *спільна діяльність держави і партій з питання реалізації виборчих процедур і дій, які закладають основу виборів і забезпечують реалізацію виборчих прав громадян*. До процедур, що здійснюються за спільної участі органів влади і партій і становлять основу їх процедурних зв'язків, можна віднести формування і висунення списку партії на виборах; внесення виборчої застави; реєстрацію списку партії, відмову в реєстрації, відміну і анулювання реєстрації; розподіл депутатських мандатів тощо.

При цьому часові рамки процедурних відносин держави і партій встановлюються в межах першої і останньої виборчих процедур. Так, в Україні процедурні відносини між партіями та державою починаються в період висунення кандидатів від партії і завершуються після розподілу мандатів усередині списку виборчого об'єднання.

Важливо відмітити, що формат процедурних відносин держави і партій багато в чому залежить від стадії виборчого процесу. У зв'язку з цим представляється доречним розділити процедурні відносини на

ті, що здійснюються до процедури реєстрації виборчого об'єднання на виборах, і ті, що відбуваються під час і після неї.

Відправною точкою у відносинах держави і партій на виборах слід вважати процедуру висунення кандидатів, у процесі якої визначаються претенденти на участь у виборчій кампанії і на отримання мандатів виборних органів влади і місцевого самоврядування.

Відповідно до українського законодавства, наприклад Закону України "Про місцеві вибори", у п'ятому розділі якого зазначено, що висунення списку кандидатів в депутати органів влади різних рівнів здійснюється шляхом таємного голосування на відповідних з'їздах партії (усієї партії, обласного, районного, міського осередку тощо), в роботі якого беруть участь делегати відповідного рівня [3]. При цьому детальніша регламентація проведення вказаного заходу визначається партією самостійно. Отже, кожна партія має право висувати власні вимоги до порядку висунення кандидатів та до самих кандидатів.

Між тим, у статутних документах більшості українських партій порядок висунення кандидатів на виборах не конкретизується, що зумовлює можливість висунення багатьох випадкових людей, що навіть не є членами відповідних політичних партій. Це призводить до того, що до виборчих списків, а в результаті і до представницьких органів влади, потрапляють маловідомі особи як для рядових членів партії, так і для виборців.

Отже, на нашу думку, в українському виборчому законодавстві слід детально прописати вимоги до кандидатів, що висуваються, а також до процедури включення кандидатів у списки кандидатів у депутати. Стимулювати розвиток політичної культури в Україні, а також скоротити кількість випадкових людей у партійних списках на виборах можна шляхом застосування різних технологій. Як уже зазначалося, однією з технологій розвитку внутрішньопартійної демократії є проведення попередніх виборів ("праймериз"), яка набула широкого розповсюдження в США. Такі нормативно закріплені попередні вибори значно демократизували б процедуру висунення, дали можливість партійним "низам" зробити свій вибір і допомогли виявити кращих представників політичних об'єднань.

При цьому слід зауважити, що процедура проведення "праймериз" не повинна піддаватися тотальному державному регулюванню, оскільки б це суперечило принципам самоорганізації політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства.

На етапі реєстрації партії вступають на новий рівень відносини з державою. Це значним чином відбивається на характері процедурних відносин, які з цього моменту регулюються більшою мірою положеннями українського законодавства, а отже, стають системними і структурованими. Але на часі є проблемні моменти з Єдиним реєстром громадських формувань, який від початку 2017 р. не містить чіткої інформації про кількість зареєстрованих Мін'юстом політичних партій. Станом на січень 2018 р. їх можна

було нарахувати 355 (у старій версії Реєстру станом на 18 січня 2017 р. — 352 політичні партії) [4]. Переважна більшість цих утворень не здійснювали активної діяльності.

Серйозній законодавчій регламентації піддаються і агітаційна діяльність партій, процедури голосування і підведення підсумків виборів. При цьому саме у вказаний період партіям надається можливість повною мірою заявити про себе і вплинути на переваги виборців.

Більше того, у певних випадках партії навіть на цьому етапі можуть впливати на реалізацію деяких, регламентованих державою, виборчих процедур. Зокрема, вони здатні впливати на розподіл депутатських мандатів після результатів голосування. Відповідно до Закону України "Про місцеві вибори" коригування партією підсумкового списку в основному здійснюється шляхом застосування технології вибуття кандидата на підставі відмови від мандата [3].

Часто наділені мандатом особи під впливом керівництва партії або за домовленістю з ним відмовляються від статусу депутата на користь наступних за списком кандидатів. Ця обставина сприяє законодавчому закріпленню певних санкцій для виборчого об'єднання за вибуття кандидата.

Так, певні корективи у процедурні відносини можливі через те, що у 2017 р. відбулися зрушення у реалізації виборчої реформи. 7 листопада 2017 р. Верховна Рада прийняла в першому читанні проект Виборчого кодексу України, який передбачає запровадження системи виборів до Парламенту з відкритими регіональними списками. А в грудні 2017 р. у Парламенті було зареєстровано законопроект депутата О. Барни про вибори народних депутатів України (за мажоритарною системою), а також шість альтернативних до нього законопроектів, що передбачають різні модифікації пропорційної системи. Що за собою можуть потягти зміни в порядку визначення результатів голосування [4].

Загалом посилення державного регулювання на цій стадії виборчого процесу зумовлене необхідністю унеможливлення спотворення результатів виборів і порушень виборчих прав громадян.

2. Організаційні відносини

У сучасній Україні політичні партії є не лише основними учасниками, а й активними організаторами виборів. Організаційні повноваження політичних партій на виборах дуже різноманітні. Представники партій, які беруть участь у роботі виборчих комісій усіх рівнів, залучаються до обговорення і доопрацювання положень виборчого законодавства, здійснюють контроль за проведенням виборів.

При цьому на всіх етапах організації виборів політичні партії активно співпрацюють з виборчими органами, сприяючи організації виборчого процесу відповідно до норм законодавства, а саме Закону України "Про місцеві вибори".

У результаті саме від якості організаційних відносин держави і партій залежить справедливість і легітимність результатів виборів.

Однак слід відзначити, що політичні партії свої функції щодо участі

у виборчому процесі виконують не належним чином. Зокрема це стосується делегування осіб у виборчі комісії. Багато делегованих членів виборчої комісії не мають ані досвіду, ані бажання якісно виконувати свої обов'язки, що зумовлює необхідність регламентації підготовки таких спеціалістів політичними партіями. У даному разі йдеться про підготовку резервів виборчих кадрів, створення спеціальних шкіл організаторів виборів, проведення навчання членів виборчих комісій.

Причому партії у разі делегування до складу виборчих комісій непідготовлених осіб мають нести особливу відповідальність, як-то: позбавлення можливості висувати своїх членів до виборчих комісій на наступних виборах.

Окрім організації підготовки до дня голосування, політичні партії також несуть відповідальність і за належне проведення самих виборів і подальший підрахунок голосів. У цьому контексті звернемо увагу на важливість забезпечення участі політичних партій у підготовці офіційних спостерігачів. Правову основу діяльності громадських спостерігачів складають Керівництво по спостереженню за виборами, прийняте Організацією з безпеки і співпраці у Європі в 1977 р., і Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, прийнята Радою Міжпарламентського Союзу 26 березня 1994 р., закони про вибори Президента України і народних депутатів України [5; 6].

Спостерігачі мають право бути присутніми на засіданнях виборчої комісії, при виникненні питань з організації голосування можуть звертатися до голови дільничної комісії, спостерігати за видачею бюлетенів для голосування і підрахунком голосів, мають право знайомитися з будь-якими документами, що стосуються процедури і ходу виборів, заявляти в установленому порядку про свою незгоду з діями виборчої комісії.

Матеріальною гарантією здійснення права на контроль за ходом виборів спостерігачами є можливість документування порушень законодавства у виборний період. В Акті про порушення законодавства на виборах мають міститися відомості про місце і час події, найменування виборчої дільниці і місце його знаходження, суті порушення законодавства, паспортні дані і координати тих, хто засвідчили факт правопорушення осіб, а також найменування органу, до якого спрямовано заяву про правопорушення і рішення у цій справі. Акт про порушення законодавства на виборах слугує додатком до заяви, що направляється у вищестоящу виборчу комісію або судовий орган.

Спостерігачі, згідно з чинним законодавством, стежать за ходом виборів, підрахунком голосів виборців, складанням протоколу голосування, перешкоджають виникненню правопорушень і фальсифікацій під час голосування. Проте, як довели останні парламентські кампанії (2006, 2007, 2012 та 2014 рр.), а також місцеві вибори 2010 і 2015 рр., організаційні і фінансові труднощі не дозволяють багатьом партіям скористатися своїм правом на делегування офіційних спостерігачів на всі виборчі дільниці.

Виходячи з цього, важливою стає вимога до політичних партій щодо підготовки в міжвиборний період спостерігачів.

3. Інформаційні відносини

Особливу роль на виборах відіграють інформаційні відносини держави і партій. Беручи до уваги, що переваги виборців формуються на основі отримуваної з різних джерел інформації, якість і інтенсивність останньої набуває неабиякого значення як для органів влади, так і для партій.

При цьому, якщо процедурні відносини держави і партій забезпечують розгортання і послідовну реалізацію стадій виборчого процесу, то інформаційні — спрямовані на презентацію партіями своїх ідеологічних установок і передвиборних програм.

Крім того, в рамках інформаційних відносин з державою партіям надається значно більша свобода дій, ніж у питаннях реалізації виборчих процедур, оскільки згідно з чинним українським законодавством виборче об'єднання має право самостійно визначати зміст, форми і методи інформування виборців в ході агітаційної кампанії. Головні обмеження — відповідність агітації Конституції України, а також відсутність закликів до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, національної, релігійної та расової ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [2].

Залежно від обраного партією методу інформування виборців можна виділити три основні види їх інформаційних відносин з державою:

- медіавідносини;
- відносини, пов'язані з організацією публічних заходів;
- відносини з приводу поширення агітаційної продукції.

При цьому кожний із наведених видів відносин реалізується в контрольній або допоміжній формі. Контрольні відносини ґрунтуються на державному регулюванні і нагляді за партійною агітацією. Допоміжний взаємозв'язок передбачає здійснення державою підтримки агітаційної діяльності партій під час виборів.

Слід зауважити, що державні медіаресурси (теле- та радіоканали, газети) істотно впливають на інформаційний простір сучасної України. На відміну від недержавних, вони використовуються для розміщення агітаційних матеріалів в обов'язковому порядку, тому вплив інформації, що передається ними, на електорат є значним, особливо на місцевому рівні.

Указані обставини зумовлюють особливу важливість доступу до державних медіаресурсів для агітаційних кампаній партій. Причому важливим є і детальний аналіз умов дотримання чинного законодавства державними ЗМІ, після підведення підсумків голосування.

Ще однією важливою формою відносин є такі, що пов'язані з організацією і проведенням учасниками виборчого процесу публічних заходів.

Державна підтримка (непідтримка) політичних партій може вияв-

лятися, зокрема, під час надання (ненадання) приміщень для проведення партійних зборів, конференцій. Своєю чергою, державний контроль виявляється, зокрема, у вивченні партійного повідомлення про проведення агітаційного заходу, стеженні за вимогами чинного законодавства та дотримання громадського порядку під час його проведення.

Орган виконавчої влади може внести пропозиції про зміну місця або часу проведення публічного заходу, а також пропозиції про усунення організатором невідповідності вказаних у повідомленні цілей, форм та інших умов проведення заходу вимогам чинного законодавства.

У цьому напрямі відносин слід звернути увагу на необхідність забезпечення рівного доступу щодо зустрічей з виборцями та проведення партійних заходів усіма учасниками виборчого процесу.

Щодо поширення друкарських, аудіовізуальних та інших агітаційних матеріалів, то в даному разі варто звернути увагу на необхідність забезпечення рівного доступу політичних партій до спеціальних безкоштовних місць для розміщення агітаційної друкарської продукції, а також запровадження санкцій за перешкоджання їх поширенню.

2. Відносини, що відбуваються поза виборчим процесом

У міжвиборний період політичні партії, залежно від їх результатів та кількості отриманих місць у представницьких органах, реалізуючи свої політико-управлінські функції, чинять вплив на ухвалення та реалізацію державних рішень. При цьому партії, що заручилися підтримкою необхідної кількості громадян на виборах, мають можливість реалізувати свою політичну програму, делегуючи своїх представників до органів виконавчої влади.

Загалом можна відзначити, що держава вибудовує свої відносини з політичними партіями через усі гілки влади: судову, виконавчу і судову. Кожна з них має свої відносини з політичними партіями відповідно до функцій, які вона займає в системі державної влади. Але найбільше з політичними партіями у міжвиборний період взаємодіє виконавча гілка влади. Між нею та політичними партіями відносини можуть вибудовуватися за шістьома можливими сценаріями.

1. Дорадчі відносини.

За такого типу відносин політичні партії, не формуючи керівні структури органів виконавчої влади, співпрацюють з нею через спеціально створені дорадчі громадські структури: палати, комітети тощо.

2. Договірні відносини.

Цей вид відносин передбачає формалізацію відносин між органами виконавчої влади та політичними партіями через підписання спеціальних договорів, які, з одного боку, надають певні гарантії, а з іншого — накладають певні обмеження на діяльність політичних партій.

3. Проектні відносини.

Дорадчі і договірні види співпраці доповнюються ще одним видом – проектним, який відбувається під час реалізації спільних проектів і програм виконавчою владою і політичними партіями.

4. Кадрові відносини.

Маються на увазі домовленості щодо призначення на посади в органах виконавчої влади. Такі домовленості можуть бути формальними і неформальними. Між тим, у будь-якому разі вони дозволяють партіям долучитися до виконання своїх політичних, управлінських функцій.

5. Патронатні відносини

Ще однією формою відносин між органами виконавчої влади політичними партіями на місцевому рівні є пряма протекція (підтримка) органами виконавчої влади діяльності політичних об'єднань.

Серед форм державної підтримки партій можна виділити: медіапідтримку, що виражається в забезпеченні партіям рівних умов і гарантій доступу до державних і місцевих ЗМІ; підтримка, пов'язана з наданням партіям приміщень і засобів зв'язку, що знаходяться у державній або комунальній власності, на умовах, аналогічних умовам їх надання державним і комунальним установам; підтримка, що передбачає забезпечення рівних умов участі партій у громадських і політичних акціях.

