

ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



ISSN 2414-05-62 (Print)
ISSN 2617-2224 (Online)
DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 5 (15) – вересень 2018

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



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

Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2018

Редакція

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

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

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

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 9 від 26.09.2018)

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

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

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

Передрук — тільки з дозволу редакції.

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

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

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen 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
Managing Editor *A. A. Tutunnik*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 9 from 26.09.2018)

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

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

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

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

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

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



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



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

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, 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.

Редакційна колегія

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

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

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

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

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

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

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

8. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франків-

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

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

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

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

20. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, 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, Хіча-

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

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

56. Слінько Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії

народного господарства та державної служби при Президенті Російської Федерації (Росія).

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

58. Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри 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 кафедри публічного адміністрування 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 Брієде — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief — Yevhen Oleksandrovykh 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.

Editorial board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Kostiantyn Oleksandrovykh 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 Haievskaya — 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 Asotsirovanyy, 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, Associ-

ate 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 Lopushynskiyi — 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 Mykolai-chuk — 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 Nepomniashchy — 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 Khmelnytsky 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 Plushch — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

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

50. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the 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. Maïia 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 Anatoliiiovych Slinko — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

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

58. Inna Hennadiivna Surai — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the 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 of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Executive Director of the Presidium of the NGO “Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration”.

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

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

Акімова Л. М. Інституції державного регулювання протидії корупції у системі забезпечення економічної безпеки України.....	15	служби та приватних виконавців: міжнародний досвід.....	112
Бельська Т. В., Інкін М. В. Проблеми становлення асиметричних об'єднаних територіальних громад: комунікативний аспект	30	Кухарчук П. М., Коврігіна Л. М., Калінін В. О. Особливості запровадження інклюзивної освіти в Україні	123
Близнюк А. С. Особливості інституційного забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери.....	42	Майсара Алжум Типологія моделей державної політики із забезпечення громадянського потенціалу взаємовідносин органів влади та суспільства	140
Брендак А. І. Перспективи запровадження децентралізованого контролю в державній митній справі України.....	53	Марусіна О. С. Глобальні аспекти розвитку вищої освіти у сучасному світі як головні детермінанти радикальної зміни державного управління цією сферою	149
Вавренюк С. А. Внутрішні ризики сучасного стану вищої освіти в Україні.....	66	Мусієнко А. В. Наукове обґрунтування стану та проблем розвитку міжнародних інституціональних засад з питань розробки механізмів державного управління трансплантологією	163
Дегтяр О. А., Плотницька С. І. Інструменти підвищення результативності та ефективності взаємодії бізнес-структур і органів публічного управління в процесі соціально-економічного розвитку..	77	Напльоков Ю. В. Модель делегування керівництва між державною владою та громадянським суспільством.....	173
Залізнюк В. П. Дослідження продовольчої безпеки країни в умовах кризи	89	Непомнящий О. М., Барзилович Д. В., Медведчук О. В. Ризик-менеджмент як інструментарій державного регулювання оцінки ризиків при будівництві та експлуатації споруд.....	195
Іваненко О. В. Дисфункції бюрократичного управління: окремі питання	98	Поплавський А. А. Сучасний потенціал державного регулювання діяльності	
Кулава М. К. Державне управління взаємодією органів державної виконавчої			

боротьби з корупцією та організованою злочинністю	210	механізму здійснення промислової політики в Україні	265
Романенко Є. О. Крок назустріч НАТО	220	Хомайко К. О. Пріоритетні напрями та практики покращення співробітництва органів публічної влади з міжнародними організаціями	275
Дегтяр А. О., Серьогіна-Берестовська О. В. Теоретичні аспекти управління розвитком соціальної інфраструктури регіону.....	233	Яровой Т. С. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу	286
Сурай І. Г. Публічне управління: науково-сутнісний дискурс	244	Пархоменко-Куцевіл О. І. Принцип децентралізації як основа формування якісного кадрового потенціалу системи публічного управління	296
Терент'єва А. В. Системний аналіз як метод ухвалення рішень	255		
Філоненко С. В. Напрями удосконалення інституційно-економічного			

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Вітаю колектив редакції збірника “Публічне урядування” із виходом чергового номера.

За роки свого існування збірник пройшов разом зі своїми читачами складний, але почесний шлях. Видання відіграє важливу роль у становленні і розвитку освіти і науки України, є джерелом корисної інформації та добрим порадиником для працівників галузі державного управління. Збірник наповнений безцінним досвідом талановитих і творчих людей, педагогів, представляє усе цінне з практики роботи державних установ, науково-дослідних закладів, всебічно висвітлює все нове й ефективне, що створюється державно-управлінською наукою і практикою.

Збірник постійно розвивається, відображаючи все нові реалії сучасного державного управління. В цьому безсумнівна заслуга головного редактора видання “Публічне урядування” Романенка Євгена Олександровича, який відрізняється високим професіоналізмом і творчим потенціалом.



Бажаю збірнику “Публічне урядування” довгих років плідної праці, живого інтересу серед науковців, актуальності, нових ідей, значущих проектів і процвітання, а її авторському колективу — успіхів у всіх починаннях, невичерпних творчих сил, натхнення та ентузіазму.

**З повагою,
Перший заступник директора
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
доктор наук з державного управління,
професор**

Д. В. Карамішев

ДОРОГІ ЧИТАЧІ, АВТОРИ!



Вітаю вас із виходом у світ чергового номера збірника “Публічне урядування”! У збірнику публікуються статті про напрями розвитку державного управління в умовах процесів глобалізації, що відбуваються у світовій політиці, економіці, демографії, культурі. Велику увагу приділено розумінню природи державного управління, його ефективності та результативності в умовах сучасної

трансформації суспільних процесів. Для фахівців практичної сфери корисними будуть статті про сучасні реформи державного управління в Україні. Підвищений інтерес представляють дані про нові напрями державно-управлінської діяльності.

Сподіваюся, що матеріали цього номера виявляться цікавими, корисними в підвищенні практичної підготовки державних службовців, вирішенні актуальних завдань сучасної політики. Опубліковані наукові статті сприятимуть обміну думками як серед працівників державного управління, так і серед фахівців, які займаються науковими дослідженнями у сфері теорії та практики державного управління.

Висловлюю колективу редакції глибоке і щире почуття вдячності за вашу плідну творчу роботу, спрямовану на розвиток й удосконалення науки державного управління в Україні. Читачам бажаю здоров'я, щастя, натхнення в роботі. Упевнений, що і в майбутньому ми спільними зусиллями не лише збережемо, а й примножимо славні традиції науки державного управління в Україні.

**З повагою,
головний редактор видання, проректор
Міжрегіональної Академії управління персоналом,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений юрист України**

Є. О. Романенко

УДК 351.863:351.746.1

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

ORCID: 0000-0002-2747-2775

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

ORCID: 0000-0002-2747-2775

Akimova Lyudmila Nikolayevna,
PhD of economic science, assistant professor,
assistant professor of the Department of fi-
nance and environmental sciences, National University of Water and Environment, 33000,
Rivne, Str. Oleksy Novaka, 75, tel.: (067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-15-29



ІНСТИТУЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Надано дефініції поняттям “економічна безпека” та “державне регулювання”. Під економічною безпекою держави варто розуміти багатофакторну систему, головна мета якої — забезпечення сталого економічного розвитку від негативного зовнішнього та внутрішнього впливу. Доведено, що державне регулювання економіки становить цілеспрямований та активний вплив державних та наддержавних органів управління на функціонування та розвиток цілісної економічної системи.

Визначено інституції державного регулювання, через які здійснюється вплив на економічну безпеку країни. Схарактеризовано основні принципи та методи державного регулювання. Встановлено, що принципи державного регулювання економіки реалізуються через певні методи, які становлять сукупність конкретних регулюючих засобів впливу на заінте-

ресований об'єкт для вирішення конкретно поставлених завдань. Методи мають певний статус обов'язковості для застосування і демонструють закономірності державно-регуляторних відносин. Крім того, наведено класифікацію методів державного регулювання, яка включає прямі, непрямі, правові, адміністративні та економічні методи.

Визначена правова основа здійснення державного регулювання в забезпеченні економічної безпеки держави, яка передбачає прийняття законів і законодавчих актів Верховної Ради України, видання указів Президента, а також вироблення механізму їх реалізації та контролю. Схарактеризовано нормативно-правове регулювання забезпечення економічної безпеки держави. Встановлено, що окрім методів державного регулювання протидії корупції у сфері економічної безпеки України присутні суб'єкти, які керуються відповідними нормативно-правовими актами. Досліджено роль державних органів у запобіганні корупції в Україні.