Отже, можна відзначити, що на сьогодні між державою та політичними партіями в Україні сформувалися стійкі, нормативно врегульовані відносини як під час виборчого процесу, так і поза його межами. Політичні партії прагнуть прямо впливати на державну політику, захищати інтереси своїх членів і виборців. При цьому партії слугують незамінним кадровим і інтелектуальним ресурсом для різних структур органів державної влади.

Водночас партійно-державні відносини в сучасній Україні ще далекі від ідеалу. Головна складність полягає в неспроможності більшості українських партій виступати рівноправним партнером держави щодо вирішення нагальних соціальних і політичних проблем, у тому числі проведення демократичних виборів. Між тим, здебільшого це є наслідком недосконалого законодавства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, проаналізувавши відносини між державою та політичними партіями в нормативно-інституційному полі та в межах загальних векторів розвитку, можна виділити такі напрями їх розбудови:

у межах виборчого процесу під час процедурних, організаційних та інформаційних відносин.

Щодо *процедурних* відносин в українському виборчому законодавстві слід детально прописати вимоги до кандидатів, що висуваються, а також до процедури включення кандидатів у списки кандидатів у депутати. А також на законодавчому рівні закріпити певні санкції для виборчого об'єднання за вибуття кандидата. Такими санкціями може бути, наприклад, запровадження обмежень щодо зайняття керівних посад у постійно діючих керівних органах відповідних рад або позбавлення певної кількості мандатів.

Щодо *організаційних* відносин, задля коректності проходження та контролю за ходом виборів, важливою стає вимога до політичних партій щодо підготовки у міжвиборний період спостерігачів. Так як політичні партії самі вирішують використо-

вувати це право направляти спостерігачів, чи ні, то держава може сама посприяти у підготовці таких фахівців, шляхом проведення відповідних курсів навчання, наприклад, на базі Національної академії державного управління при Президентові України.

У контексті *інформаційних* відносин особливу увагу потрібно приділити об'єктивному інформуванню виборців про політичні партії і хід виборів, а також формування в електорату усвідомленої позиції щодо кожного виборчого об'єднання, через розробку і застосування норм, спрямованих на виявлення і запобігання випадків неправомірного розподілу медіаресурсів.

Для процесу забезпечення рівного доступу всіх учасників виборчого процесу та моніторингу доцільним буде створення *при Центральній виборчій комісії Комісії з інформаційних спорів,* що буде займатися виключно розглядом скарг про порушення ЗМІ виборчого законодавства. До складу такої комісії могли б увійти представники ЦВК, політичних партій, громадських організацій, об'єднань тощо. Для забезпечення рівного доступу щодо зустрічей з виборцями та проведення партійних заходів усіма учасниками виборчого процесу можливе *встановлення суворих санкцій стосовно тих посадових осіб, які перешкоджають суб'єктам виборчого процесу реалізовувати свої конституційні права*.

Поза виборчим процесом неабияке значення мають проектні та кадрові відносини. Під час проектних відносин важливим є забезпечення участі партій у підготовці програм місцевого розвитку. Відповідно, законодавчо *повинні бути визначені умови і характер співробітництва,* ініціатори проведення спільних заходів, представництво у робочих групах, комісіях тощо. Щодо кадрових відносин, то доцільним *конституційного закріплення за партіями, які перемогли на місцевих виборах, є право висувати своїх кандидатів на посади голови (заступників голови) обласної державної адміністрації*. Необхідність визначення форм та напрямів державного контролю за діяльністю політичних партій задля налагодження взаємодії органів державної влади та політичних партій визначає перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Політичні партії: теорія та функціональні практики: [навч. посіб.] / О. В. Новакова, Г. С. Агафонова, А. С. Моїсеєва, П. А. Струнін. — Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. — 300 с.
2. Про вибори народних депутатів України від 17.11.2011 р. № 4061-VI. — URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17
3. Про місцеві вибори від 14.07.2015 р. № 595-VIII. — URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19
4. Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). — URL: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf
5. International standards and commitments on the right to democratic elections: a practical guide to democratic elections best practice, 20 November 2002. — URL: https://

www.osce.org/odihr/elections/16859?download=true
6. Declaration on criteria for free and fair elections, 26 March 1994. — URL: http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm

REFERENCES

1. *Novakova, O. V., Ahafonova, H. S., Moiseieva, A. S., Strunin, P. A.* (2014). *Politychni partii: teoriia ta funktsionalni praktyky [Political Parties: Theory and Functional Practices].* Luhansk: Vyd-vo SNU im. V. Dalia, [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy: vid 17.11.2011 № 4061-VI [The Law of Ukraine On Elections of People's Deputies of Ukraine from November 17 2011, № 4061-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy Pro mistsevi vybory vid 14.07.2015 № 595-VIII [About local elections from July 07 2015, № 595-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19 [in Ukrainian].
4. Ukraina 2017-2018: novi realii, stari problemy (analitychni otsinky) [Ukraine 2017-2018: New realities, old problems (assessments)]. (n.d.). *razumkov.org.ua*. Retrieved from http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf [in Ukrainian].
5. International standards and commitments on the right to democratic elections: a practical guide to democratic elections best practice. (2002). www.osce.org. Retrieved from https:// www. osce.org/odihr/elections/16859?download=true [in English].
6. Declaration on criteria for free and fair elections (1994). *archive.ipu.org*. Retrieved from http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm [in English].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-225-236
UDC: 351.82

Чорна Катерина Павлівна,
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 258 21 24, e-mail: katerynachornackp@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0318-5237

Черная Екатерина Павловна,
кандидат юридических наук, профессор кафедры хозяйственного, трудового права и гражданско-правовых дисциплин, Межрегиональная Академия управления персоналом, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044)258-21-24, e-mail: katerynachornackp@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0318-5237

Chorna Kateyna Pavlovna,
PhD. of Law, Associated Professor, Professor of the Department of Business law, labour rights and civil-law disciplines, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 258 21 24, e-mail: katerynachornackp@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0318-5237

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ПІДРОСІЙСЬКІЙ УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ЦАРСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІЦЕЙСЬКОГО АПАРАТУ

Анотація. Досліджено характерні особливості урядування в етнічних українських землях після скасування Гетьманщини та входження її (а також Слобідської України та воєводств Царства Польського) до складу Російської імперії. Зосереджено увагу на причинах та принципах створення генерал-губернаторств та діяльності управлінських механізмів, на функціях губернаторських канцелярій та ролі поліцейського сегмента цієї галузі: доводиться його участь в урядуванні на всіх рівнях, паралельно висвітлюється робота виконавчих органів, сформованих виборною владою.

Простежено вплив центрального апарату на місцеве самоврядування та поступове передання повноважень окремих підрозділів губернських канцелярій галузевим московським міністерствам (колишнім приказам), описано

функції Міністерства внутрішніх справ — головного урядового органу, який контролював прикордонні території; також схарактеризовано суперечності між центральною та місцевою владою, які полягали, насамперед, у формах та методах втілення державної політики в імперських віддалених губерніях, де ризики соціально-економічних потрясінь існували нарівні із загрозами національних вибухів.

З огляду на це, значна частина викладеного матеріалу присвячена вивченню урядових наглядових повноважень, а також методам діяльності політичної поліції — жандармерії, та її боротьбі з національними рухами. Головна ідея полягає у доведенні тези про неефективність та вразливість місцевої влади, яка використовує насильницькі методи для втілення політики центру, не здійснюючи політичних, соціально-економічних, культурних, релігійних заходів щодо здобуття лояльності місцевого населення, — адже саме кризові явища в урядуванні і стали однією з найголовніших причин краху царського режиму і виникнення можливостей для майбутньої розбудови власних національних інституцій.

Ключові слова: імператор, "Власна Його Величності Канцелярія", міністерства, губернія, генерал-губернатор, губернатор, градоначальник, поліцмейстер, справник, жандармерія, реформи, земський суд, земства, міська дума.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ ВО ВРЕМЕНА ПОДЧИНЕНИЯ РОСИИ: ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВОНО-ПОЛИЦЕЙСКОГО АППАРАТА

Аннотация. Исследованы характерные особенности управления в украинских землях после отмены Гетманщины и вхождения ее (а также других этнических территорий — Слободской Украины и воеводств Царства Польского) в состав Российской империи. Внимание сосредоточено на управленческих функциях полицейского сегмента: доказывается его определяющая роль в управлении на всех уровнях, освещается и деятельность исполнительных органов, сформированных избирательной властью.

Прослежено влияние центрального аппарата на местное самоуправление и постепенную передачу полномочий отдельных подразделений губернских канцелярий отраслевым московским министерствам (бывшим приказам), описаны функции Министерства внутренних дел — главного правительственного органа, который контролировал пограничные территории; также охарактеризованы противоречия между центральной и местной властью, которые заключались прежде всего в формах и методах реализации государственной политики в имперских отдаленных губерниях, где риски социально-экономических потрясений существовали наравне с угрозами национальных взрывов.

Учитывая это, значительная часть изложенного материала посвящена изучению правительственных надзорных полномочий, а также методам деятельности политической полиции — жандармерии, и ее борьбе с нацио-

нальными движениями. Главной же идеей является доказательство тезиса о неэффективности и уязвимости местной власти, которая использует насильственные методы для реализации политики центра, не совершая политических, социально-экономических, культурных, религиозных мероприятий по получению лояльности местного населения — ведь именно кризисные явления в управлении и стали одной из главных причин краха царского режима и возникновения возможностей для будущего развития собственных национальных институтов.

Ключевые слова: император, "Собственная Его Величества Канцелярия", министерства, губерния, генерал-губернатор, губернатор, градоначальник, полицмейстер, деловод, жандармерия, реформы, земский суд, земства, городская дума.

STATE GOVERNANCE IN UKRAINE DURING THE TIMES OF SUBORDINATION TO RUSSIA: PECULIARITIES OF THE ADMINISTRATIVE AND POLICE APPARATUS

Abstract. The article examines the characteristic features of governance in the Ukrainian lands after the abolition of the Hetman and its entry (as well as other ethnic territories — Sloboda Ukraine and the provinces of the Kingdom of Poland) into the Russian Empire. Attention is focused on the managerial functions of the police segment: the author proves his decisive role in management at all levels, while at the same time covering the activities of the executive bodies formed by the electoral authority.

The work traces the influence of the central apparatus on local self-government and the gradual transfer of powers of individual units of provincial offices to sectoral Moscow ministries (former orders), the expanded functions of the Ministry of Internal Affairs, the main governmental body that controlled the border territories; also characterized the contradictions between the central and local authorities, which consisted primarily in the forms and methods of implementation of state policy in imperial districts, where the risks of socio-economic upheavals existed along with the threats of national explosions.

Given this, a significant part of the material presented is devoted to the study of government oversight powers, as well as the methods of the political police — the gendarmerie, and its struggle with national movements. The main idea of the article is to prove the thesis about the inefficiency and vulnerability of local authorities, which use violent methods to implement the center's policy, without taking political, socio-economic, cultural, religious activities to gain the loyalty of the local population — after all, it's crisis management and become one of the main reasons for the collapse of the tsarist regime and the emergence of opportunities for the future development of their own national institutions.

Keywords: the emperor, His Majesty's Own Office, ministries, province, governor-general, governor, mayor, chief of police, business case, gendarmerie, reform, district court, zemstvos, city council.

Постановка проблеми у тезовій формі та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Поступальний похід російського самодержавства на українську державну самостійність розпочався за часів гетьмана Богдана Хмельницького і продовжується донині. Тут почергово існували різні наглядові органи: працював інститут царського резидента при гетьманській булаві, періодично відновлювала свою діяльність Малоросійська колегія, московські воєводи мали необмежені повноваження в окремих землях, урядування в Лівобережжі здійснювалося Правлінням гетьманського уряду, формувалися тоталітарні апарати царизму і більшовизму, формувалися латентні проросійські структури, які впливали на урядові рішення в незалежній Україні.

У козацький період великоруська влада все-таки змушена була рахуватися з національними традиціями врядування, оскільки ці поступки слугували здобуттю народної прихильності: наприклад, серед низового козацтва навіть побутував вислів: "цариця-матінка", а царська служба сприймалася як затребувана козацька місія [1]. Також відомо багато історичних фактів щодо віри у "доброго" правителя, поширеної у селянському та робітничому середовищі. Безперечно, очільники імперії протягом 1654–1917 років періодично здійснювали ліберальні кроки, які свідчать про спроби центру завоювати лояльність приєднаних земель. Проте методи їх втілення урядовими органами, які працювали в підросійських землях, спричиняли руйнацію довіри до влади і постійне усвідомлення власного підневільного становища, — усі ці питання потребують у наш час додаткового наукового розгляду.

Аналіз досліджень і публікацій. Головними джерелами для опрацювання вказаної теми є матеріали архівів [10], добірки законодавчих [2; 4] та статистичних актів [3; 8], а також наукові праці безпосереднього учасника тогочасної організації врядування у прикордонних землях П. Столипіна [14] та оцінка його діяльності світовою політологією. Автор використовує роботи російського історика А. Корнілова [9], посилається на дослідження Д. Яворницького [1], послуговується матеріалами Енциклопедії історії України [7; 11; 13]. Одним із важливих джерел є й історичний аналіз особливостей адміністрування в етнічних українських землях, здійснений О. Ярмишем [6].

Формулювання мети статті:

• описати територіально-адміністративний устрій етнічних українських земель після скасування Гетьманщини та їх подальшого підросійського підпорядкування;

• дати характеристику механізмам управління губерніями, повітами та волостями; довести визначальну участь поліцейського апарату в місцевому врядуванні;

• висвітлити значення діяльності виконавчих структур, створених виборними органами влади;

• наголосити на кризових явищах у царському урядуванні як на основних причинах краху самодержавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Традиційна козацька вольниця — численні спроби звільнитися з-під будь-якого зовнішнього тиску (або змінити східний вектор на західний), неодноразові намагання зробити гетьманську булаву спадковою реліквією і здобути самостійність для українських земель примусили царський уряд вдатися до жорстких заходів і припинити у другій половині XVIII століття діяльність національного уряду. Тим більше, виникли і об'єктивні (для Росії) передумови для цього: після перемоги у російсько-турецьких війнах зникла загроза з Криму, а отже, і потреба в грізній прикордонній силі, якою було козацтво. Таким чином, після ліквідації Гетьманщини і Запорозької Січі розпочався довгий період російського врядування на українських землях.