Ключові слова: економічна безпека, державне регулювання, принцип ефективності, принцип справедливості, принцип системності, принцип адекватності.

ИНСТИТУЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Аннотация: Представлены дефиниции понятиям “экономическая безопасность” и “государственное регулирование”. Под экономической безопасностью государства следует понимать многофакторную систему, главной целью которой является обеспечение устойчивого экономического развития от негативного внешнего и внутреннего воздействия.

Доказано, что государственное регулирование экономики представляет собой целенаправленное и активное воздействие государственных и надгосударственных органов управления на функционирование и развитие целостной экономической системы.

Определены институты государственного регулирования, через которые осуществляется влияние на экономическую безопасность страны. Охарактеризованы основные принципы и методы государственного регулирования. Установлено, что принципы государственного регулирования экономики реализуются через определенные методы, представляющие собой совокупность конкретных регулирующих средств воздействия на заинтересованный объект для решения конкретно поставленных задач. Методы имеют определенный статус обязательности для применения и они демонстрируют закономірності державно-регуляторних відносин. Крім того, приведена класифікація методів державного регулювання, яка включає прямі, косвенные, правовые, административные и экономические методы.

Определена правовая основа осуществления государственного регулирования в обеспечении экономической безопасности государства. Она предполагает принятие законов и законодательных актов Верховной Рады Украины, издание указов Президента, а также выработка механизма их реализации и контроля. Охарактеризовано нормативно-правовое регулирование обеспечения экономической безопасности государства. Установлено, что кроме методов государственного регулирования противодействия коррупции в сфере экономической безопасности Украины присутствуют субъекты, руководствующиеся соответствующими нормативно-правовыми актами. Исследована роль государственных органов в предупреждении коррупции в Украине.

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственное регулирование, принцип эффективности, принцип справедливости, принцип системности, принцип адекватности.

INSTITUTIONS OF STATE REGULATION OF CORRUPTION ACTIVITIES IN THE SYSTEM OF ENSURING ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

Abstract. The definitions of “economic security” and “state regulation” are given. In our opinion, under the economic security of the state, one should understand the multifactorial system, the main purpose of which is to ensure sustainable economic development from negative external and internal influence. It is proved that state regulation of the economy is a deliberate and active influence of state and supranational authorities on the functioning and development of of an integral economic system.

The institutions of state regulation, through which influence on economic safety of the country is carried out, is defined. The main principles and methods of state regulation are characterized. It is established that the principles of state regulation of the economy are realized through certain methods, which constitute a set of specific regulatory means of influence on the object of interest for solving concrete tasks. The methods have a certain status of compulsory use, they show us the patterns of state-regulatory relations. In addition, the classification of methods of state regulation, which includes direct, indirect, legal, administrative and economic methods, is given.

The legal basis for the implementation of state regulation in ensuring the economic security of the state is determined. It involves the adoption of laws and legislative acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, the issuance of presidential decrees, as well as the elaboration of a mechanism for their implementation and control. Characterized regulatory and legal regulation of ensuring economic security of the state. It is established, in addition to the methods of state regulation of combating corruption in the sphere of economic security of Ukraine, there are entities that are guided by the relevant regulatory and legal acts. The role of state bodies in preventing corruption in Ukraine is investigated.

Keywords: economic security, state regulation, the principle of efficiency, the principle of justice, the principle of system, the principle of adequacy.

Постановка проблеми. У сучасних умовах ринкових трансформацій важливим аспектом формування стабільної правової держави зі сталим економічним розвитком є наявність механізму запобігання та протидії корупції. Досягнення успіху в цьому процесі є важливою передумовою у формуванні суспільної довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України. Корупція в усіх її виявах становить реальну загрозу економічній безпеці держави, при цьому знижуючи її конкурентоспроможність. Для врегулювання означеного процесу держава здійснює безпосередній вплив на знищення корупції та захист економічної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізму державного регулювання протидії корупції у системі забезпечення економічної безпеки України знайшли своє відображення у працях таких науковців, як: О. Барановський, П. Бернацький, К. Бліщук, Э. Бухвальд, А. Васіна, Л. Герасименко, І. Губарєва, М. Дзюбенко, Т. Желюк, Г. Калетнік, О. Користін, О. Кубай, С. Лазаренко, А. Мазур, А. Мельник, С. Мочерний, С. Онишко, М. Пендюра, Т. Попович, Т. Поснова, Н. Словацкая, Г. Старостенко, В. Тамбовцев, Г. Третьак.

Мета статті — розкрити сутність понять “економічна безпека” та “державне регулювання економіки”; визначити основні складові механізму державного регулювання економіки; схарактеризувати принципи державного регулювання; визначити методи державного регулювання; схаракте-

ризувати нормативно-правове регулювання забезпечення економічної безпеки держави; дослідити роль державних органів у запобіганні корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Економічна безпека держави є багатофункціональною та багатоплановою категорією, яка впливає на всі сфери суспільного життя. Досвід багатьох країн світу демонструє нам, що тільки надійний та ефективний механізм забезпечення економічної безпеки може виступати гарантом суверенітету та незалежності країни, її стійкого та стабільного соціально-економічного розвитку. Саме через важливість цього питання, для кращого розуміння даної тематики, варто надати дефініції поняттю “економічна безпека”.

Науковці Г. Старостенко, С. Онишко та Т. Поснова стверджують, що економічна безпека — це складна багатофакторна динамічна система, що виражається в її масштабах, структурі і технічному рівні, за яких вона здатна створювати матеріальні та фінансові ресурси, що є достатніми, по-перше, для захисту національних інтересів у внутрішньополітичній, міжнародній, інформаційній, екологічній сферах, а також у сфері здоров'я людей, захисту від тероризму, корупції тощо, а по-друге, для забезпечення рівня та якості життя населення, що гарантує можливість підтримки соціального миру та суспільної стабільності, а також створює умови для економічного зростання [1].

На думку С. Тамбовцева, під економічною безпекою будь-якої системи необхідно розуміти сукупність

властивостей стану її виробничої підсистеми, що забезпечує можливість досягнення цілей усієї системи [2].

Однак О. Користін вважає, що економічну безпеку варто трактувати як забезпечення здатності до виживання країни у випадку стихійних і екологічних лих або за умов національних і світових економічних катастроф [3].

Науковець М. Пендюра зазначає, що економічна безпека держави є не тільки однією з найважливіших складових цілісної системи національної безпеки як комплексу захисту національних інтересів, а й вирішальною умовою дотримання і реалізації національних інтересів [4, с. 13].

Дослідники Е. Бухвальд, Н. Головацька, С. Лазуренко пропонують розглядати економічну безпеку держави як найважливішу якісну характеристику економічної системи, її визначальну здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку народного господарства [5, с. 27].

На нашу думку, під економічною безпекою держави варто розуміти багатофакторну систему, головною метою якої є забезпечення сталого економічного розвитку від негативного зовнішнього та внутрішнього впливу. Зважаючи на важливість та необхідність цього питання, державне регулювання є невід'ємною умовою нормального та безперебійного функціонування економічної безпеки країни.

Отже, державне регулювання економіки — це цілеспрямований та активний вплив державних та над-

державних органів управління на функціонування та розвиток цілісної економічної системи (тобто на її розширене відтворення) шляхом використання економічних законів і вирішення економічних суперечностей за допомогою певної сукупності форм і методів [6].

Такий вплив здійснюється через певний механізм державного регулювання, який включає в себе наступні основні складові: цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти й об'єкти, методи, форми державного регулювання. Для недопущення безсистемного та руйнівного втручання в економічний механізм господарювання державне регулювання ґрунтується на принципах, наведених на рис. 1.