Наприкінці XVIII — на початку XIX століття майже 80 % українських етнічних земель входило до складу Російської імперії: після скасування гетьманського устрою у 9 губерніях проживало понад 8 мільйонів населення (до кінця XIX століття ця цифра зросла до 24 мільйонів осіб, більш як 17 мільйонів були етнічними українцями. Так, на Поділлі українство становило до 90 % місцевого населення; переважно неукраїнським було лише населення великих міст — Києва, Одеси, Харкова [2].

Адміністративно-територіальний поділ тут був доволі своєрідний, оскільки збереглася історична ідентифікація земель: Лівобережжя, Правобережжя, Слобожанщина, Південна Україна, а також Крим (після російсько-турецьких протистоянь).

Офіційно ж існували три генерал-губернаторства: Малоросійське (з Харківською, Чернігівською, Полтавською губерніями); Київське (з Київською, Волинською, Подільською губерніями); Катеринославська, Херсонська і Таврійська губернії входили до складу Новоросійського і Бессарабського генерал-губернаторства. Цей устрій зазнавав численних змін, які залежали від ряду обставин: національного руху, воєнних кампаній, міграційних процесів [3].

Офіційним главою держави був російський імператор; урядові ж функції колишньої Малоросійської колегії були передані Власній Його Величності Канцелярії та галузевим міністерствам, зокрема новому Міністерству внутрішніх справ, якому належала головна роль у затвердженні генерал-губернаторів та губернаторів і в накресленні шляхів реалізації імперської політики. Суть цієї політики, як і, зрештою, в Сибіру, Середній Азії або на Північному Кавказі полягала в упокоренні місцевого населення та використанні ресурсів, а основним методом її втілення був примус.

Генерал-губернаторство — інститут влади, який у царській Росії було введено при підкоренні та організації підпорядкування пасіонарних окраїнних земель, населення яких чинило опір (або становило потенційну загрозу) імперській владі; відповідно, генерал-губернатор, особистий царський представник —

нова посада у місцевому управлінні, характерна лише для прикордонних територій, приєднаних у ході військових компаній або соціально-економічної колонізації. Його, як і раніше, продовжували називати "намісником земель". Очільник генерал-губернаторства, звичайно, призначався із числа воєначальників, що мали досвід у веденні військових кампаній та придушенні національних повстань; він володів додатковим ресурсом задля цієї мети і був безпосереднім представником абсолютистського режиму у місцевому адміністративному апараті, зосереджуючи у власних руках усю повноту влади (військову, адміністративну і до реформ 60-х років — навіть судову) [4]. Важливе право карати належало йому без огляду на чини, звання та посади осіб, які вчинили опір заведеним порядкам.

Губернатор очолював управління найбільшою територіальною одиницею. Губернія поділялася на повіти; ті, своєю чергою, складалися з волостей. Губернії, повіти і волості мали свої центри і місцеві офіційні органи виконавчої влади, — проте, окрім управлінь, у пореформений період у багатьох містах активізували свою діяльність виборні міські ради, магістрати і ратуші; створювалися впливові дворянські зібрання на чолі з предводителями, які брали найактивнішу участь у формуванні місцевого врядування; намагалися організуватися земства (діяльність останніх завжди зустрічала негласне опертя з боку царських урядовців), серед яких траплялися і винятки. Так, Голова уряду Росії П. А. Столипін за часів перебування на посту Міністра внутрішніх справ, якому підпорядковувались "малоросійські" урядовці, вважаючи за необхідне лібералізацію режиму в підросійських землях, здійснив ряд заходів у цьому напрямі, — від збільшення чиновницької відповідальності за жорстоке ставлення до населення і аж до розпуску Державної думи унаслідок бездіяльності під час народних хвилювань 1905 року.

Губернське управління здійснювала канцелярія губернатора, посада якого з'явилася в Росії ще за Петра I, також віце-губернатор, губернаторські радники та прокурор. Окремо діяли галузеві губернські управлінські установи, губернські судові палати і формувалися розгалужені поліцейські служби — "присутствія", які виконували, насамперед, каральні функції; у губернських містах цю службу очолювали поліцмейстери; у повітах — городничі; служба приставів та наглядачів діяла у менших територіальних одиницях, вони ж виконували і більшість функцій колишніх судових чиновників — возних. Усі ці призначення губернатор здійснював одноосібно; до щоденних звітів Міністерству внутрішніх справ він додавав і звіти поліцейських та жандармських служб щодо лояльності населення, що окремо свідчить про певний напрям його управлінської діяльності.

У повітах же, де існували дворянські зібрання і земські установи і які мали власні казначейства, митні структури та управління державних маєтностей, головним органом місцевого врядування (як у дореформений, так і у післяреформений період) був земський суд. Його повноважен-

ня були надзвичайними: справника (голову) призначало Міністерство внутрішніх справ, тож окрім правосуддя, підпорядкована йому структура здійснювала реальне управління на місцях, — контролювала правопорядок, наглядала за податками, державними маєтностями, митом, формувала поліцейські структури, втілювала укази генерал-губернаторів, управляла дворянством [6].

Отже, після введення у дію інституту генерал-губернаторства, а також після створення галузевих міністерств, які поступово почали самі формувати власні місцеві структури, господарські функції намісника-губернатора почали нівелюватися. Але ця посада не втратила свого головного (наглядового) статусу: здійснюючи контроль за діяльністю урядових губернських структур, поширюючи власну владу на судові установи та затверджуючи судові постанови, він, по суті, перетворився на чиновника Міністерства внутрішніх справ, який був відповідальним за виконання законів Російської імперії, за втілення указів Урядового сенату на підпорядкованих йому землях [6].

У повітах, де існували дворянські зібрання і земські установи, і які мали власні казначейства, митні структури та управління державних маєтностей, головним органом місцевого врядування (як у дореформений, так і у пореформений період) був земський суд. Його повноваження були надзвичайними: справника (голову) призначало Міністерство внутрішніх справ, і, окрім правосуддя, підпорядкована йому структура здійснювала реальне управління на місцях, — контролювала правопорядок, наглядала за податками, державними маєтностями, митом, формувала поліцейські структури, втілювала укази генерал-губернаторів, управляла дворянством.

Проте головною особливістю організації місцевого врядування у підросійських землях за часів самодержавства було надання надзвичайних управлінських повноважень окремим посадовцям, відповідальним за внутрішні справи: порівняно з губернаторськими, посадові обов'язки, наприклад, градоначальників (очільників прикордонних міст) були навіть ширшими, — оскільки вони вводилися у найбільш вибухонебезпечних з точки зору національних та соціальних конфліктів місцевостях.

Так, градоначальники міст Одеси, Севастополя, Керчі, Миколаєва були повноправними господарями міст, зосередивши у своїх руках законодавчу виконавчу і судову (цивільну і військову владу); підпорядкування ж генерал-губернатору краю було виключно номінальним, оскільки градоначальники призначалися імператором і звітували йому через Міністерство внутрішніх справ. Як свідчать джерела, самоврядування у цих містах існувало лише де-юре (принаймні — до реформ 60–80-х років XIX століття і створення безстанових міських дум та їх виконавчих органів — міських управ, які мали деякі повноваження у соціально-економічній сфері), оскільки усі постанови міської місцевої влади затверджувалися градоначальниками [8].

Адміністративно-поліцейський апарат управління зазнав істотних змін після царського указу 1862 року і мав би бути звільнений від не-

доцільних для поліції владних повноважень у галузі політики та соціально-економічної сфери і зосередитись на охороні правопорядку, "благопристойного устрою" населення та розшуковій діяльності.

Вотчинна поліція була скасована після ліквідації кріпосного права. Проте губернські поліцмейстери, повітові справники, а також міські чини — дільничні пристави та їх помічники, поліцейські наглядачі, городові та волосні поліцейські урядники продовжували здійснювати всезагальний нагляд за усіма сферами суспільного життя, а після масових селянських та робітничих хвилювань кількість поліцейських підрозділів значно зросла (у тому числі і за рахунок поліцейських підрозділів, — заледве не перших у Європі, утворених на приватний кошт).

Царський режим продовжував підтверджувати роль жандарма Європи і в усіх колонізованих землях та на силоміць підкорених територіях: роль політичної поліції в управлінні неухильно посилювалася, пошуки і покарання "антиурядового сегмента" набували неабияких обсягів, особливо "на території Малоросії і Польщі, де переслідувалися навіть намагання відстояти уніатську або католицьку віру, малоруську або польську мову" [9]. Саме з огляду на це "не допускалися на службу в корпус жандармів представники корінних етносів, католики і євреї; майже стовідсотково жандарми мали дворянське походження, високий рівень освіти, найвищу галузеву оплату. В Україні працювало 9 жандармських корпусів (у 9 губерніях), окремі корпуси — в м. Одесі і Севастополі (після революційних бунтів 1914 року), штати яких постійно поповнювалися більш досвідченими фахівцями з метрополії.

Окрім політичного нагляду за різними верствами населення, розшуку ворогів уряду та їх ліквідації важливою особливістю діяльності жандармерії, як і усіх каральних організацій в Україні, була боротьба з націоналізмом. У таємному циркулярі МВС "Об инородцах и сепаратизме" зазначалося, що "необходимо наблюдать за духом всего населения и за избавлением от политических идей общества, стараясь исследовать причины неблагоприятного Правительству настроения умов" [10]. Маючи вказівки від імперського уряду відкрито не втручатися у питання національної культури і надавати українцям і полякам можливість реалізації мовної політики, жандармські служби володіли неабияким умінням перекваліфіковувати культурні та мовні справи у політичні злочини.

Така специфіка діяльності породжувала презирливе ставлення до жандармів не лише серед місцевого населення, а й серед російських військових та інтелігенції і навіть серед освічених поліцейських чинів: шпигунство, негласний нагляд, провокації, численні сфабриковані селянські і робітничі справи, психологічні методи дізнання та вербування, доноси і бюрократія, взаємний нагляд один за одним, боротьба з конфесіями, особлива "не геройська" роль у Першій світовій війні таємно і явно осуджувалися тодішньою елітою як недостойна діяльність для "служилих дворян" [11].

Таким чином, відбулася остаточна ліквідація козаччини та магдебурщини (і, заодно, феодального намісництва) на українських землях. "Власна Його Величності Канцелярія" сформувала власну систему врядування. Козацькі військові формування розчинилися серед казенних селян або перетворилися на драгунські і гусарські полки. Українська шляхта, козацька старшина Гетьманщини отримала дворянські титули ("Жалувана грамота дворянству") і здобули можливість посісти високі чиновницькі посади ("Табель про ранги"). Обидва цих царських укази тепер регулювали місце станів у державній ієрархії; для Слобідської України указом "О Малороссийских чинах, дающих право на действительное или потомственное дворянство" було здійснено аналогічні кроки [12].

Підтримка царським урядом вищих верств населення здійснювалася і в соціально-економічній сфері, що значною мірою виявилося після введення майорату та закріпачення селянства, — усе це в сукупності дало змогу зберегти дворянське панівне становище і в політичній організації та формуванні органів місцевої влади — земствах. Інші ж вільні стани — міщани, духовенство різних конфесій, купецтво, буржуазія (новий український стан, який виріс запізно, порівняно з рештою Європи) — від широкої участі у врядуванні були відсторонені, — аж до земських реформ 1864 року та введення виборної куріальної системи, за якою не лише представники дворянства, великих землевласників, буржуазії, інтелігенції були допущені до участі в земствах — право засідателів здобуло навіть заможне селянство, міщани, купці та ремісники, які тепер могли бути очільниками цих земств [13]. Частковий вплив на діяльність земств мали дворянські зібрання — інший виборний орган, предводитель якого затверджувався губернатором, проте його керівні функції у місцевому управлінні обмежувалися головуванням на земських засіданнях; дворяни ж збиралися один раз у три роки для вирішення локальних проблем, які, звичайно, не мали відношення до державного урядування.

Земствам належала величезна роль у розвитку місцевої економіки: ними створювалися заклади освіти і медицини, контролювалася торгівля і ціни, будувалися шляхи, виділялися кошти для місцевої промисловості, організовувалися поштові перевезення, проводилося утримання казенних приміщень, контролювався ряд соціальних проблем: хвороби, пошесті, засуха, голод, корупція, незаконне закріпачення, солдатчина тощо. Особливого значення набули земства під час втілення програми реформ П. А. Столипіна [14]. Проте на початку XIX століття легітимна, прийнята народом влада, яка для місцевого люду стала уособленням істинно народної влади (оскільки обиралися загальними сходами і утримувалися на кошти общини) опинилася під жорстким царським контролем: центральний уряд утворив присутствія із земських справ, які уже за кілька років обмежили передбачені реформами земські функції.

Щодо Правобережжя, то тут земства як органи місцевого врядуван-

ня утворилися лише на початку наступного XX століття. Цей процес у XIX столітті був уповільнений у зв'язку з польським національним рухом, який мав на меті відновити панування Царства Польського на українських правобережних землях. Проте польські "сепаратисти" не здобули підтримки місцевого населення, і їм дісталася політична доля козаччини: ліквідація державності, знешкодження армії, антикатолицькі кампанії, покарання бунтівників, — уже в другій половині цього ж століття тут запрацювала підросійська управлінська модель, яка ввела посади, що скасували рештки останнього Литовського статуту, увівши урядування, аналогічне для решти імперських територій

Висновки. Адміністративно-поліцейська система управління підросійськими землями формувалася за традиційними колоніальними взірцями новітньої історії: у приєднаних територіях панує, окрім економічного, ще й політичний, національний і духовний гніт, оскільки корінні етноси є носіями національної ідеї і національної боротьби (а, отже, небезпеки для режиму). Ліберально-прогресивна на папері (зважаючи на міжстанову земську, магдебурзьку та місцево-дворянську складові) і карально-репресивна насправді, ця система мала на меті зберегти основи самодержавства, зупинити революційні хвилювання, перешкодити поширенню національних тенденцій, адже усе це загрожувало цілісності імперії. Пам'ятаючи про політичну і військову загрозу козацтва, про досвід численних успішних повстань українства проти протекторів, царський уряд не міг допустити повторення "весни народів" на власних територіях. Однак ці заходи провадилися не шляхом реформ, домовленостей та поступок, а винятково використанням апарату примусу, яке, в основному, полягало у домінуванні поліцейської складової в управлінні.

Нагляд, репресії, переслідування та покарання були основним методом діяльності усіх урядових ланок: від губернатора, який приймав одноосібницькі рішення про масові розстріли, до очільника волосного управління, який самовільно міг обмежити волю селянина-боржника за невиконання великої кількості повинностей. З огляду на це, кадрова політика будувалася винятково на таких принципах, як політична благонадійність, відданість монархічній ідеї та бездумна виконавча покора, а урядування полягало не в облаштуванні задовільного благоустрою населення, а у всебічному нагляді за цим населенням.

Щоправда, в обох частинах українських земель ця система зазнала певної лібералізації після реформ 60-х років XIX століття, і, особливо, на початку XX століття, коли внаслідок зростання революційних виступів та національного руху царизм став потерпати не лише за територіальну цілісність імперії, а й за власний трон. Проте ці демократичні кроки не зупинили краху самодержавства, запрограмованого об'єктивними законами розвитку суспільства: державна влада, побудована на насиллі, неминуче зазнає об'єднаного опору усіх верств, — саме це і відбулося у 1917 році.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Яворницкий Д. И.* История города Екатеринослава. —Днепропетровск: Проминь, 1989. — 197 с.
2. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России [Электронный ресурс] /Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1886. — Т. 9. — URL:http://elib.shpl.ru/ru/nodes /178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830 (дата звернення: 31.10.2018).
3. Исторические данные об образовании губерний, областей, градоначальств и других частей внутреннего управления Империи [Электронный ресурс] / Губернии Российской империи: История и руководители. 1708–1917 (М.: Объединен. редакция МВД России, 2003. — 535 с. URL: http://www.prometeus.nsc.ru/contents/books/province.ssi (дата звернення: 05.11.2018)
4. Там же. — С. 479.
5. Stolypin, Peter Arcadevich // The Enciclopædia Britannica—12—London, New York City: 1922. — Vol. XXXII Pacific Ocean Islands to Zuloaga. — P. 578.
6. *Ярмыш А. Н.* Наблюдать неотступно: адм.-полиц. аппарат и органы полит. сыска царизма в Украине в конце XIX — начале XX в. — К., 1992. С. 7–8.
7. *Голобуцький П. В.* Земські суди // Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. — К.: Наук. думка, 2005. — Т. 3. — С. 350.
8. Правящая Россия: Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской империи. — СПб., 1904.
9. *Корнилов А. А.* Курс истории России IX века / А. А. Корнилов. — М. : Юрайт, 2018. — 404 с.
10. ЦДІАК України. Ф. 442. Оп. 626. Спр. 426, арк. 1–17.
11. Українська ідентичність і мовне питання в Російській імперії: спроба державного регулювання (1847–1914): Зб. документів і матеріалів / відп. ред. Г. Боряк; упоряд.: Г. Боряк, В. Баран, Л. Гісцова, О. Музичук, П. Найденко, В. Шандра; НАН України. Ін-т історії України; Укрдержархів, ЦДІАК України. — К.: Ін-т історії України, 2013. — 810 с.
12. Там само. — С. 7–8.
13. *Чехович В. А.* Земська реформа 1864 // Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Ін-т історії України НАН України. — К. : Наук. думка, 2005. — Т. 3. — С. 346.
14. П. А. Столыпин: программа реформ. Документы и материалы: в 2 т. – Изд.: Росспэн, 2011. — Т. 2. — 799 с.

REFERENCES

1. *Yavornitskiy, D. I.* (1989). Istoriya goroda Ekaterinoslava [History of the city of Yekaterinoslav]. Dnepropetrovsk: Promin [in Russian].
2. Akty, otnosyashchiesya k istorii Yuzhnoy i Zapadnoy Rossii [Acts relating to the history of southern and western Russia] (1886). Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii — The complete collection of laws of the Russian Empire. (Vols. 9). Saint Petersburg. Retrieved from http://elib.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830 [in Russian].
3. Gubernii Rossiyskoy imperii: Istoriya i rukovoditeli. 1708–1917 [Gubernias of the Russian Empire: History and leaders. 1708–1917]. (2003). Moscow: Obedin. redaktsiya MVD Rossii.

Retrieved from http://www.prometeus.nsc.ru/contents/books/province.ssi [in Russian].
4. Gubernii Rossiyskoy imperii: Istoriya i rukovoditeli. 1708–1917 [Gubernias of the Russian Empire: History and leaders. 1708–1917]. (2003). Moscow: Obedin. redaktsiya MVD Rossii. Retrieved from http://www.prometeus.nsc.ru/contents/books/province.ssi [in Russian].
5. *Stolypin, P. A.* (1922). The Enciclopædia Britannica — 12. (Vol. XXXII Pacific Ocean Islands to Zuloaga). London, New York City [in English].
6. *Yarmysh, A. N.* (1992). Nablyudat neotstupno: adm.-polits. apparat i organy polit, syska tsarizma v Ukraine v kon. XIX — nach. XX v. [To observe relentlessly ... The administrative-police apparatus and the bodies of political investigation in Ukraine in the late XIX — early XX centuries]. Kyiv [in Russian].
7. *Holobutskyi, P. V.* (2005). Zemski sudy [Zemsky courts]. Entsyklopediia istorii Ukrainy — Encyclopedia of History of Ukraine. (Vols. 3). V. A. Smolii et al. (Eds.). Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
8. Pravyashchaya Rossiya: Polnyy sbornik svedeniy o pravakh i obyazannostyakh administrativnykh uchrezhdeniy i dolzhnostnykh lits Rossiyskoy imperii [The ruling Russia: A complete collection of information on the rights and duties of administrative agencies and officials of the Russian Empire]. (1904). Saint Petersburg [in Russian].
9. *Kornilov, A. A.* (2018). Kurs istorii Rossii IX veka [The course of the history of Russia in the 9th century]. Moscow: Izdatelstvo Yurayt [in Russian].
10. Tsentralnyi Derzhavnyi Istorychnyi Arkhiv Ukrainy [Central State Historical Archive of Ukraine]. F. 442. Op. 626. Spr. 426. ark.1-17 [in Ukrainian].
11. *Boriak, H.,* et al. (Eds.). (2013). Ukrainska identychnist i movne pytannia v Rosiiskii imperii: sproba derzhavnoho rehuliuvannia (1847–1914): Zbirnyk dokumentiv i materialiv [Ukrainian identity and linguistic question in the Russian Empire: an attempt at state regulation (1847–1914): Collection of documents and materials]. Kyiv: Instytut istorii Ukrainy [in Ukrainian].
12. *Yarmysh, A. N.* (1992). Nablyudat neotstupno: adm.-polits. apparat i organy polit, syska tsarizma v Ukraine v kon. XIX — nach. XX v. [To observe relentlessly ... The administrative-police apparatus and the bodies of political investigation in Ukraine in the late XIX — early XX centuries]. Kyiv [in Russian].
13. *Chekhovych, V. A.* (2005). Zemska reforma 1864 [Zemsky reforms]. Entsyklopediia istorii Ukrainy — Encyclopedia of History of Ukraine. (Vols. 3). V. A. Smolii et al. (Eds.). Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
14. P. A. Stolypin: programma reform. Dokumenty i materialy [P. A. Stolypin: a reform program. Documents and materials]. (2011). (Vols. 2). Moscow: Rosspen [in Russian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-237-249

UDC: 69:330.322; 332.834

Шостак Світлана Миколаївна,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 02068, м. Київ, вул. Драгоманова, 40 ж, тел.: (050) 908 70 67, e-mail: shostak.sveta@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3409-5816

Шостак Светлана Николаевна,
аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 02068, г. Киев, ул. Драгоманова, 40 ж, тел.: (050) 908 70 67, e-mail: shostak.sveta@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3409-5816

Shostak Svetlana Nikolaevna,
Post-graduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Department of Public Administration, 02068, Kyiv, Str. Drahomanova, 40 zh, tel.: (050) 908 70 67, e-mail: shostak.sveta@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3409-5816

ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ

Анотація. Проаналізовано основні термінологічні елементи механізму державного управління міжнародними інвестиційними проектами. Визначено характерні властивості, взаємозв'язки та функціональні відносини суб'єктів і об'єктів державного управління у розрізі таких категорій, як "проект", "інвестиційний проект", "портфель проектів", "управління", "державне управління", "механізм державного управління".

Зазначено основні нормативно-правові документи, що регулюють питання управління інвестиційним процесом під час реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів. Визначено зміст поняття "інвестиційний проект" щодо впровадження проектів економічного і соціального розвитку, що фінансуються за рахунок залучених державою або під державні гарантії позик чи кредитів міжнародних фінансових організацій.

Визначено основні функції державного управління інвестиційною діяльністю та форми підтримки, що може надаватися державою під час реалізації суб'єктами господарювання інвестиційних проектів.

Обґрунтовано доцільність застосування портфельного підходу до управління інвестиційними проектами не лише на рівні підприємства чи організації, а й на рівні держави, особливо під час упровадження проектів, що співфінансуються за рахунок залучених під державні гарантії кредитних коштів міжнародних фінансових організацій.

Зазначено базові макроекономічні, мікроекономічні та інституційні інструменти і методи впливу держави на інвестиційну політику суб'єктів господарювання.

Запропоновано визначення змісту механізму державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами.

Ключові слова: проект, інвестиційний проект, портфель проектів, управління, державне управління, механізм державного управління, міжнародні фінансові організації.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЕКТАМИ

Аннотация. Проанализированы основные терминологические элементы механизма государственного управления международными инвестиционными проектами. Определены характерные свойства, взаимосвязи и функциональные отношения субъектов и объектов государственного управления в разрезе таких категорий, как "проект", "инвестиционный проект", "портфель проектов", "управление", "государственное управление", "механизм государственного управления".

Указаны основные нормативно-правовые документы, регулирующие вопросы управления инвестиционным процессом во время реализации совместных с международными финансовыми организациями проектов. Раскрыто определение понятия "инвестиционный проект" относительно реализации проектов экономического и социального развития, финансируемых за счет привлеченных государством или под государственные гарантии займов или кредитов международных финансовых организаций.

Определены основные функции государственного управления инвестиционной деятельностью и формы поддержки, которая может предоставляться государством при реализации субъектами хозяйствования инвестиционных проектов.

Обоснована целесообразность применения портфельного подхода к управлению инвестиционными проектами не только на уровне предприятия или организации, но и на уровне государства, особенно при внедрении проектов, которые софинансируются за счет привлеченных под государственные гарантии кредитных средств международных финансовых организаций.

Отмечены базовые макроэкономические, микроэкономические и институциональные инструменты и методы воздействия государства на инвестиционную политику субъектов хозяйствования.

Предложено определение содержания механизма государственного управления совместными с международными финансовыми организациями инвестиционными проектами.

Ключевые слова: проект, инвестиционный проект, портфель проектов, управление, государственное управление, механизм государственного управления, международные финансовые организации.

TERMINOLOGY ELEMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INTERNATIONAL INVESTMENT PROJECTS

Summary: The article analyses basic terminology elements of the public administration of international investment projects. It defines characteristic features, interconnections, and functional relations of the public administration subjects and objects in terms of such categories as “project,” “investment project,” “project portfolio,” “management,” “public administration,” “public administration mechanism.”

The article determines basic statutory documents regulating issues of investment process management when projects are implemented jointly with international financial institutions. It explains the concept of “investment project” in regard to implementation of economic and social development projects funded with loans attracted or guaranteed by the state or credits from international financial institutions.

Key functions are outlined of the investment activities public administration and forms of support that can be granted by the state when economic operators are carrying out investment projects.

It is justified why it is reasonable to use a portfolio approach to investment project management not only at a company or organization level but also at the state level, especially during implementation of projects co-financed with sovereign credit funds received from international financial institutions.

Basic macroeconomic, microeconomic, and institutional instruments and methods of state influence on economic operators’ investment policy are pointed out.

The article suggests a definition of the essence of the public administration mechanism for investment projects that are carried out together with international financial institutions.

Key words: project, investment project, project portfolio, management, public administration, public administration mechanism, international financial institutions.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку економіки України характеризується тенденцією активного залучення кредитних коштів

міжнародних фінансових організацій для відновлення та модернізації об'єктів інфраструктури.

Оскільки кожний інвестор при виборі проектів керується відповідними пріоритетами, то на сьогодні особливо важливим є ефективна координація інвестиційного процесу як на рівні інвестора, так і на рівні ініціюючої проект організації та держави. Таким чином, ринкова трансформація економічної складової державного управління та розширення як напрямів упровадження, так і масштабів інвестиційних проектів зумовлюють необхідність удосконалення механізмів управління проектами, зокрема шляхом аналізу сутності та особливостей основних елементів зазначеного механізму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Багато науковців досліджували механізми державного управління інвестиційними проектами. Зокрема, такі українські вчені, як І. Бланк, М. Бублій, В. Верба, І. Герасименко, А. Дєгтяр, В. Жуков, Ю. Ковбасюк, Т. Майорова, В. Мологанова, А. Пересада, В. Федоренко, Б. Щукін та ін. Однак у дослідженнях не завжди схарактеризовано сутність та особливості основних термінологічних елементів механізму державного управління інвестиційними проектами, особливо тих, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. Саме за цих умов тематика дослідження є актуальною.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу основних термінологічних елементів механізму державного управління інвестиційними проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій у розрізі теоретичного, організаційного, методичного та прикладного характеру, визначення змістовних характеристик процесу і функцій управління.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом на державному рівні питанню управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами приділяється особлива увага, що підкріплена низкою нормативно-правових документів, серед яких: Конституція України, Закони України "Про міжнародні договори України", "Про інвестиційну діяльність", "Про режим іноземного інвестування", "Про захист іноземних інвестицій в Україні", Постанови Кабінету Міністрів України "Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями", "Про утворення Офіса із залучення та підтримки інвестицій", спільний наказ Мінфіну, Мінекономіки та Мін'юсту "Про затвердження Порядку діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями" тощо.

Слід зауважити, що категорійно-понятійний апарат є важливим елементом наукового знання. Категорії державного управління інвестиційними проектами, у тому числі спільними з міжнародними фінансовими організаціями, відображають характерні властивості, закономірні зв'язки та функціональне відношен-

ня суб'єктів і об'єктів державного управління. До цих категорій відносять: проект, інвестиційний проект, портфель проектів, управління, державне управління, механізм державного управління.