Тобто з цього рисунка випливає, що до принципів державного регулювання належать:

- ефективність — передбачає кінцевий економічний ефект, нейтралізацію монополій та циклічності, раціональну податкову політику;
- справедливість — коригування системи перерозподілу, матеріальних благ з метою запобігання різкому розшаруванню суспільства за доходами;
- пріоритет права над економікою — відповідним законодавчим регулюванням здійснюється трансформація державної власності у приватну, формується клас підприємців та створюється відповідний базис ринкових відносин;
- стабільність — забезпечує вирівнювання підйомів і спадів ділового циклу, створення додаткових робочих місць, підтримку економічного зростання на тривалий період;



Рис. 1. Принципи державного регулювання
Складено автором на основі джерела [7]

- системність — передбачає всебічний підхід до розв’язання економічних, соціальних, зовнішньоекономічних та інших завдань;

- адекватність — означає, що система державного регулювання економіки та засоби її застосування мають відповідати реаліям конкретного етапу соціально-економічного розвитку держави, враховувати її інтереси в контексті тенденцій у змінах регіональних та світових ринків;

- оптимального поєднання адміністративно-правового і економічних важелів — гарантує на макроекономічному рівні формування раціональної структури виробництва;

- поступовості та поетапності — вимагає при переході від адміністративно-командної до нової системи державного регулювання введення

економічних регуляторів у міру того, які будуть створені об’єктивні передумови, насамперед, для завершення процесів роздержавлення, приватизації та макроекономічної стабілізації;

- єдності стратегічного і поточного державного регулювання — забезпечує можливість дотримання економічного і соціального стратегічного курсу, який передбачається державними, галузевими, науково-технічними та іншими програмами;

- дотримання вимоги матеріальної і фінансової збалансованості — забезпечує реальність регулятивних заходів з позицій наявного ресурсного потенціалу суспільства [7].

Принципи державного регулювання економіки реалізуються через певні методи, які становлять

сукупність конкретних регулюючих засобів впливу на заінтересований об'єкт для вирішення конкретно поставлених завдань. Методи мають певний статус обов'язковості для застосування і демонструють закономірності державно-регуляторних відносин (рис. 2).

Як відображено на рис. 2, методи державного регулювання залежно від класифікаційних ознак поділяються:

- за засобами впливу на суб'єкти ринку:
 - прямі — використовують з метою безпосереднього втручання держави в економічні процеси та економічну діяльність суб'єктів [8];
 - непрямі — ціни, митне регулювання, пільги, оподаткування, валютні обмеження;
- залежно від засобів впливу на ринок:
 - правові — передбачають прийняття законів і законодавчих актів Верховної Ради України, видання указів Президента, а також вироблення механізму

їх реалізації та контролю [9, с. 311];

- адміністративні — методи прямого впливу, які безпосередньо діють на функціонування суб'єктів ринку. До них належать: визначення стратегічних цілей розвитку економіки та їх відображення в індикативних та інших планах, цільових програмах; державні замовлення й контракти на постачання певних видів продукції, виконання робіт, надання послуг; державна підтримка програм, замовлень і контрактів; нормативні вимоги до якості й сертифікації технології та продукції; правові й адміністративні обмеження та заборони щодо виробництва певних видів продукції; ліцензування операцій з експорту та імпорту товарів [10, с. 21];
- економічні — це система прийомів і способів прямого впливу на суспільно-господарський розвиток. До економічних методів регулювання належать: прогнозування, планування,

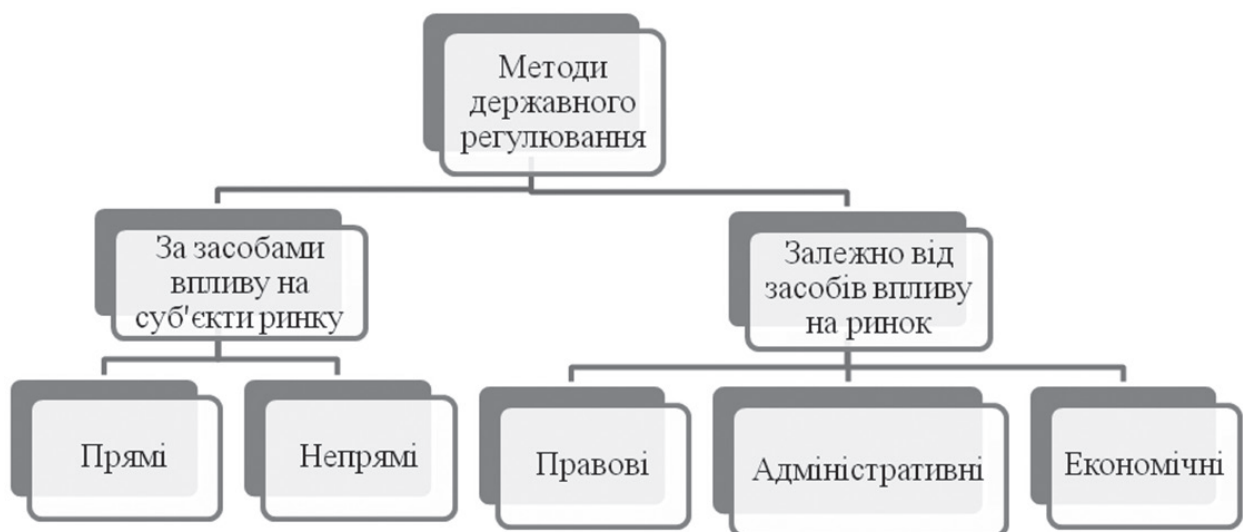


Рис. 2. Методи державного регулювання
Складено автором на основі джерела [7]

програмування, матеріальне стимулювання та санкції, фінансування й кредитування тощо [9, с. 311].

Ми вважаємо, що доцільно розглянути саме правові методи, оскільки вони становлять правову основу забезпечення економічної безпеки держави. До них належать:

- Конституція України;
- Кодекси України (Кримінальний, Кримінальний процесуальний, “Про кримінальні правопорушення”);
- Закони України (“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, “Про очищення влади”, “Про запобігання корупції”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, “Про державну службу”);
- Укази Президента України (“Про Національну раду з питань антикорупційної політики”, “Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України”);
- Постанови Кабінету Міністрів України;
- накази міністерств.

Конституція України — регулює відносини у сфері господарювання, зокрема, відповідно до ст. 18 зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права [11; 27–29].

Кримінальний кодекс України (далі — ККУ) має своїм завданням

правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам. Відповідно до ст. 354 ККУ пропозиція чи обіцянка працівникові підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особі, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, надати йому (їй) або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи не вчинення працівником будь-яких дій з використанням становища, яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи — караються штрафом від ста до двохсот п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до ста годин, або виправними роботами на строк до одного року, або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк [12].

Відповідно до ст. 131 Кримінально процесуального кодексу України (далі — КпКУ) заходами забезпечення кримінального провадження є: виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; тимчасовий доступ до речей і документів; тимча-

сове вилучення майна; арешт майна; затримання особи; запобіжні заходи [13].

У ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) зазначено, що завданням цього документа є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Відповідно до ст. 172 цього документа зазначено, що порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків — тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка [14].

Крім того, відповідно до ст. 38 Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” зазначено, що порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб — тягне за собою накладення штрафу від ста

п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру [15].

Згідно із Законом України “Про очищення влади” у ст. 1 зазначено, що очищення влади (люстрація) — це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі — посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [16].

Відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” в ст. 4 зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [17].

У ст. 16 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” зазначено, що Національне бюро: здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спе-

ціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, діє щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро; забезпечує особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях; забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення; звітує про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи; здійснює міжнародне співробітництво у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України [18].

Згідно зі ст. 8 п. 9 Закону України “Про державну службу” державний службовець повинен додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції [19].

Відповідно до Указу Президента України “Про Національну раду з питань антикорупційної політики” зазначено, що Національна рада відповідно до покладених на неї основних завдань: комплексно оцінює ситуації і тенденції у сфері запобіган-

ня і протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання; здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії, вносить пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію; бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції; готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції; бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики; організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи; сприяє науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері; готує пропозиції щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції [20].

Згідно з Указом Президента України “Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України” зазначено, що основними завданнями Ради громадського контролю є: здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антико-

рупційного бюро України; сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції [21].

Окрім методів державного регулювання протидії корупції у сфері економічної безпеки України присутні суб'єкти, які керуються відповідними нормативно-правовими актами. До основних суб'єктів належать:

- органи прокуратури здійснюють нагляд за досудовим розслідуванням, підтримування державного обвинувачення в суді [22];
- служба безпеки України проводить виявлення корупційних злочинів і направлення їх на розслідування слідчим органам [23];
- генеральна інспекція внутрішніх розслідувань здійснює повноваження щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами, проведення службових розслідувань щодо прокурорів та працівників органів прокуратури [24];
- вищий антикорупційний суд здійснює правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинами та судовий контроль за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [25];
- поліція здійснює розслідування дрібних корупційних злочинів, корупційних адміністративних правопорушень [26].