Поняття "проект" (від англ. *project*) означає "що-небудь, що задумується або планується". У різних джерелах категорія "проект" трактується авторами по-різному, зокрема, як:

• процес, що включає набір координованих і контрольованих робіт, для яких визначені дата початку та завершення, спрямованих на досягнення встановлених цілей, що відповідають певним вимогам, включаючи обмеження щодо часу, витрат та ресурсів [1];

• дії, кінцевим підсумком яких стають нові або вдосконалені продукти, послуги, процеси та організаційні структури [2, с. 21];

• унікальні перехідні зусилля, які слід докласти, щоб виконати заплановані завдання [3];

• тимчасове підприємство, що створює унікальні продукти, послуги чи результати [4, с. 5];

• те, що містить у собі задум (проблему), засоби його реалізації (усі рішення проблеми) та отримані в процесі реалізації результати [5, с. 6];

• організаційна форма реалізації процесу інвестування [6, с. 5] тощо.

Як зазначає В. Жуков [7, с. 18], будь-який проект — це перспективна розробка, а інвестиційний проект — це розробка, що пов'язана з інвестиційними вкладеннями.

У вітчизняній нормотворчій практиці існує щонайменше два підходи до трактування категорії "проект". Перший — ґрунтується на визначенні проекту, як документа чи сукупності документів, у яких визначено мету, засоби, термін реалізації та зміст інвестиційних рішень. Другий підхід поєднує в собі дії (комплекс заходів або сукупність інвестиційних рішень) та результати (отримання економічної вигоди або соціального ефекту). Для подальшого дослідження проекту як об'єкта управління вважаємо за доцільне орієнтуватись на визначення категорії "проект" за другим підходом.

Законом України "Про інвестиційну діяльність" інвестиційний проект трактується як комплекс заходів (організаційно-правових, управлінських, аналітичних, фінансових та інженерно-технічних), визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку національної економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється суб'єктами інвестиційної діяльності відповідно до положень законодавства [8]. Тому, з точки зору системного підходу, інвестиційний проект можна розглядати як процес переходу з вихідного у кінцевий стан, що є результатом участі низки обмежень і механізмів.

Вчені А. Пересада [9, с. 100], І. Бланк [10, с. 227], В. Федоренко [11, с. 287] визначають інвестиційний проект як документ або комплекс документів, у якому викладено мету, цілі, основні характеристики та планові показники проекту, методи реалізації тощо, що є обґрунтуванням для прийняття рішення про доцільність вкладення інвестицій з

метою отримання прибутку або соціального ефекту.

Більш детальне визначення інвестиційного проекту дають В. Верба та О. Загородніх, які зазначають, що інвестиційний проект — це пакет інвестицій і пов'язаних з ними видів діяльності, що характеризуються: певною метою, вирішенням проблеми досягнення результатів; обмеженістю фінансових ресурсів і періоду проекту; наявністю певних зовнішніх умов (інституційних, економічних, правових тощо); взаємозв'язаністю процесів вкладення ресурсів (грошових, фінансових, інтелектуальних) і отримання результатів [12, с. 14].

Під час упровадження проектів економічного і соціального розвитку, що фінансуються за рахунок залучених державою або під державні гарантії позик чи кредитів міжнародних фінансових організацій, термін "інвестиційний проект" визначається як проект, що реалізується на умовах фінансової самоокупності, а погашення і обслуговування позики здійснюється за рахунок коштів бенефіціара або відповідального виконавця, так і проект, що є фінансово неокупним, а погашення і обслуговування позики, за яким здійснюється за рахунок коштів державного або місцевого бюджету, або за рахунок коштів бенефіціара. До категорії неокупних проектів відносять, наприклад, проект розвитку інституціональної спроможності державного органу, проект розвитку державної та/або місцевої інфраструктури, проект розвитку соціальних послуг та інституціональної спроможності обласних, районних держадміністрацій і органів місцевого самоврядування тощо [13].

Варто відзначити, що суб'єктами (інвесторами і учасниками) інвестиційної діяльності можуть бути громадяни та юридичні особи України або іноземних держав, а також держави [8].

До основних принципів державного управління інвестиційними процесами, що мають забезпечити комплексність регіонального розвитку, І. Герасименко відносить [14]:

• підвищення ефективності використання бюджетних інвестиційних ресурсів на основі їх конкурсного розміщення, змішаного державно-приватного фінансування пріоритетних інвестиційних проектів, представлення державних гарантій по приватних інвестиціях і посилення державного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів;

• створення умов для вдосконалення корпоративних стосунків, приведення рівня корпоративного управління до міжнародних стандартів;

• зниження реальних процентних ставок до рівня, що відповідає ефективності інвестицій в реальний сектор економіки;

• формування організаційно-правових передумов зниження інвестиційних ризиків для стимулювання внутрішніх і зовнішніх інвестицій.

Варто зазначити, що державному управлінню інвестиційною діяльністю властиві три основні функції: загальні, спеціальні та допоміжні. До загальних функцій державного управління належать: інформаційна керівна, організаційна, координацій-

на, контролююча, а також функції прогнозування і планування. Аналіз спеціальних функцій державного управління інвестиційним процесом показав, що їх можна умовно розділити на дві групи: функції із залучення інвестицій та функції з використання інвестицій [14].

Вивчення проблем управління інвестиційними проектами — це сфера інвестиційного менеджменту. Традиційно управлінське рішення є одним із головних інструментів виробления та реалізації ефективної концепції менеджменту в організації.

На державному рівні підтримка реалізації інвестиційних проектів суб'єктів господарювання здійснюється шляхом: надання державних гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єкта господарювання, або за рахунок коштів державного бюджету шляхом співфінансування, кредитування чи компенсації відсотків за кредитами суб'єктів господарювання для реалізації інвестиційних проектів тощо [8].

Для підвищення ефективності управління та досягнення стратегічних цілей суб'єкт господарювання об'єднує кілька проектів у портфель проектів [15]. Формування інвестиційного портфеля є середньостроковим управлінським процесом, що реалізується в межах стратегічних рішень, виходячи з наявних фінансових можливостей підприємства [16, с. 308]. В. Молоканова вважає, що управління портфелем проектів є безперервним процесом створення та оцінювання портфеля стратегічних ініціатив, призначених для досягнення стійких результатів і переваг у збільшенні цінностей організації [17]. А. Товб визначає систему управління проектами, як набір інструментів, методів, методологій, ресурсів та процедур [18, с. 18].

На думку автора, формування портфеля проектів доцільно розглядати не лише на рівні підприємства чи організації, а й на рівні держави, особливо для проектів, що співфінансуються за рахунок залучених під державні гарантії кредитних коштів міжнародних фінансових організацій. Дійшовши висновку, що управління проектами — це сукупність організаційних, методичних, технологічних, технічних, програмних та інформаційних засобів, спрямованих на максимальне досягнення завдань проекту та підвищення ефективності процесів управління проектом, вважаємо, що застосування портфельного підходу до управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами дасть змогу більш ефективно управляти групою проектів (планувати, аналізувати, переоцінювати проекти) та оперативно приймати рішення з урахуванням стратегічних завдань, пріоритетів та можливостей держави.

Для більш точного розуміння зазначеної системи понять необхідно враховувати феномен "управління". Більшість вчених розрізняють "управління" як поняття складне й багатогранне, що залежить від специфіки об'єкта [19, с. 8]. А. Борисов [20, с. 760] визначає управління як свідому цілеспрямовану дію з боку держави або економічних суб'єктів на людей і економічні об'єкти для коригування їхніх дій та отриман-

ня бажаних результатів. На думку П. Дракера [21, с. 95], управління — це "використання знань для пошуку найбільш ефективних способів застосування наявної інформації з метою отримання необхідних результатів". М. Лапуста [22] та Ю. Ковбасюк [23, с. 123] характеризують термін "управління" як функцію організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм і цілей, сталість та розвиток структурних елементів. Водночас А. Дєгтяр та М. Бублій [24, с. 379] вважають, що суб'єкт і об'єкт управління також становлять складні системи певних структурних елементів та обґрунтовують наявність так званих рівнів управління.

Беручи до уваги характеристики та особливості поняття, що наводяться різними науковцями, можна допустити, що під терміном "управління" варто розглядати діяльність уповноважених органів, що безпосередньо налаштовані на результат шляхом реалізації конкретних завдань за допомогою управлінських методик, підходів і функцій.

Зі сказаного випливає необхідність розкриття дефініції "державне управління".

В. Авер'янов [25, с. 6] під терміном "державне управління" розуміє особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади.

В. Бакуменко та В. Князєв [26, с. 150] характеризують державне управління як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами.

В. Малиновський [27, с. 47] акцентує увагу на тому, що державне управління є одним із видів діяльності держави, що полягає у здійсненні управлінського організуючого впливу через використання повноважень виконавчої влади шляхом здійснення управлінських функцій.

Дослідники В. Понікаров та Л. Веретельник [28] під державним управлінням розрізняють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні її органів, що безперервно, планомірно, владно впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів.

В. Пилипишин [29] зазначає, що "сутність державного управління полягає у тих функціях, на виконання яких воно спрямоване. Ці функції складають зміст державного управління діяльності, що має певну мету, однак запланований результат може бути досягнутий лише в разі правильного встановлення завдань управління, забезпечення матеріальними, людськими ресурсами, законодавчою основою, об'єктивною інформацією".

Практичне значення категорії "державне управління" зумовлюється розкриттям змісту дефініції "механізм державного управління".

На думку В. Бакуменка та В. Князєва [26, с. 125], механізм держав-

ного управління — це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Комплексний механізм державного управління науковці визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління.

Однак Н. Нижник і О. Машков [30, с. 37, 49] переконані, що механізм державного управління — це складова системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Відтак механізм управління визначається як категорія, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали.

Водночас механізм державного регулювання інвестиційними процесами становить сукупність інструментів і методів впливу держави на інвестиційну політику суб'єктів господарювання. Державні інструменти інвестиційної політики умовно можна поділити на три групи: макроекономічні (визначають загальноекономічний клімат інвестицій, впливають на відсоткову ставку, темпи зростання економіки і зовнішньоторговельний режим), мікроекономічні (впливають на окремі складові інвестицій або галузі: податкові ставки, правила амортизації, гарантії, пільгові кредити) та інституційні (дозволяють досягти координації інвестиційних програм приватних інвесторів і включають державні органи, об'єднання підприємців та інформаційні системи) [31].

На підставі аналізу основних термінологічних елементів автором пропонується зміст механізму державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами трактувати як елемент системи державного управління з визначеною структурою, що керуючись відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням за допомогою наданих повноважень і інструментів впливу на діяльність основних учасників інвестиційних проектів здійснює управління задля досягнення поставлених цілей та очікуваних результатів упровадження проектів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На підставі аналізу основних термінологічних елементів механізму державного управління міжнародними інвестиційними проектами визначено характерні властивості, закономірні зв'язки та функціональне відношення суб'єктів і об'єктів державного управління у розрізі таких дефініцій як "проект", "інвестиційний проект", "портфель проектів", "управління", "державне управління", "механізм державного управління".

Дослідження цих категорій дало змогу дійти висновку, що поняття "механізм державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами" можна трактувати як

елемент системи державного управління з визначеною структурою, що керуючись відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням за допомогою наданих повноважень і інструментів впливу на діяльність основних учасників інвестиційних проектів здійснює управління задля досягнення поставлених цілей та очікуваних результатів упровадження проектів.

Ринкова трансформація економічної складової державного управління та розширення напрямів упровадження і масштабів інвестиційних проектів зумовлюють необхідність удосконалення механізмів управління проектами, особливо тих, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. Тому перспективними для подальших досліджень є комплексний аналіз стану інвестиційних проектів розвитку, що реалізуються за підтримки міжнародних фінансових організацій, та механізму взаємодії органів влади з міжнародними фінансовими організаціями під час інвестиційного процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Das Projektmanagement-Portal der GPM für Hochschulen und Wissenschaft [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gpm-infocenter.de/PMStandards/DeutscheStandards
2. *Керцнер Г.* Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости: [пер. с англ.] / Г. Керцнер. — М.: Компания АйТи., ДМК Пресс, 2003. — 320 с.
3. Британська асоціація проектних менеджерів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.apm.org.uk/content/project
4. Руководство к Своду знаний по управлению проектами: Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania 19073-3299 USA / США, 2004. — 388 с.
5. *Тян Р. Б.* Управління проектами: підручник / Р. Б. Тян, Б. І. Холод, В. А. Ткаченко. — К.: Центр навч. л-ри, 2003. — 221 с.
6. *Щукін Б. М.* Аналіз інвестиційних проектів: конспект лекцій / Б. М. Щукін. — К.: МАУП, 2002. — 128 с.
7. *Жуков В. В.* Проектне фінансування: навч. посіб. / В. В. Жуков. — 2-ге вид. [випр. і допов.]. — Х.: ВД "Інжек", 2004. — 248 с.
8. Про інвестиційну діяльність // Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12
9. *Пересада А. А.* Проектне фінансування: підручник / А. А. Пересада, Т. В. Майорова, О. О. Ляхова. — К.: КНЕУ, 2005. — 741 с.
10. *Бланк И. А.* Инвестиционный менеджмент: учеб. курс / И. А. Бланк. — К.: Эльга-Н; Ника Центр, 2001. — 448 с.
11. *Федоренко В. Г.* Інвестознавство: підручник / В. Г. Федоренко. — К.: МАУП, 2002. — 408 с.
12. *Верба В. А.* Проектний аналіз: підручник / В. А. Верба, О. А. Загороднік. — К.: КНЕУ, 2000. — 322 с.
13. Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями // Постанова Кабінету