Отже, з проведеного дослідження ми бачимо, що на сьогодні відсутній злагоджений механізм щодо державного регулювання протидії корупції в економічній сфері, що, своєю чергою, призводить до зниження антикорупційної діяльності в країні. Звісно, варто зауважити, що створення відповідного нормативно-правового забезпечення цього питання, існують суб'єкти, які є компетентними в даному питанні, але все одно методи та покарання за вчинення злочинів у сфері економічної безпеки мають бути більш жорсткі та справедливі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Старостенко Г.* Національна економіка: навч. посіб. [Електронний ресурс] / Г. Старостенко, С. Онишко, Т. Поснова. — К. : Ліра-К, 2011. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1344061444697/ekonomika/natsionalna_ekonomika_ekonomichna_bezpeka
2. *Тамбовцев В.* Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура, проблемы / В. Тамбовцев // Весн. МГУ. — Сер. 6. Экономика. — 1995. — № 3. — С. 3.
3. *Користін О.* Економічна безпека: навч. посіб. [Електронний ресурс] / [О. Користін, О. Барановський, Л. Герасименко та ін.]; за ред. О. Джу-жі. — К. : Алерта; КНТ; Центр учб. л-ри, 2010. — Режим доступу: http://libfree.com/101560472_ekonomikateoretichni_zasadi_ekonomichnoyi_bezpeki.html#127
4. *Пендюра М.* Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / М. М. Пендюра. — К.: [б. в.], 2005. — 212 с.

5. Бухвальд Э. Макроаспекты экономической безопасности: факторы, критерии и показатели / Э. Бухвальд, Н. Словацкая, С. Лазаренко // Вопр. экономики. — 1994. — № 12. — С. 25–44.
6. Мочерний В. С. Економічна теорія [Електронний ресурс] : посібник / В. С. Мочерний, М. В. Дзюбенко. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/ekonomika/derzhavne_regulyuvannya_ekonomiki
7. Калетник Г. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Г. М. Калетник, А. Г. Мазур, О. Г. Кубай. — К. : Хай-Тек Пресс, 2011. — 428 с. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1566052638685/ekonomika/printsiipi_metodi_derzhavnogo_regulyuvannya_ekonomiki
8. Мельник А. Ф. Національна економіка: навч. посіб. [Електронний ресурс] / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович. — К.: 2011. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1157071841813/ekonomika/metodi_derzhavnogo_regulyuvannya_ekonomiki
9. Губарева І. О. Механізм державного регулювання протидії корупції у системі забезпечення економічної безпеки України / І. О. Губарева, П. Й. Бернацький // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. — Сер. Економічна. — 2011. — Вип. 2. — С. 307–314.
10. Третьак Г. С. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст]: навч. посіб. / Г. С. Третьак, К. М. Бліщук. — Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 128 с.
11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня. 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/page4>.
12. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341–III [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>
13. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>
15. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” від 07.04.2011 р. № 3207-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>
16. Закон України “Про очищення влади” від 16.09.2014 р. № 1682-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
17. Закон України “Про запобігання корупції” від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1469702127168206>
18. Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14.10.2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
19. Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VIII

- [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
20. Указ Президента України “Про Національну раду з питань антикорупційної політики” від 14.10.2014 р. № 808/2014 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>
21. Указ Президента України “Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України” від 15.05.2015 р. № 272/2015 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/272/2015>
22. Закон України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
23. Закон України “Про Службу безпеки України” від 25.03.1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
24. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua>
25. Закон України “Про Вищий антикорупційний суд” від 07.06.2018 р. № 2447-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>
26. Закон України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
27. Акімова Л. М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки / Л. М. Акімова // Держ. упр.: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове вид. — 2015. — № 5. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>
28. Акімова Л. М. Етапи становлення економічної безпеки держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Л. М. Акімова // Держ. упр.: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове вид. — 2016. — № 8. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1246>
29. Акімова Л. М. Сутнісна характеристика основних загроз в економічній безпеці держави / Л. М. Акімова // Держ. упр.: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове вид. — 2016. — № 10. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1247>

REFERENCES

1. Starostenko G., Onyshko S., Podsnov T. (2011), *Natsionalna ekonomika [National Economy]*, Lira, Kyiv, Ukraine.
2. Tambovtsev V. (1995), “Economic security of economic systems: structure, problems”, *Bulletin of MSU, Series 6 Economics*, vol. 6, p. 3.
3. Korystin O., Baranovsky O., Gerasimenko L. (2010), *Ekonomichna bezpeka [Economic Security]*, Center for Educational Literature, Kyiv, Ukraine.
4. Pendjura M. (2005), “National Security of Ukraine in the context of modern European geopolitical transformations”, Ph.D. Thesis, Theory and history of state and law, Kyiv National University of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine.

5. *Buchwald E., Slovatskaya N., Lazarenko S.* (1994), "Macroaspects of economic security: factors, criteria and indicators", *Pytannia ekonomiky*, vol. 12, p. 25–44.
6. *Mocherny S., Dzyubenko M.* (1999), *Ekonomichna teoriia* [Economic theory], Academy, Kyiv, Ukraine.
7. *Kaletnik G., Mazur A., Kubay, O.* (2011), *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky* [State regulation of the economy], High-Tech Press, Kyiv, Ukraine.
8. *Melnik A., Vasina A., Zhelyuk T., Popovich T.* (2011), *Natsionalna ekonomika* [National economy], Znannya, Kyiv, Ukraine.
9. *Gubareva I., Bernatsky, P.* (2011), "The mechanism of state regulation of combating corruption in the system of providing economic security of Ukraine", *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 2, p. 307-314.
10. *Tretyak G., Blischuk K.* (2011), *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky ta ekonomichna polityka* [State regulation of the economy and economic policy], LRIDU NADU, Lviv, Ukraine.
11. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/page4> (Accessed 28 June 2018).
12. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2001), Criminal Codex of Ukraine, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page> (Accessed 25 April 2018).
13. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2012), Criminal Procedural Codex of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (Accessed 23 April 2018).
14. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1984), The Code of Ukraine on Administrative Offenses, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page> (Accessed 28 June 2018).
15. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2011), The Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine concerning liability for corruption", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3207-17> (Accessed 17 April 2018).
16. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine "On purge of authorities", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (Accessed 30 June 2018).
17. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine "On Preventing Corruption", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1469702127168206> (Accessed 14 May 2018).
18. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine "On National Anti-Corruption Bureau of Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (Accessed 16 May 2018).
19. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine "On the civil service", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 20 May 2018).
20. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), Decree of the President of Ukraine "On National Anti-Corruption Policy Council", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> (Accessed 22 May 2018).
21. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), Decree of the President of Ukraine "Issues of the Public Control Council at the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/272/2015> (Accessed 15 May 2018).
22. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page> (Accessed 28 June 2018).

- zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (Accessed 25 May 2018).
23. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1992), The Law of Ukraine “On the Security Service of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (Accessed 23 March 1992).
 24. Official website of the General Prosecutor’s Office of Ukraine: <https://www.gp.gov.ua>.
 25. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2018), The Law of Ukraine “On the Supreme Anticorruption Court”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (Accessed 7 June 2018).
 26. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “On the National Police”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (Accessed 2 July 2018).
 27. *Akimova L. M.* (2015), “Theoretical Foundations of Public Administration for the Development of National Security”, Public administration: improvement and development: an electronic scientific specialized publication, [Online], vol. 5, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210> (Accessed 2 July 2018).
 28. *Akimova L. M.* (2016), “Stages of formation of economic security of the state: foreign and domestic experience”, Public administration: improvement and development: an electronic scientific specialized publication, [Online], vol. 8, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1246> (Accessed 5 July 2018).
 29. *Akimova L. M.* (2016), “Essential characteristics of the main threats to the economic security of the state”, Public administration: improvement and development: an electronic scientific specialized publication, [Online], vol. 10, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1247> (Accessed 10 July 2018).



УДК 351.752

Бельська Тетяна Валентинівна,

доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: + 38 (066) 450 62 12, e-mail: tanya_belska@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2792-4700

Бельская Татьяна Валентиновна,

доктор наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: + 38 (066) 450 62 12, e-mail: tanya_belska@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2792-4700



Bielska Tetiana Valentynivna,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshala Bazhanova, 17, tel.: + 38 (066) 450 62 12, e-mail: tanya_belska@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2792-4700

Інкін Максим Валерійович,

магістрант кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, Україна, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: +38 (099) 320 09 96, e-mail: inkin_78@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3691-220X

Инкин Максим Валерьевич,

магистрант кафедры менеджмента и администрирования, Харьковская национальная академия городского хозяйства, 61002, Украина, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: +38 (099) 320 09 96, e-mail: inkin_78@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3691-220X

Inkin Maksym Valeriyovych,

master student of Management and Administration Department, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshala Bazhanova, 17, tel.: +38 (099) 320 09 96, e-mail: inkin_78@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3691-220X

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-30-41

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ АСИМЕТРИЧНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Запропоновано нестандартні погляди на процес здійснення децентралізації в Україні. Проаналізовано процеси налагодження комунікації у новостворених громадах. Доведено, що ретельне планування і впровадження комунікативних стратегій є необхідним для прийняття управлінських рішень. Здійснюється воно через проведення інформаційних та просвітницьких заходів з метою зростання рівня громадської культури, посилення самоорганізації населення, громадської активності.