Міністрів України від 27.01.2016 р. № 70 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BF
14. *Герасименко І. С.* Теоретичні засади державного управління інвестиційними процесами в комплексному розвитку регіонів [Електронний ресурс] / І. С. Герасименко // Державне управління: удосконалення та розвиток. — № 7. — 2012. — Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=442
15. *Старинская А.* Управление портфелем ИТ-проектов [Электронный ресурс] / А. Старинская // Корпоративные системы". № 5. — 2007. — Режим доступа: http://www.management.com.ua/ims/ims141.html
16. Методи фінансування інвестиційних проектів // Кафедра фінансів і підприємництва Сумського державного університету [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://fin.fem.sumdu.edu.ua/images/My_files/FinManagement/Finmen2012/glava_7.pdf
17. *Молоканова В. М.* Проблеми формування стратегічного портфеля проектів [Електронний ресурс] / В. М. Молоканова // Управління розвитком складних систем. — № 7. — 2011. — С. 44–47. — Режим доступу : http://urss.knuba.edu.ua/files/zbirnyk-7/44-47.pdf
18. *Товб А. С.* Управление проектами: стандарты, методы, опыт / А. С. Товб, Г. Л. Ципес. — М.: Олимп-Бизнес, 2003. — 240 с.
19. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / [Т. М. Десятов, О. М. Коберник, Б. Л. Тевлін, Н. М. Чепурна]. — Х.: Основа, 2004. — 240 с.
20. *Борисов А. Б.* Большой экономический словарь / А. Б. Борисов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Книжный мир, 2005. — 860 с.
21. *Дракер П.* Посткапиталистическое общество: пер. с англ. / Питер Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе: антология / [под ред. В. Л. Иноземцева]. — М. : Academia, 1999. — С. 70–100.
22. Словарь-справочник менеджера (авт.-состав. М. Г. Лапуста и др.). — М.: ИНФРА-М, 1996. — 412 с.
23. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. Б. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
24. *Дєгтяр А. О., Бублій М. П.* Функціональна обумовленість механізмів державного управління / А. О. Дєгтяр, М. П. Бублій // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. — 2014. — № 2. — С. 377–385.
25. Державне управління в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Вид-во ТОВ "СОМИ", 1999. — 265 с.
26. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
27. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — К.: Центр сприяння інституту розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
28. *Понікаров В. Д.* Адміністративне право: конспект лекцій / В. Д. Понікаров, Л. К. Веретельник. — Х.: ХДЕУ, 2004. — 100 с.
29. *Пилипишин В. П.* Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юрид. наука і практика. — № 2. — 2011. — Режим доступу: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/23644/1/Pylypyshyn.pdf
30. *Нижник Н. Р., Машков О. А.* Системний підхід в організації державного

управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: УАДУ, 1998. — 160 с.
31. *Акиндинова В. В.* Инвестиционный процесс как объект государственного управления // Научно-методический электронный журнал "Концепт". — 2016. — Т. 41. — С. 11–15. — Режим доступа : http://e-koncept.ru/2016/56910.htm

REFERENCE

1. Das Projektmanagement-Portal der GPM für Hochschulen und Wissenschaft (n.d.). www.gpm-infocenter.de. Retrieved from http://www.gpm-infocenter.de/PMStandards/Deutsche-Standards [in German].
2. *Kerzner, H.* (2003). Strategicheskoe planirovanie dlya upravleniya proektami s ispolzovaniem modeli zrelosti [Strategic Planning for Project Management Using a Project Management Maturity Model]. Moscow: Kompaniya AyTi., DMK Press [in Russian].
3. Site of Association for Project Management. www.apm.org.uk. Retrieved from https://www.apm.org.uk/ [in English].
4. Rukovodstvo k Svodu znaniy po upravleniyu proektami [Project Management Body of Knowledge]. (2014). Newtown Square: Project Management Institute [in Russian].
5. *Tian, R. B., Kholod, B. I., Tkachenko, V. A.* (2003). Upravlinnia proektamy [Project management]. Kyiv: Tsentr navch. l-y [in Ukrainian].
6. *Shchukin, B. M.* (2002). Analiz investytsiinykh proektiv [Analysis of investment projects]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
7. *Zhukov, V. V.* (2004). Proektne finansuvannia [Project financing]. Kharkiv: VD "Inzhek" [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy Pro investytsiinu dialnist: vid 18.09.1991, № 1560-XII [Law of Ukraine On investment activity fromd 18.09.1991, № 1560-XII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12 [in Ukrainian].
9. *Peresada, A. A., Maiorova, T. V., Liakhova, O. O.* (2005). Proektne finansuvannia [Project financing]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. *Blank, I. A.* (2001). Investitsionnyy menedzhment [Investment Management]. Kyiv: Elga-N; Nika Tsentr [in Russian].
11. *Fedorenko, V. H.* (2002). Investoznavstvo [Investing]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
12. *Verba, V. A., Zahorodnikh, O. A.* (2000). Proektnyi analiz [Project analysis]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro poriadok pidhotovky, realizatsii, provedennia monitorynhu ta zavershennia realizatsii proektiv ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy, shcho pidtrymuiutsia mizhnarodnymy finansovymy orhanizatsiiamy : vid 27.01.2016, № 70 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the procedure of preparation, implementation, monitoring and completion of realization of projects of economic and social development of Ukraine, supported by international financial organizations from January 27 2016, № 70]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BF [in Ukrainian].
14. *Herasymenko, I. S.* (2012). Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia investytsiinymy protsesamy v kompleksnomu rozvytku rehioniv [Theoretical principles of state management of investment processes in the complex development of regions]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok — Public Administration: Improvement and Development,

7. (n.d.). www.dy.nayka.com.ua. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=442 [in Ukrainian].
15. *Starinskaya, A.* (2007). Upravlenie portfelem IT-proektov [Portfolio Management of IT Projects]. Korporativnye sistemy — Corporate Systems, 5. Retrieved from http://www.management.com.ua/ims/ims141.html [in Ukrainian].
16. Metody finansuvannia investytsiinykh proektiv [Methods of financing of investment projects]. (n.d.). fin.fem.sumdu.edu.ua. Retrieved from http://fin.fem.sumdu.edu.ua/images/My_files/FinManagement/Finmen2012/glava_7.pdf [in Ukrainian].
17. *Molokanova, V. M.* (2011). Problemy formuvannia stratehichnoho portfelia proektiv [Problems of forming a strategic portfolio of projects]. Upravlinnia rozvytkom skladnykh system — Management of complex systems development, 7, 44-47. Retrieved from http://urss.knuba.edu.ua/files/zbirnyk-7/44-47.pdf [in Ukrainian].
18. *Tovb, A. S. Tsipes, G. L.* (2003). Upravlenie proektami: standarty, metody, opyt [Project management: standards, methods, experience]. Moscow: Olimp-Biznes [in Russian].
19. *Desiatov, T. M., Kobernyk, O. M., Tevlin, B. L., Chepurna, N. M.* (2004). Nauka upravlinnia zahalnoosvitnim navchalnym zakladom [Science Management of General Educational Institution]. Kharkiv: Osnova [in Ukrainian].
20. *Borisov, A. B.* (2005). Bolshoy ekonomicheskiy slovar [Big Economic Dictionary]. (2nd ed., rev.). Moscow: Knizhnyy mir [in Russian].
21. *Drucker, P.* (1999). Postkapitalisticheskoe obshchestvo [Post-capitalist society]. Novaya postindustrialnaya volna na Zapade: antologiya — Post-New Wave in the West: antology. V. L. Inozemtseva (Eds.). (pp. 70–100). Moscow: Academia [in Russian].
22. *Lapusta, M. G.,* et al. (1996). Slovar-spravochnik menedzhera [Dictionary-directory manager]. Moscow: INFRA-M [in Russian].
23. *Kovbasiuk, Yu. V., Troshchynskyi, V. P., Surmin, Yu. B.* (Eds.). (2010). Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
24. *Diehtiar, A. O., Bublii, M. P.* (2014). Funktsionalna obumovlenist mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Functional conditionality of mechanisms of state administration]. Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia — Scientific Intelligence on State and Municipal Administration, 2, 377–385 [in Ukrainian].
25. *Averianov, V. B.* (1999). Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]. Kyiv: Vyd-vo TOV "SOMY" [in Ukrainian].
26. *Kniaziev, V. M., Bakumenko, V. D.* (2002). Derzhavne upravlinnia: Slovnyk-dovidnyk [Public administration: Dictionary-directory]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
27. *Malynovskyi, V. Ya.* (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia [Glossary of Terms and Concepts on Public Administration]. Kyiv: Tsentr spryiannia instytutu rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].
28. *Ponikarov, V. D., Veretelnyk, L. K.* (2004). Administratyvne pravo [Administrative law]. Kharkiv: KhDEU [in Ukrainian].
29. *Pylypyshyn, V. P.* (2011). Poniattia ta osnovni rysy derzhavnoho upravlinnia [Concept and main features of public administration]. Yury-

dychna nauka i praktyka — Law Science and Practice, 2. Retrieved from https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/23644/1/Pylypyshyn.pdf [in Ukrainian].
30. *Nyzhnyk, N. R., Mashkov, O. A.* (1998). Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [System approach in the organization of public administration]. N. R. Nyzhnyk (Eds.). Kyiv: UADU [in Ukrainian].
31. *Akindinova, V. V.* (2016). Investitsionnyy protsess kak obekt gosudarstvennogo upravleniya [Investment process as an object of public administration]. Kontsept — Concept, 41, 11-15 [in Russian].

DOI https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-250-259

UDC: 330.341.1:351

Юзькова Олена Іванівна,
аспірантка, Таврійський національний університет за спеціальністю "Державне управління", 02068, м. Київ, вул. Драгоманова , 31б, тел.: (099) 079 46 80, e-mail: e.yuzkova@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0344-9693

Юзькова Елена Ивановна,
аспирантка, Таврийский национальный университет по специальности "Государственное управление", 02068, г. Киев, ул. Драгоманова , 31б, тел.: (099) 079 46 80, e-mail: e.yuzkova@gmail.com.
ORCID: 0000-0002-0344-9693

Yuzkova Olena Ivanivna,
PhD Candidate, Tavriyskiy National University, specialization "Public Management", 02068, Kyiv, Str. Drahomanova, 31B, tel.: (099) 079 46 80, e-mail: e.yuzkova@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0344-9693

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Розкрито поняття інноваційного лідерства в державному управлінні та розширено розуміння того, яку роль мають відігравати інноваційні лідери в стратегічному управлінні державою в сучасній Україні, а також розглядаються профіль інноваційного лідера в державному управлінні та ті фактори, які допоможуть державним інституціям у визначенні ключових напрямів розвитку інноваційних лідерів на державному рівні.

Лідерство у сучасному світі трансформується. Сучасний лідер не дає готових рішень, але дає змогу своїй команді розробити їх, його сила — не в повноваженнях, а на відвертому визнанні роботи членів команди, поваги та досягненнях. Нове лідерство ґрунтується на розумінні власної місії, усвідомленні власних сильних сторін та розвитку ефективної команди. Ключова відмінність інноваційного лідера — здатність дивитися в майбутнє, надихати та вести за собою команду, створювати і втілювати інновації в містах, регіонах та державі. Необхідність переходу до моделі інноваційного лідерства в державному управлінні та застосуванні стратегічного планування в

удосконаленні механізмів державного управління підтверджує і наведена статистика.

Цілі, завдання, функції держави, стратегії щодо розвитку інноваційного лідерства стають факторами впливу на формування та функціонування механізмів державного управління. Свідченням є приклади країн-лідерів щодо правильності осмислення особливостей розвитку системи державного управління на засадах інноваційного лідерства як складової для вдосконалення системи державного управління в Україні. Обґрунтовуючи теоретико-методичний підхід переходу до моделі інноваційного лідерства в державному управлінні, необхідно визначити межу інноваційного лідерства в державному управлінні, що сприятиме створенню системи розвитку інноваційних лідерів у державному управлінні, які зможуть вдало робити необхідні подальші кроки для розвитку країни.

Ключові слова: інноваційне лідерство, державне управління, розвиток лідерів, трансформаційне лідерство.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОГО ЛИДЕРСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Раскрывается понятие инновационного лидерства в государственном управлении и расширяется понимание того, какую роль должны играть инновационные лидеры в стратегическом управлении государством в современной Украине, а также рассматриваются профиль инновационного лидера в государственном управлении и те факторы, которые помогут государственным институтам в определении ключевых направлений развития инновационных лидеров на государственном уровне.

Лидерство в современном мире трансформируется. Современный лидер не дает готовых решений, но дает возможность своей команде разработать их, его сила — не в полномочиях, а в открытом признании работы членов команды, уважении и достижениях. Новое лидерство базируется на знании собственной миссии, понимании собственных сильних сторон и развитии эффективной команды. Ключевое отличие инновационного лидера — способность смотреть в будущее, вдохновлять и вести за собой команду, создавать и внедрять инновации в городах, регионах, стране. Необходимость перехода к модели инновационного лидерства в государственном управлении и использовании стратегического планирования в совершенствовании механизмов государственного управления подтверждает и приведенная статистика.

Цели, задачи, функции государства, стратегии касательно развития инновационного лидерства становятся факторами влияния на формирование и функционирование механизмов государственного управления. Свидетельством этого есть примеры стран-лидеров касательно правильности осмысления особенностей развития системы государственного управления на основе инновационного лидерства как составляющей для совершенствования системы государственного управления в Украине. Обосновывая теоретико-методические подходы перехода к модели инновационного лидерства

в государственном управлении, необходимо обозначить рамку инновационного лидерства в государственном управлении, что будет способствовать созданию системы развития инновационных лидеров в государственном управлении, которые смогут удачно сделать необходимые дальнейшие шаги для развития страны.

Ключевые слова: инновационное лидерство, государственное управление, развитие лидеров, трансформационное лидерство.

PECULARITIES OF INNOVATION LEADERSHIP DEVELOPMENT IN PUBLIC MANAGEMENT

Annotation: The article describes the idea of innovation leadership in public administration and widens understanding of the role of innovative leaders in strategic public management in modern Ukraine, as well as identifies the profile of an innovative leader in public management and the factors which may help public institutions in identifying key directions in development of innovative leaders at the state level.

In the modern world leadership is being transformed. Modern leader doesn't offer ready-made solutions but lets his team work them out, his power is not in seal but in open recognition his team members' work, in respect and achievements. New leadership is based on understanding of own mission, realizing personal strengths and developing an effective team. Key difference of an innovative leader — ability to see the future, inspire and lead the team, create and implement innovations in cities, regions, country. Necessity to move to innovation leadership model and strategic planning in public management in improving mechanisms of public management is also supported by statistics, which you can find in the article.

Goals, tasks and functions of the state, strategies of innovation leadership development are becoming the factors that influence formation and functioning of public management mechanisms. There are examples of countries-leaders as for the right thinking concerning peculiarities of public management system development based on innovation leadership as a constituent of improving public management system in Ukraine. To prove theoretic methodological approaches of transition to model of innovative leadership in public management it is necessary to describe a frame of innovation leadership in public management. And using this frame as a basis of the model it is possible to create a system of innovative leaders in public management development who will be able to make necessary steps in further development of the country.

Keywords: innovation leadership, public management, leadership development, transformation leadership.

Постановка проблеми. Актуальність теми визначається кількома факторами. По-перше, це недостатня вивченість власне самої теми лідерства у сфері державного управління, а ще більше ролі лідера в забезпеченні ефективного функціонування органів державної влади. По-друге,

розвиток ринкових механізмів та постіндустріальної економіки вимагає від сучасних комерційних та державних організацій швидкої адаптації до мінливого турбулентного зовнішнього середовища. Одним із найнеобхідніших елементів успіху в ефективній діяльності організацій є наявність та виховання лідерів, які будуть спроможні не лише побачити необхідність змін в існуючій системі, а й створити умови для їх реалізації. Таким чином, розуміння того, яку роль відіграють інноваційні лідери в стратегічному управлінні державою в сучасній Україні допоможе державним інституціям у визначенні ключових напрямів розвитку лідерів всередині організації.

Цілі, завдання, функції держави, стратегії щодо розвитку інноваційного лідерства також стають факторами впливу на формування та функціонування механізмів державного управління. Свідченням є приклади країн-лідерів стосовно правильності осмислення особливостей розвитку системи державного управління на засадах інноваційного лідерства як складової для вдосконалення системи державного управління в Україні.

Змінити історичну інерцію, за якою країна рухалась до сих пір, — надто складна задача. Саме тому має з'явитись формація людей, які здатні забезпечувати спадкоємність реалізації бачення майбутньої України. І долати перешкоди, найскладнішою з яких є культура управління державою. Світ зараз стає ще більш комплексним під впливом технологій, геополітики та інших факторів, які вимагають від України не просто руху вперед, а великих зусиль. Отже, країні вкрай необхідні інноваційні лідери, які здатні змінювати простір, в якому вони знаходяться. І це призводить до переосмислення держави як такої: яка її роль в житті людей? Якою маю бути наша країна? Хто ми, як українці в глобальному контексті, та що створюємо для світу?

Вирішення цілей і задач, поставлених у дослідженні, має велике науково-прикладне і соціальне значення. В стратегічному контексті — це інституційне забезпечення розвитку інноваційного лідерства на рівні держави; а як тактична задача — це формування відповідної системи на рівні особистості, в якій елементами системи стають харизматичні лідери (але саме інноваційні, в яких є трансформаційні здібності). Такі лідери розуміють не тільки "як побудована система", а і який інструмент треба застосувати, щоб налагодити той чи інший процес, як зміна чогось одного може вплинути на все інше. Адже саме на ці питання дає відповідь інноваційне лідерство.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний науковий і практичний інтерес викликають питання визначення цілей, завдань, функцій держави і стратегій розвитку інноваційного лідерства як чинників впливу на формування та функціонування механізмів державного управління, але багато їхніх теоретичних, методологічних і практичних аспектів залишаються недостатньо розробленими та дискусійними. Відсутність комплексного підходу до цих наукових питань актуалізують їх значення для соціально-економічного розвитку України.

Важливими у визначенні автором цієї статті перспективами формування стратегії розвитку інноваційного лідерства стали наукові роботи провідних зарубіжних вчених У. Бланка, Д. Колінза, К. Левіна, А. Файоля, Г. Форда, Р. Строгділла та інших щодо визначення понять лідерства, ієрархії лідерів. Висвітленню проблематики розвитку лідерства на державній службі України присвячені наукові праці таких вітчизняних вчених, як В. Алексєєв, Н. Гончарук, П. Журавльов, В. Олуйко, Т. Пашко, Т. Підлісна, І. Сурай та ін. Аналіз літературних джерел щодо обґрунтування теорій лідерства дозволяє дійти висновку, що теоретико-методологічні та прикладні аспекти формування та функціонування механізмів державного управління, що спрямовані на ініціювання позитивних зрушень в діяльності органів державної влади через зміну сприйняття концепції лідерства та її впровадження, закладено в наукових працях таких дослідників, як Ю. В. Ковбасюк, М. І. Пірен, А. П. Рачинський.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних підходів щодо переходу до моделі інноваційного лідерства в державному управлінні та необхідності застосування стратегічного планування в удосконаленні механізмів державного управління в умовах комплексного реформування відповідної системи.

Викладення основного матеріалу. Феномен лідерства в загальному контексті розглядався через теорії:

1. Особисті якості керівника (Каузес і Позер; Уоррен і Бенніс; О'Тул).

2. Поведінкові теорії (Д. МакГрегора; К. Левіна; Р. Лайкерта; Р. Танненбаума і У. Шмідта; Р. Блейка і Д. Моутона; Д. Големана; Д. Рука і У. Торберта).

3. Ситуаційні теорії (Ф. Фідлера; П. Херсі і К. Бланшарда; К. Камерона та Р. Куїнна та ін.).

Технологічні інновації, ринкові зміни, розмиття границь, глобалізація економіки сприяють появленню лідерів нового типу. Лідерство в сучасному світі трансформується. Сучасний лідер вже не є диктатором, але є натхненником, не дає готових рішень, але дозволяє своїй команді розробити їх, його сила — не в повноваженнях, а на відвертому визнанні роботи членів команди, поваги та досягненнях. Нове лідерство ґрунтується на розумінні власної місії, усвідомленні власних сильних сторін та розвитку ефективної команди. Ключова відмінність інноваційного лідера — здатність дивитись в майбутнє, надихати та вести за собою команду, створювати і втілювати інновації в містах, регіонах та державі.

Інноваційне лідерство — це [1]:

- трансформаційне лідерство інновації;
- лідерство в ситуаціях змін;
- командне лідерство;
- застосування наставництва для розвитку послідовників.

Інноваційні лідери не йдуть знайомими шляхами, а прокладають нові, частіше за все — експериментальним шляхом у повністю незнайомому оточенні.

З 2014 року в Україні успішні представники бізнесу — визнані лідери — почали працювати на ключових посадах у міністерствах та

на державних підприємствах. На державну службу запрошуються (саме запрошуються, а не намагаються за будь-яку ціну отримати посаду) представники з різних секторів економіки (як фінансового, так і нефінансового), які мають суттєві досягнення. Для цього були запроваджені відкриті конкурси, завдяки чому кілька десятків лідерів з бізнесу опинилися на державних посадах. Чотири роки після того деякі з них звільнились, деякі адаптувались під існуючу систему та не змогли продемонструвати достатню ефективність. Серед найбільш резонансних подій можна виділити призначення Наталії Яресько на посаду міністра фінансів та Айвараса Абромавичуса на посаду міністра економіки. За підрахунками VoxUkraine, кабінет Арсенія Яценюка на 40 % складався з представників бізнесу. Але є кілька з них, такі як Максим Нефьодов (заступник міністра економічного розвитку і торгівлі України), Ігор Корховий (генеральний директор Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ), Юлія Зайченко (генеральна директорка Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції України), Ганна Новосад (генеральна директорка Директорату стратегічного планування та євроінтеграції Міністерства освіти і науки України) та інші, які до сих пір залишаються в системі державного управління, намагаючись, по мірі можливості, прискорювати зміни. Здавалося б, ці люди, які мали всі характеристики інноваційних лідерів у бізнесі, мали б бути успішними і в більш широкому контексті. Але досвід показав, що таке переміщення не завжди є успішним. Звісно, важливо враховувати, що в Україні є свої унікальні обставини (втрата частини територій, триваюча зовнішня військова агресія проти країни і постійний ризик її ескалації), які лягають важким тягарем на економіку і не можуть не враховуватися керівництвом країни у прийнятті рішень, спрямованих на поліпшення добробуту громадян. Але, навіть приймаючи до уваги ці обставини, видно, що навички, які роблять людину успішною у державному управлінні та в бізнесі — різні. Причому іноді — неймовірно різні. Якщо в бізнесі при прийнятті рішень можна спиратись на узгоджену стратегію, детальну аналітику ринків, самостійно обрану команду, або відкласти рішення, якщо ризики великі, то в державному управлінні часто немає єдиної узгодженої позиції, бракує достатньої кількості даних для прийняття рішення та часу, отже, має бути інший підхід для розвитку інноваційних лідерів.

Необхідність переходу до моделі інноваційного лідерства в державному управлінні та застосуванні стратегічного планування в удосконаленні механізмів державного управління підтверджує статистика.

Так, в умовах реформи державної служби і оптимізації та фактичної переатестації складу корпусу державних службовців попри оголошених до 62,5 тис. конкурсів на заміщення вакантних посад, 14 % (або 8890 посад) залишилися не заміщеними при відносно достатньому конкурсному

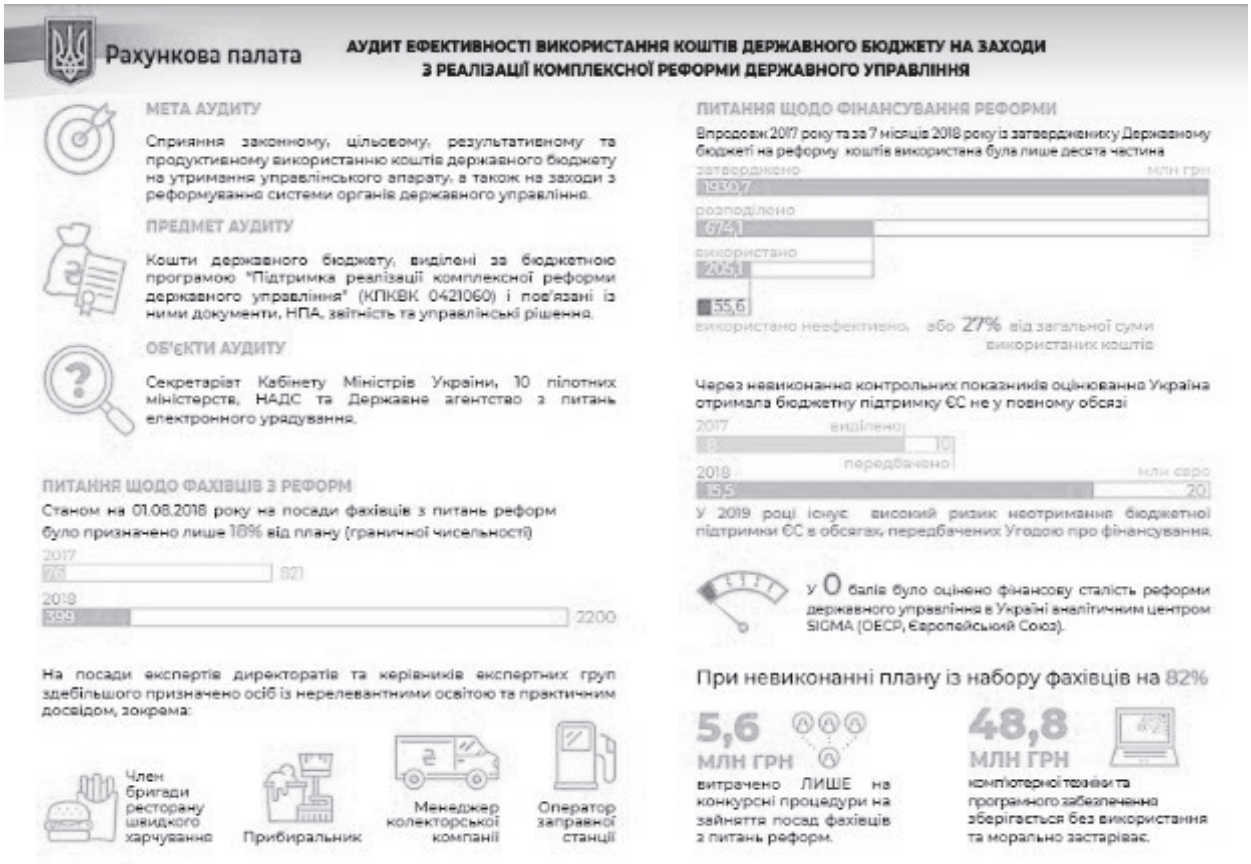


Рис. 1. **Аудит ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління** (Джерело: https://lb.ua/news/2018/10/24/410758_reforma_gosupravleniya_pod_ugrozoy.htm)

відборі — 1,67 осіб/посаду. Найгірша ситуація спостерігалася із заміщенням керівних посад категорії "А". З ускладненнями проходив пошук антикризових менеджерів та експертів, або фахівців з питань реформ.

У 2018 році також було проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління, який проводився в 10 міністерствах, двох національних агентствах і секретаріаті Кабміну.

У Звіті наголошувалося, що в 2017–2018 рр. на реформу держуправління планувалося витратити майже 2 млрд грн з держбюджету і 300 млн грн за рахунок бюджетної підтримки ЄС. "Так, із 2200 осіб, яких відповідно до затвердженої Кабміном Стратегії реформування держуправління України на 2016–2020 рр., повинні були найняти для проведення реформ через міністерства та національні агентства у відповідних галузях і сферах, на дату завершення аудиту було прийнято на роботу тільки 399 осіб, або 18 % від запланованого показника... Реформа без висококваліфікованих кадрів і належного фінансування приречена на провал, тим більше з таким низьким рівнем реалізації заходів" [2]. Збереження існуючої проблеми посилюватиме нераціональне управ-

ління у цій сфері та брак професійних управлінських кадрів для реформ у державі та розвитку України.

Основні вимоги щодо особистості лідера в державній службі групуються в три блоки особистих якостей:

1. Функціонально-рольові характеристики лідера (спрямовані на успішне виконання посадових обов'язків): компетентність, можливість бачити перспективу в роботі, брати на себе відповідальність за прийняття рішень, організаційні здібності, прагнення до досягнення успіху.

2. Комунікативно-ділові якості: здатність працювати з людьми, товариськість, гнучкість у відносинах з колегами.

3. Морально-етичні якості: порядність, обов'язковість, працелюбність, чесність, сумлінність, старанність, відповідальність, законослухняність.

Усе це є необхідним, але не є достатнім для створення інноваційних лідерів. В обґрунтуванні теоретико-методичних підходів переходу до моделі інноваційного лідерства в державному управлінні, необхідно визначити рамку інноваційного лідерства в державному управлінні.