Серед необхідних заходів пропонується: внести зміни в положення про старосту; визначити механізми взаємодії органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади і старост з органом самоорганізації населення, розробити та затвердити Положення, в якому регламентувати процедуру створення та функціонування органу самоорганізації населення; в Статуті об'єднаної територіальної громади закріпити процедуру та визначити механізм участі в процесі прийняття рішень жителів периферійних населених пунктів, сприяти забезпеченню громадян, у т. ч. мешканців периферійних населених пунктів, якісним інтернет-зв'язком, організувати проведення навчальних заходів з надання населенню базових знань по роботі з персональним комп'ютером та в Інтернеті; створити окремий комунікаційний підрозділ органу місцевого самоврядування для сприяння функціонування та розвитку органів самоорганізації населення периферійних населених пунктів, забезпечення комунікацій між ними. Автори акцентують увагу на необхідності формування комунікативної політики органів місцевого самоврядування, з одного боку, та культури громадської участі мешканців територіальних громад, з іншого боку, що має забезпечити прозорість і відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, знижувати соціальну напруженість та забезпечити подальший рух у сфері демократичних перетворень.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, органи самоорганізації населення, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, комунікація, комунікативна політика, культура громадської участі.

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ АСИММЕТРИЧНЫХ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН: КОММУНИКАТИВНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. Предлагаются нестандартные взгляды на процесс осуществления децентрализации в Украине. Анализируются процессы налаживания коммуникации во вновь образованных общинах. Доказано, что тщательное планирование и внедрение коммуникативных стратегий необходимо для принятия управленческих решений. Оно осуществляется путем проведения информационных и просветительских мероприятий с целью роста уровня

общественной культуры, усиление самоорганизации населения, общественной активности.

Среди необходимых мер предлагается: внести изменения в положение о старосте; определить механизмы взаимодействия органа местного самоуправления объединенной территориальной общины и старост с органом самоорганизации населения, разработать и утвердить Положение, в котором регламентировать процедуру создания и функционирования органа самоорганизации населения; в Уставе объединенной территориальной общины закрепить процедуру и определить механизм участия в процессе принятия решений жителей периферийных населенных пунктов, способствовать обеспечению граждан, в т. ч. жителей периферийных населенных пунктов, качественной интернет-связью, организовать проведение учебных мероприятий по предоставлению населению базовых знаний по работе с персональным компьютером и в Интернете; создать отдельное коммуникационное подразделение органа местного самоуправления для содействия функционированию и развитию органов самоорганизации населения периферийных населенных пунктов, обеспечения коммуникации между ними. Авторы акцентируют внимание на необходимости формирования коммуникативной политики органов местного самоуправления, с одной стороны, и культуры общественного участия жителей территориальных общин, с другой, что должно обеспечить прозрачность и открытость деятельности органов местного самоуправления, снижать социальную напряженность и обеспечить дальнейшее движение в сфере демократических преобразований.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, органы самоорганизации населения, органы местного самоуправления, гражданское общество, коммуникация, коммуникативная политика, культура общественного участия.

PROBLEMS OF FORMATION OF ASYMETRIC JOINED TERRITORIAL COMMUNITIES: COMMUNICATIVE ASPECT

Abstract. The authors suggest non-standard views on the process of decentralization in Ukraine. The processes of establishing communication in the newly formed communities have been analyzed. The authors note that the careful planning and implementation of communicative strategies is necessary for making administrative decisions and is carried out through informational and educational measures aimed at raising the level of public culture, increasing self-organization of the population and public activity.

Among the necessary measures the author suggests making changes to the positions of starosta; defining mechanisms of cooperation between local government body of the united territorial community, starostas and the body of self-organization of the population, forming and approving the Regulation, which regulates the procedure for formation and functioning of the body of self-organization of the population; in the Statute of the united territorial community establishing the procedure and determining the mechanisms for participation of

citizens of peripheral settlements in decision-making process, ensuring a high-quality Internet for citizens including residents of peripheral settlements, organizing educational events to provide citizen with basic knowledge of work on personal computer and Internet; creating a separate communicative unit of local government body in order to promote the functioning and development of bodies of self-organization of the population and the peripheral settlements, ensure communication between them. The authors focus on the necessity to establish communicative policies of local government bodies on the one hand, and culture of public participation of residents of territorial unities, what should contribute to transparency and openness in the activity of local government bodies, reduce social tension and ensure further movement in the field of democratic transformations.

Keywords: united territorial communities, bodies of self-organization of the population, local government bodies, civil society, communication, communicative policy, culture of public participation.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні процесу створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що передбачено Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [1], ставить перед собою мету формування територіальних громад, спроможних самостійно вирішувати питання управління своїми територіями та надає цим громадам нові перспективи подальшого розвитку. Однак цей процес не враховує інтереси периферійних населених пунктів, зокрема асиметричних ОТГ, де після процесу об'єднання (чи приєднання) громад, не розміщуються органи місцевого самоврядування.

Можна спрогнозувати, що наслідком цього може стати певна монополізація центрів громад у прийнятті рішень. Це, своєю чергою, може призвести до низки таких негативних чинників, як: поява конфліктних ситуацій між периферійними насе-

леними пунктами та центром; мінімізація можливостей мешканців сіл та селищ, які не є центрами громади в обстоюванні інтересів населеного пункту, який вони представляють; втрата авторитету органів місцевого самоврядування, поява проблем у сфері управління тощо.

Варто зауважити і те, що при створенні об'єднаних територіальних громад докорінним чином змінюються комунікативні процеси, моделі і схеми, формується нова тактика і стратегія комунікаційної політики, визначається її новий потенціал. Такі кардинальні зміни можуть призводити до збільшення суб'єктивної, не обгрунтованої об'єктивними чинниками оцінки ситуації.

Налагоджена конструктивна, адаптована до сучасних умов комунікація між органами місцевого самоврядування асиметричних ОТГ та членами периферійних населених пунктів може сприяти подоланню

зазначених проблем, зниженню рівня конфліктності та унеможливленню ризиків їх появи в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти комунікативного потенціалу місцевого самоврядування в Україні розкриті дослідниками Е. Афоніним, Л. Гонюковою, Р. Войтович [2], Е. Мерманн [3], С. Штурхецьким [4], а політична комунікація — К. Кросом [5]. Вплив новітніх комунікаційних інтернет-мереж на розвиток публічної сфери розглядалися О. Третьяком [6].

У 2016 році Асоціація сприяння самоорганізації населення провела міжрегіональне дослідження периферійних населених пунктів в ОТГ на предмет конфлікту з центром ОТГ, публікації про це дослідження містяться у працях О. Колеснікова, О. Калашнікової “Периферійні громади в ОТГ — партнери чи падчерки центру” [7] та “Аналітичні матеріали для дебатів на тему: “Периферійні території об’єднаних громад: механізми захисту прав та реалізації інтересів” (на прикладі півдня України)” [8].

Метою цієї статті є розкриття проблеми виникнення конфліктності в процесі створення територіальних громад; визначення шляхів налагодження комунікації між органами місцевого самоврядування новостворених асиметричних ОТГ та мешканцями периферійних населених пунктів.

Виклад основного матеріалу. Науковці та практики визначають два типи об’єднаних територіальних громад. Перший — це так звані симетричні громади, де населення більш-менш пропорційно розподілене між

поселеннями. Другий тип — асиметричні ОТГ, де адміністративний центр домінує. У ньому проживає більшість жителів і збирається більшість податків, відповідно, і більшість депутатів ради представляють центр. Наслідком цього може стати диспропорція між кількістю місцевих депутатів, обраних до об’єднаної територіальної громади від центру ОТГ, та кількістю місцевих депутатів, обраних від периферійних населених пунктів тієї ж ОТГ, а також між виборцями, які мешкають в центрі ОТГ та в периферійних населених пунктах ОТГ. Щодо міст обласного підпорядкування, до яких приєднуються сільські, селищні ради, то таке твердження є взагалі безальтернативним.

Усі ці чинники несуть в собі ризики появи різнопланових конфліктних ситуацій між центрами ОТГ та їх периферіями, що є перешкодою для всебічного розвитку громади. Порушення взаємозв’язку між мешканцями громади і місцевою владою ще більш ускладнює цей процес. Водночас застосування комунікативних методів позитивно впливає на налагодження конструктивного діалогу між різними частинами громади, що сприяє подоланню проблем розвитку громади та зниженню ризику їх появи.

Беручи до уваги цей факт, можна стверджувати, що забезпечення комунікації між органами місцевого самоврядування та членами об’єднаної територіальної громади є вкрай важливим аспектом розвитку ОТГ загалом.

Виходячи з того, що слово комунікація прийшло до нас через англій-

ську мову (communication) від латинського *communicare* й означає “перебувати у зв’язку, брати участь, об’єднуватися”, ідея єдності, об’єднання, зв’язку зі спільнотою є визначальною для поняття комунікації, або спілкування.

Для сучасної України найважливішою, на наш погляд, серед функцій комунікації є функція зниження соціальної напруженості, яка покликана забезпечити подальший рух у сфері демократичних перетворень.

Важливою функцією комунікативної політики органів місцевого самоврядування, об’єднаних територіальних громад, є функція легітимізації влади. “Будь-яка влада тільки тоді стає владою, коли її настанови, накази, повеління сприймаються підвладними як справді обов’язкові й необхідні від самого єства, а їх невиконання — порушення правди життя, як злочин. Легітимність влади є її невід’ємною ознакою” [9, с. 45]. Під легітимністю розуміється визнання або підтвердження законності чийхось прав та повноважень. Такою, власне, і є згода громадян із правом одних (влади) впливати на інших (суспільство).

Центральною посадовою особою, яка представляє інтереси села (селища) в центрі громади, є староста. Статтею 14 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10] передбачено, що староста є членом виконкому органу місцевого самоврядування. Старости обираються за мажоритарною виборчою системою.

1 травня 2018 року Верховна Рада ухвалила законопроект № 6466 (зміни до Закону України “Про добровільне об’єднання територіаль-

них громад”) щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення.

Зміни до Закону передбачають, що до територіальних громад міст республіканського значення в Криму чи обласного значення добровільно можуть приєднуватися суміжні сільські, селищні територіальні громади за рішенням сільської чи селищної ради. Повноваження таких рад припиняються, коли набирає чинності рішення про добровільне приєднання до об’єднаної територіальної громади (ОТГ). З того моменту повноваження переходять до міськради міста обласного чи республіканського значення. У разі такого приєднання до проведення чергових місцевих виборів голів ОТГ, місцевих депутатів і старост не проводяться, а головою територіальної громади вважається голова міста.

Інтегральним показником легітимності влади стає показник рівня довіри громадян до владних інститутів, яка в сучасному демократичному світі не можлива без культури громадської участі. Така культура є одним з рівнів комунікативної політики, складові елементи якої — прозорість та відкритість. У разі недотримання таких вимог суспільний контроль за діями влади є неможливим. Лише тоді, коли влада “прозора”, тобто відкрита, публічна у своїх намірах, можна визначити, наскільки її дії відповідають закону та є моральними.

Необхідною складовою прозорості влади є її відкритість, яка на-

самперед характеризує зрозумілість цілей та функцій влади для громадян, а відповідно і її функціональну здатність задовольняти інтереси громадян та сприймати їхній вплив на неї. Відкритість тут має розглядатися передусім як певна форма доступу до інформації про діяльність влади, про процедури прийняття та використання державно-управлінських рішень, а також як можливість впливу на діяльність органів публічної влади — використовувати та змінювати те, до чого вже є доступ.

Однією з найефективніших форм громадської участі та важливим елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Правовий статус органів самоорганізації населення визначається Конституцією (ч. 5 ст. 140) та законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4, 14, 16, 60) і “Про органи самоорганізації населення”.

Відповідно до Закону “Про органи самоорганізації населення” [11] органами самоорганізації населення є комітети: будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонів, сільські, селищні. Вони є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення, виборними органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин.

Що ж до власне повноважень органу самоорганізації населення, то найвагомішими з них є:

- ведення обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльно-

сті органу, а також прийом громадян, розгляд їхніх звернень;

- представлення разом з депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

- внесення пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів;

- здійснення контролю за якістю наданих громадянам, які проживають в жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення в цих будинках ремонтних робіт;

- залучення на добровільних засадах населення до участі у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведенні робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садіб, дворів, вулиць, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, створення для цього тимчасових або постійних бригад і т. ін.;

- організація допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів.

Крім того, виключними повноваженнями органів самоорганізації населення є ще ряд повноважень зі сприяння та надання допомоги навчальним закладам, закладам і організаціям культури, фізичної культури і спорту, правоохоронним органам, а також депутатам відповідних місцевих рад в організації зустрічей з виборцями, прийому громадян та проведенні іншої роботи у виборчих округах [11, ст. 14].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [12] відповідно до ст. 8 надає право членам територіальної громади безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Проте порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, відповідно до ч. 3 ст. 8, може визначатися статутом територіальної громади або окремим законом про загальні збори.

24 березня 2015 року до Верховної Ради України групою депутатів було внесено проект Закону України “Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання”. Висновок Головного науково-експертного управління від 09.07.2015 р. (реєстр № 2467 від 24.03.2015 р.) говорить, що в законопроекті пропонувалося шляхом прийняття окремого закону визначити правові та організаційні засади скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання. При цьому пропонувалося визначити правові та організаційні засади скликання та проведення не лише загальних зборів, а й конференцій членів територі-

альної громади за місцем проживання, а також визначити повноваження загальних зборів (конференцій) та порядок їх реалізації [13]. Однак на даний час окремий закон щодо загальних зборів (конференцій), на жаль, не прийнятий.

У сучасному суспільстві важливим чинником відкритості влади є належне застосування мережі Інтернет. На думку дослідника С. В. Штурхецького, “комунікативний потенціал місцевого самоврядування” залежить від таких основних факторів, як: відстань між комунікатором і комунікантом (у тому числі з урахуванням ступеня доступу до певних комунікативних каналів і засобів); спроможності учасників комунікативного процесу в місцевому самоврядуванні продукувати й сприймати потік повідомлень; обмежувальних чинників суспільного регулювання: нормативного забезпечення комунікативного процесу, з одного боку, та потреби в такій комунікації — з іншого [4, с. 44]. Таким чином, цей ступінь розвитку комунікативного простору територіальної громади та її значний комунікативний потенціал можна розширити за допомогою соціально-медійних інструментів (тобто використовуючи Інтернет), що значно збільшить можливості вибору форм і способів вияву комунікативної активності в соціальних медіа між муніципалітетом і громадою, для вирішення різного роду управлінських завдань [6, с. 37]. Водночас багато сільських населених пунктів України мають проблеми з повноцінним використанням Інтернету, що пов’язано з високим тарифом для сільської місцевості,

низькою швидкістю, частим відключенням, відсутності спеціалістів з ремонту і налагодження комп'ютерів тощо.

У 2016 році Асоціація сприяння самоорганізації населення провела міжрегіональне дослідження периферійних населених пунктів в ОТГ. Розглядаючи конфліктні ситуації, які виникли у новостворених об'єднаних громадах, аналізуючи їх причини і наслідки, розробляючи рекомендації щодо подолання кризових явищ, порушуються проблеми різних складових функціонування громади (управлінські, економічні, законодавчі, комунікаційні та ін.). У цій статті ми акцентуємо увагу саме на комунікативній складовій.

Дослідження зафіксувало побоювання мешканців, що для периферійних територій доступність послуг може знизитись, і що вони залишаться сам на сам зі своїми проблемами. Це стало одним із головних аргументів проти об'єднання. Дослідження показало, що жителі невеликих сіл стурбовані перспективою того, що тільки центри ОТГ виграють від об'єднання, а периферія може лише програти.

У питаннях інформаційного супроводження діяльності ОТГ дослідження зафіксувало незадовільне інформаційне супроводження діяльності місцевих рад ОТГ, що ускладнює доступ мешканців, в тому числі периферійних громад, до інформації щодо діяльності рад. Інформаційне наповнення та оновлюваність матеріалів на існуючих сайтах, за висновками дослідження, потребує вдосконалення.