Профіль інноваційного лідера складається з того, що він:

• формує майбутнє та відповідає на стратегічне питання — куди ми йдемо;

• пояснює іншим напрям та стратегії, що пов'язані з загальними цілями та політиками уряду;

• вираховує, які саме державні інститути чи структури мають бути успішними;

• прагматично перевіряє ідеї на наявність існуючих ресурсів (бюджет, людські ресурси, інші можливості);

• створює інновації;

• надихає інших рухатись з теперішнього у майбутнє.

Системно, інноваційний лідер, по-перше:

• імплементує теорію у практику (Як ми переконаємось, що дійдемо туди, куди йдемо?);

• переводить стратегію в дію і розставляє системи на свої місця, показуючи приклад іншим;

• знає, які ключові рішення прийняти і кому делегувати;

• просуває ефективну командну роботу;

• дотримується своїх обіцянок стейкхолдерам.

По-друге, інноваційний лідер:

• залучає сьогоднішні таланти (Хто йде з нами в цю подорож?);

• залучає, підтримує та надихає таланти показувати результати;

• визначає, які навички потрібні;

• залучає таланти до організації та інтенсивної комунікації з іншими;

• переконується, що члени команди працюють відповідно до своїх сильних сторін.

По-третє, інноваційний лідер:

• будує наступне покоління (Хто залишиться і підтримує державну службу в наступному поколінні?);

• переконується, що публічний сектор має довгострокові компетенції необхідні для майбутнього стратегічного успіху;

• встановлює правила, які демонструють дотримання обіцянки побудувати наступне покоління талантів у публічному секторі;

• допомагає майбутнім лідерам бути успішними;

• розробляє робочий план, сфокусований на майбутніх талантах;

• допомагає членам команди побачити їхню майбутню кар'єру в публічному секторі.

Таким чином, інноваційний лідер:

• інвестує в себе — персональна ефективність;

• не обмежується лише тим, що він знає або що він робить.

Розвиток моделі інноваційного лідерства у державному управлінні в Україні спирається на провідний зарубіжний досвід. Так, згідно з докладом "Глобальний інноваційний індекс" (2018 р.), підготовленому разом з Корнельським університетом, школою бізнесу INSEAD та Всесвітньою організацією інтелектуальної власності (BOIB) рейтинг ведучих країн-новаторів виглядає наступним чином: Швейцарія (1-й в 2017 р.); Нідерланди (3-й); Швеція (2-й); Об'єднане Королівство Велика Британія (5-й); Сінгапур (7-й); Сполучені Штати Америки (4-ий); Фінляндія (8-й); Данія (6-й); Німеччина (9-й); Ірландія (10-й); Ізраїль (17-й); Республіка Корея (11-й); Японія (14-й); Гонконг (Китай) (16-й); Люксембург (12-й); Франція (15-й); Китай (22-й); Канада (19-й); Норвегія (19-й); Австралія (23-й); Австрія (20-й); Нова Зеландія (21-й); Ісландія (13-й); Естонія (25-й); Бельгія [3].

У зарубіжній практиці саме соціальна відповідальність органів та керівників органів адміністративного управління є пріоритетом їх діяльності. Так, огляд кейсів адміністративних реформ в Канаді, Австралії і Великобританії, підготовлений дослідниками з Нортхемтонського університету, показує, що ключовими рисами керівників державних організацій є: відкритість і чесність, повага до особистості, почуття гідності, бажання і вміння говорити і слухати співрозмовника, чітке усвідомлення наслідків прийнятих рішень. Автори дослідження наголошують, що ці якості є своєрідним ідеалом, який можна досягти при досить високому рівні розвитку суспільства, готовності державних організацій ставити стратегічні завдання на довгострокову перспективу, а не обмежуватися тактичними рішеннями на перспективу найближчого електорального циклу [4].

Ідеальним прикладом ролі етичних і моральних якостей лідера, орієнтованих на соціальну відповідальність лідерів у державних організаціях, може служити приклад Данії.

У 2010 р. Хансен і Вілладсен у своїй роботі, присвяченій стилям управління менеджерів у державних і приватних компаніях за результатами опитування близько 950 датських керівників, дійшли висновку, що теорія лідерства в державному управлінні так і не отримала належної уваги в дослідженнях теорії управління. Один із важливих висновків, до яких приходять Хансен і Вілладсен, полягає в тому, що у зв'язку з різним контекстом управління і моделями управління в державних і приватних організаціях: рівень ієрархічності, горизонтальні і вертикальні зв'язки — стилі лідерства відрізняються. Так, у державних організаціях Данії лідери частіше залучаються до прийняття рішень і поділяють відповідальність з колегами (participative

leadership), а в приватному секторі за краще директивний стиль лідерства, часто просто спускаючи прийняті рішення зверху [5].

Практичний досвід Данії, Канади, Австралії та Великобританії наочно демонструє ще одну значущу відмінність між управлінням у державному і комерційному секторі, а саме: соціальну відповідальність перед громадянами країни і відповідальність за наслідки прийнятих рішень перед ними. Подібна практика властива розвиненим демократичним системам, де одним із головних чинників успішності державного адміністрування є рівень довіри населення до влади [6].

Приклад адміністративного управління в Данії є швидше винятком, ніж правилом. Докладне дослідження, проведене серед федеральних службовців США, з використанням опитувальника Басса і Авола, показало, що управлінцям у державних організаціях властиві швидше риси транзакційного лідерства, тоді як лідерські якості, асоційовані з трансформаційним лідерством, зустрічаються куди рідше. Проте саме трансформаційні лідерські якості мають найбільший вплив на підлеглих і дозволяють досягти найбільших результатів у процесі роботи [7].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Лідери — це ті, хто вчаться: від успіху, від поразки, від людей, від життя. Інноваційні лідери викликають вірність та прихильність. Діють з цілісністю та довірою.

Україна будує демократичне суспільство. Отже, наша модель управління повинна витікати з попиту громадян: на боротьбу з корупцією, як розвивати сферу освіти або як розвивати сферу державних закупівель. На жаль, неможливо взяти якусь західну чи східну модель і адаптувати. Потрібен власний шлях, поєднання успішних практик різних країн. І потрібні інноваційні лідери державного масштабу — які здатні поєднати ці найкращі практики і втілити їх у життя. Але лідерами не народжуються. Ми можемо і маємо створити систему розвитку інноваційних лідерів у державному управлінні, які зможуть вдало зробити необхідні подальші кроки для розвитку країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Mpumalanga Senior Management Summit (2014), Ingwenyama, “Report on effective leadership in Public Administration and Resource Management”, Round table: Orange.
2. Джерело: https://lb.ua/news/2018/10/24/410758_reforma_gosupravleniya_pod_ugrozoy.htm
3. Global Innovation Index (2018).
4. *Kakabadse, A. and Kakabadse, N. K.* (2003), “Comparison of case studies examining the paucity of leadership in government”, Ethics, values, and behaviors: Public Administration, vol 81, no 3, pp.477–508.
5. *Hansen, J. R. and Villadsen, A. R.* (2010), “Comparing Public and Private Managers’ Leadership styles: Understanding the Role of Job Context”, International Public Management Journal.
6. *Купряшин Г. Л.* (2003). Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Государственное управление. Электронный вестник.
7. *Wart, V. M. Trottier, T.* And Wang Xiaohu (2008), “Reinforcing the Need for More Sophistication in Leadership

Studies in the Government", Public Administration Review.

REFERENCES

1. Mpumalanga Senior Management Summit (2014), Ingwenyama, "Report on effective leadership in Public Administration and Resource Management", Round table: Orange.
2. Dzherelo: https://lb.ua/news/2018/10/24/410758_reforma_gosupravleniya_pod_ugrozoy.htm
3. Global Innovation Index (2018).
4. *Kakabadse, A.* and *Kakabadse, N. K.* (2003), "Comparison of case studies examining the paucity of leadership in government", Ethics, values, and behaviors: Public Administration, vol. 81, no 3, pp. 477–508.
5. *Hansen, J. R. and Villadsen, A. R.* (2010), "Comparing Public and Private Managers' Leadership styles: Understanding the Role of Job Context", International Public Management Journal.
6. *Kupriashyn, H. L.* (2003), "Hosudarstvennyj menedzhment: vozmozhnosty y ohranychenyia", Hosudarstvennoe upravlenye. Elektronnyj vestnyk.
7. *Wart, V. M. Trottier, T.* And Wang Xiaohu (2008), "Reinforcing the Need for More Sophistication in Leadership Studies in the Government", Public Administration Review.

Conditions of publication in the collection "PUBLIC MANAGEMENT"

With the purpose of verification of the compliance with the requirements for the design of a scientific article of the Ministry of Education and Science of Ukraine and the scientific and metric database "Scopus", it necessarily undergoes a preliminary review procedure that includes: procedures for internal, external peer review and verification of compliance with the rules of publishing ethics.

Article, Application, Information about the author, photo and receipt of payment for translation of the article into English are sent to the e-mail address: irina_pravo@ukr.net. Samples of the Statement and Information about the author(s) can be downloaded by links: Samples of the Statement, Information.

In order to include the collection "Public management" in such authoritative world science-based, bibliographic and reference databases as SciVerse Scopus and Web of Science, the collection is published in two languages (the original and in English). In print version in English, and in the electronic version — in Ukrainian (placed on the site of the public scientific organization "All-Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences for Public Administration" http://vadnd.org.ua/ua/collection/). Under the condition that the article is submitted to the collection in two languages — the publication of the article is free, and in the absence of an English translation it will cost the author 75 UAH. — for 2000 characters, for the purpose of its professional translation into English. The editors reserve the right to edit the articles. The amount and requisites for payment for the translation of the article into English will be sent to the author (s), only after the article has been edited by the editorial board of the collection.

An indispensable condition for the publication of an article in the collection is the instructions, by each author, in Information about authors, personal numbers in the ORCID system (https://orcid.org/register) and Web of Science Reseracher ID (http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action).

The file name with the electronic version of the article must necessarily contain the author's surname and name. The article is printed with the author's photo, which must be sent to the editorial office in a separate file in electronic format (in the image format.jpg), good quality, informal (preferably documentary, or office), not less than 800 Kb, 10 × 12 cm in size.

The structure of the scientific article (*according to the requirements of VAK*):

- UDC index in the upper left corner of the sheet (Times New Roman, 14 pt., Italic);
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- Full name of the author (co-authors, not more than three), academic degree, academic title, position, place of work, address of the place of work with indication of the postal code, e-mail of the author, contact phone, width, in the language of the article (Times New Roman, 14 Fri.);
- ORCID, in the lower right corner of the sheet (Times New Roman, 14 pt., Italics);
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- title of the article — in capital letters, centered, in the language of the article (Times New Roman, 14 pt., Bold). The title of the article is submitted without the use of highly specialized abbreviations, a dot at the end of the title is not put;
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- Abstract (1800–2000 characters), in the language of the article (Times New Roman, 14 pt.);
- an empty string (Times New Roman, 14 pt);
- Keywords (3–10 words), in the language of the article (Times New Roman, 14 pt).

SPECIFIED INFORMATION IS PROVIDED BY THE SEPERAT BLOCKS IN UKRAINIAN, RUSSIAN AND ENGLISH LANGUAGES.

- an empty string (Times New Roman, 14 pt., Bold);

– Statement of the problem (Times New Roman, 14 pt., Bold);
– Analysis of recent studies and publications (Times New Roman, 14 pt., Bold);
– Formulation of the purposes of the article (Times New Roman, 14 pt., Bold);
– Statement of the main material (Times New Roman, 14 pt., Bold);
– Conclusions and prospects for further research (Times New Roman, 14 pt., Bold);
– List of sources used (Times New Roman, 14 pt., Bold).

Design of the scientific article:

• all the statistical data must be backed up by the references on the source;
• all quotes must be ended by the references on the source;
• links on books and on non-fiction literature are undesirable;
• links on own posts are not desirable and allowed only in case of urgent needs;
• links on our magazine "with courtesy" is also undesirable and does not accelerate the adoption of articles in print in any way;
• if in the review of the literature review or hereafter refer you recall on the name of scientist — his publication must be published in the general list of literature after the article;
• second citation is not allowed! If you quote Kotler than the link must be exactly on Kotler, not on the author, who read Kotler;
• in formulas only generally accepted characters are used;
• table should be numbered, each should have a name;
• in text generally accepted terms and terms that are often found should be given by the acronym (in the first time decoding is obligatory);
• all pictures and graphics should be numbered and have a name;
• format A4, font "Times New Roman", font size — 14, line spacing — 1,5; Settings page (banks) — 2 cm on all sides;
• minimum amount of articles — 8 th. characters with spaces, maximum — 34 thousand (Article optimal size — 20–24 thousand characters);
• all text objects should be built with the use of Microsoft Word (Microsoft Excel Chart, Microsoft Equation etc.). In constructing graphs keep in mind that Design of the references:

1. Literary sources that are cited should be numbered in the order with the reference to them in the text. Attribution is given in brackets, for example: "... we know from [4]. ... "or" ... considered in [4, p. 203] ... ".
2. References are given at the end of the article under the appeal procedure by the text in the original language and in accordance with GOST 7.1: 2006 "Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання".
3. The List of Literature in English must be designed according to the international bibliographic standard APA (http://www.bibme.org/citation-guide/apa/). If scientific work is written in a language that uses the Cyrillic alphabet, its bibliographic description should be transliterated in Latin letters. After the work's title in Latin letters indicate English translation in parentheses. In case of necessity it is possible to render services in writing the List of Literature in English. Service cost — UAH 5 per 1 source.

Article is accepted for consideration and transmitted to the internal review only with full documentation and full copyright data. Editorial reserves the right to edit and slight reductions, while maintaining as main conclusions and the author's style. Position of the redaction g may not necessarily reflect the opinion of the individual author expressed in the article. All articles are placed on a paid basis. The average waiting time of publication (from the date of filing to the date of publication) — an average of 3–6 months (depending on seasonal load). Article of the authors, that have arrears shall be taken only after the repayment of debt.

More information about the collection can be found at: http://vadnd.org.ua/ua/general-information/

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 1 (16) – січень 2019

Підп. до друку 25.02.19. Формат 70×100 1/16.
Ум. друк. арк. 21,93. Обл.-вид. арк. 17,30.
Наклад 300 пр.