Розглядаючи питання безпосередньої участі мешканців периферійних

громад у процесах прийняття рішень, наголошується, що практика проведення консультацій із мешканцями ОТГ, в тому числі периферійних, за допомогою використання форм безпосередньої участі є непоширеною [8].

Висновки. Налагоджена комунікативна політика органу місцевого самоврядування є важливою і необхідною умовою всебічного розвитку громади. Виходячи з цього, можна стверджувати, що потреба в знаходженні оптимальних і науково обґрунтованих рішень, націлених на вирішення проблем громади в комунікаційній сфері, є одним з найважливіших завдань органів місцевого самоврядування, серед яких — ретельне планування і впровадження комунікативних стратегій, необхідних при проведенні інформаційних та просвітницьких заходів, як залучення членів територіальної громади до розроблення та прийняття управлінських рішень та інших; зростання рівня громадської культури громадян та самоорганізації населення, громадської активності, ефективного представлення інтересів населення в органах місцевого самоврядування тощо.

Для нормального розвитку громади та подолання проблем, пов'язаних з виникненням конфліктних ситуацій в комунікаційній сфері, які виникають, чи можуть виникнути між органами місцевого самоврядування асиметричних ОТГ та периферійними населеними пунктами, користуючись теоретичною базою і результатами практичних досліджень, які представлені в цій статті, на нашу думку, варто посилити кому-

нікаційний фактор в управлінських рішеннях органів місцевого самоврядування. На місцевому рівні це можна зробити через реалізацію таких заходів:

1. У Положенні про старосту закласти норму про погодження з ним проектів рішень, які стосуються інтересів населених пунктів, які він представляє.

2. Визначити механізми взаємодії органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади та старост з органом самоорганізації населення. Розробити та затвердити Положення, в якому регламентувати процедуру створення та функціонування органу самоорганізації населення.

3. Запровадити систематичне проведення загальних зборів членів територіальних громад на місцях, які включатимуть звіт представників органу місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, висловлювання думок і внесення пропозицій членів населених пунктів територіальних громад, а також постійне вивчення позиції мешканців, у т. ч. включаючи анкетування. Орган місцевого самоврядування повинен фіксувати й аналізувати питання, які порушуються громадянами на загальних зборах з метою надання своєчасної і компетентної відповіді, а також використання пропозицій і зауважень при прийнятті рішень.

4. Надати старості приміщення та технічне і матеріальне забезпечення, які дозволять ефективно здійснювати покладені на нього функції.

5. Для системності у взаємодії між органом місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади

та мешканцями периферійних населених пунктів громади закріпити за старостами комунікаційні функції.

6. У Статуті об'єднаної територіальної громади закріпити чітку процедуру та механізм, завдяки яким мешканці периферійних населених пунктів отримають реальну можливість приймати рішення (включаючи уже зазначені).

7. Сприяти забезпеченню громадян, у т. ч. мешканців периферійних населених пунктів, якісним інтернет-зв'язком. Створити спеціальні пункти інтернет-зв'язку. Організувати проведення навчальних заходів з надання населенню базових знань по роботі з персональним комп'ютером та в Інтернеті (в тому числі в соціальних мережах).

8. Створити окремий комунікаційний підрозділ органу місцевого самоврядування (для "великих" громад, у разі її фінансової спроможності).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про добровільне об'єднання територіальних громад* : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. — 265 с.
3. *Мерманн Елизабет.* Коммуникация и коммуникабельность. Практические рекомендации для открытой коммуникации / Э. Мерманн. —

- Пер. с нем. Е. И. Высочина. — Х. : Гуманитарний Центр, 2007. — 296 с.
4. *Штурхецький С. В.* Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні : монографія / С. В. Штурхецький. — Рівне : Овід, 2011. — 148 с.
 5. *Крос К.* Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних суспільствах: перспективи конкуренції / К. Крос. — Пер. з англ. Р. Ткачук. — К. : Основи, 2000. — 144 с.
 6. *Третяк О. А.* Вплив новітніх комунікаційних інтернет-мереж на розвиток публічної сфери політики / О. А. Третяк // Економічний часопис ХХІ. — Д., 2011. — С. 37–39.
 7. *Колесніков О.* Периферійні громади в ОТГ — партнери чи падчерки центру / О. Колесніков, О. Калашнікова // Асоціація сприяння самоорганізації населення. — Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/1zFMe535x7s2UgdutU2PvGk8upZGcJqsP/view>
 8. *Периферійні території об'єднаних громад: механізми захисту прав та реалізації інтересів: аналітичні матеріали для дебатів (на прикладі півдня України)* [Електронний ресурс] // Асоціація сприяння самоорганізації населення. — Режим доступу : https://drive.google.com/file/d/1r6le-gDE22RscRfWUta9UUEd_nQAIDfS/view
 9. *Рябов С. М.* Політологічна теорія держави / С. М. Рябов. — К. : Тандем, 1996. — 240 с.
 10. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21.05.1997 р. № 280 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html
 11. *Про органи самоорганізації населення* : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
 12. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21.05.1997 р. № 280 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html
 13. *Висновок на проект Закону України “Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання”* (реєстр від 24.03.2015 р. № 2467).

REFERENCES

1. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 29 August 2018).
2. *Afonin E. A., Gonjukova L. V., Voitovich R. V.* (2006), Hromads'ka uchast' u tvorenii ta zdiysnenni derzhavnoyi polityky [Public participation in the establishment and implementation of state policy], Center for Support of Civil Service Institutional Development, Kyiv, Ukraine.
3. *Mermann Elizabeth.* (2007), *Kommunikatsiia y kommunykabel'nost'. Praktycheskye rekomendatsyy dlya otkrytoy kommunikatsyy* [Communication and communication skills. Practical guidelines for open communication], Publishing house “Humanitarian Center”, Kharkiv, Ukraine.
4. *Sturgetsy S. V.* (2011), *Komunikatyvnyy potentsial mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini* [The communicative potential of local government in Ukraine], Ovid, Rivne, Ukraine.
5. *Cross C.* (2000), *Politychna komunikatsiya i vysvitlennya novyn u demokratychnykh suspil'stvakh: perspektyvy konkurentsii* [Political Communication and News Coverage in Democratic Societies: Prospects for

- Competition], Fundamentals, Kharkiv, Ukraine.
6. *Tretiak O. A.* (2011), The Influence of the Newest Internet Communications Networks on the Development of the Public Policy Sector, *Economic Journal of the XXI Century*, Dnipro, Ukraine, P. 37–39.
 7. *Kolesnikov O., Kalashnikova O.* (2017), Peripheral communities in OTG — partners or postdrug center, Association for the promotion of self-organization of the population, available at: <https://drive.google.com/file/d/1zFMe535x7s2UgdutU2PvGk8upZGcJqsP/view>
 8. *Peripheral territories of the united communities: mechanisms of protection of rights and realization of interests: analytical materials for the debate (for example, the south of Ukraine) (2016)* // Association for the promotion of population self-organization, available at: https://drive.google.com/file/d/1r6le-gDE22RscRfWUta9U-UEd_nQAIDfS/view
 9. *Ryabov S. M.* (1996), *Politologichna teoriya derzhavy* [Politologic theory of the state], Tandem, Kharkiv, Ukraine.
 10. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1997), The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html (Accessed 29 August 2018).
 11. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2001), The Law of Ukraine “On the bodies of self-organization of the population”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
 12. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1997), The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html (Accessed 29 August 2018).
 13. *Conclusion on the draft Law of Ukraine* (2015), “On general meeting (conference) of members of a territorial community at the place of residence” (Reg. № 2467 dated March 24).



УДК: 351.332.142.6

Близнюк Андрій Станіславович,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного ад-
міністрування, Міжрегіональна Акаде-
мія управління персоналом, 01042, Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (095)
452 17 71, e-mail: abliznyuk1986@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8768-5177

Близнюк Андрей Станиславович,
кандидат наук по государственному
управлению, докторант кафедры пуб-
личного администрирования, Межре-
гиональная Академия управления персо-
налом, 01042, Киев, ул. Фрометовская,
2, тел.: +38 (095) 452 17 71, e-mail:
abliznyuk1986@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8768-5177

Bliznuk Andrii Stanislavovich,

Candidate of science in Public Administration, doctoral student of the Interregional Academy of Personnel Management, 01042, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (095) 452 17 71, e-mail: abliznyuk1986@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8768-5177

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-42-52

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

Анотація. Систематизовано та уточнено теоретичні основи дослідження інституційного забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери.

Інституційну підтримку сектору рекреації формують державні та неурядові організаційні структури, створені на різних рівнях механізму, та реалізують свої рішення за допомогою методів державного управління в рекреаційній сфері в межах своїх повноважень. Існують тісні підпорядковані, координаційні зв'язки між цими організаційними структурами. Здійснено аналіз функціонального призначення основних інституційних акторів у рекреаційній сфері.

Визначено проблемні питання сучасного стану інституційного забезпе-
чення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери в

Україні. Визначено, що складність її регулювання полягає в тому, що в Україні відсутня чітка, уніфікована система державного регулювання рекреаційної сфери, тому певні її аспекти в нашій державі нині перебувають під контролем багатьох державних органів (міністерства, служби, агентства).

Підкреслено, що в системі державного управління рекреаційною сферою немає органу, що відповідає за проведення виключно функцій управління рекреаційними територіями; фактично усі органи державної влади мають функції управління відповідно до реакційних територій та рекреаційних ресурсів, поряд з функціями управління іншими ресурсами, об'єктами, територіями. Адміністративна діяльність органів влади спрямована на вирішення проблем організації, охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів тією мірою, що й для виконання інших завдань у різних сферах діяльності суспільства.

Викладено напрями оптимізації інституційного механізму державного регулювання розвитку рекреаційної сфери. Зазначено, що організаційно-економічний механізм має ґрунтуватися на формуванні регіональних інституцій, що дасть можливість концентрувати та координувати зусилля всіх суб'єктів рекреаційної діяльності з метою досягнення оптимального рівня рекреаційного потенціалу на регіональному рівні.

Ключові слова: рекреація, рекреаційна діяльність, інституційний механізм, організаційний механізм, державне регулювання, механізми державного регулювання.

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕКРЕАЦИОННОЙ СФЕРЫ

Аннотация. Систематизированы и уточнены теоретические основы исследования институционального обеспечения механизмов государственного регулирования развития рекреационной сферы.

Следует обратить внимание на то, что институциональную поддержку сектора рекреации формируют государственные и неправительственные организационные структуры, созданные на разных уровнях механизма, и реализуют свои решения с помощью методов государственного управления в рекреационной сфере в пределах своих полномочий. Существуют тесные подчиненные, координационные связи между этими организационными структурами. Проведен анализ функционального назначения основных институциональных актеров в рекреационной сфере.

Определены проблемные вопросы современного состояния институционального обеспечения механизмов государственного регулирования развития рекреационной сферы в Украине. Отмечено, что сложность ее регулирования заключается в том, что в Украине отсутствует четкая, унифицированная система государственного регулирования рекреационной сферы, поэтому некоторые ее аспекты в нашем государстве сейчас находятся под контролем многих государственных органов (министерства, службы, агентства).

Было подчеркнуто, что в системе государственного управления рекреационной сферой нет органа, который отвечает за проведение исключительно функций управления рекреационными территориями; практически все органы государственной власти имеют функции управления по отношению к реакционным территориям и рекреационным ресурсам, наряду с функциями управления другими ресурсами, объектами, территориями. Административная деятельность органов власти направлена на решение проблем организации, охраны рекреационных территорий и использования рекреационных ресурсов в той же степени, что и для выполнения других задач в различных сферах деятельности общества.

Изложены направления оптимизации институционального механизма государственного регулирования развития рекреационной сферы. Отмечено, что организационно-экономический механизм должен базироваться на формировании региональных институтов, которые позволят концентрировать и координировать усилия всех субъектов рекреационной деятельности с целью достижения оптимального уровня рекреационного потенциала на региональном уровне.

Ключевые слова: рекреация, рекреационная деятельность, институциональный механизм, организационный механизм, государственное регулирование, механизмы государственного регулирования.

FEATURES OF INSTITUTIONAL SUPPORT OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF RECREATION SPHERE DEVELOPMENT

Abstract. The theoretical foundations in the research of institutional support of mechanisms of state regulation of recreational sphere development are systematized and specified.

Attention is drawn to the fact that the institutional support of the recreation sector is shaped by state and non-governmental organizational structures created at different levels of the mechanism and implementing their decisions through the methods of public administration in the recreational sphere within their powers. There are close subordination, coordination and coordination relationships between these organizational structures. The analysis of the functional purpose of the main institutional actors in the recreational sphere is carried out.

The problematic issues of the current state of institutional provision of mechanisms of state regulation of the recreational sphere development in Ukraine are determined. It is noted that the complexity of its regulation lies in the fact that in Ukraine there is not a clear, unified system of state regulation of the recreational sphere, and therefore certain aspects of it in our state are now under the control of many state bodies (ministries, services, agencies).

It was emphasized that in the system of state management of recreational sphere there is no body that is responsible for carrying out exclusively functions of management of recreational territories; in fact, all state authorities have management functions in relation to reactionary territories and recreational resources,

along with functions of management of other resources, objects, territories . The administrative activity of the authorities is aimed at solving the problems of organization, protection of recreational territories and the use of recreational resources to the same extent as for the fulfillment of other tasks in various spheres of society's activity.

The directions of optimization of the institutional mechanism of state regulation of the recreational sphere development are outlined. It is noted that the organizational and economic mechanism should be based on the formation of regional institutions that would allow to concentrate and coordinate the efforts of all subjects of recreational activity in order to achieve the optimal level of recreational potential at the regional level.

Keywords: recreation, recreational activity, institutional mechanism, organizational mechanism, state regulation, mechanisms of state regulation.

Постановка проблеми. Характерною ознакою прогресивності структурних змін в економіці є розвиток сфери послуг і зростання її частки у валовому внутрішньому продукті, що зумовлено загальною тенденцією підвищення життєвого рівня населення та його прагненням до постійного розширення можливостей щодо задоволення власних різноманітних потреб. Важливу роль у цьому процесі відіграє рекреаційна сфера, функціонування якої спрямоване, насамперед, на збереження й відновлення здоров'я, а також на надання широкого спектра додаткових послуг, пов'язаних з повноцінним і активним відпочинком громадян. Відтак рекреаційна сфера має складну структуру свого вияву в суспільному житті України, а тому для ефективного її функціонування та розвитку потрібна державна координація і регулювання. Забезпечення умов для створення ефективної та узгодженої системи органів державного регулювання рекреаційної сфери України, на наш погляд, є важливим фактором

стійкого її соціально-економічного розвитку. Водночас саме інституційне забезпечення державного регулювання рекреаційної сфери відзначається складністю, суперечливістю і незавершеністю, що стримує її розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем державного регулювання рекреаційної сфери присвячені праці В. І. Бирковича, Н. Г. Білої, М. М. Білинської, В. Н. Василенка, Н. Р. Нижник, Д. В. Карамишева, С. І. Куща, В. П. Мегедь, Я. Ф. Радиша, О. І. Черниша, О. С. Шаптали, А. Donabedian, L. Forrest, С. Kaspar, J. Krippendorf та ін.

Проте значна частина досліджень з регулювання рекреаційної сфери не враховує специфіки та особливостей інституційного забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери. Крім того, ця проблема не рзглядалася комплексно і не містила таких складових: наукове обґрунтування, фінансове, матеріально-техніч-

не й нормативно-правове забезпечення.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є розроблення теоретичних основ та практичних підходів до удосконалення інституційного забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи систему органів державного управління рекреаційною сферою, необхідно враховувати їх управлінську компетенцію у цій сфері. Тобто до органів державного управління рекреаційною сферою належать ті органи, які наділені державно-владними функціями з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів, а ефективність управлінської діяльності залежить від повноти закріплення компетенції суб'єктів управління у законодавстві.

Серед органів державного управління рекреаційною сферою варто виділити Верховну Раду України, яка відіграє особливу роль в регулюванні відносин щодо охорони рекреаційних територій, оскільки вона у цій галузі наділена винятковою компетенцією. А саме, до відання Верховної Ради України, передусім, належить законодавче регулювання відносин у сфері охорони рекреаційних територій і використання рекреаційних ресурсів та визначення основних напрямів державної політики у цій галузі [1]. Виключними повноваженнями Верховної Ради України в галузі рекреації є: визначення основних напрямів державної політики в рекреаційній сфері; визначення пра-

вових засад регулювання відносин у рекреаційній сфері, їх удосконалення та адаптація із загальновизнаними нормами міжнародного права; визначення в законі про Державний бюджет України обсягу фінансового забезпечення рекреаційної галузі [2].

Управлінськими функціями в галузі охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів наділений Кабінет Міністрів України. Так, уряд здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики, забезпечує розроблення регіональних екологічних програм. Також Кабінет Міністрів України приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, тобто управлінська компетенція уряду у сфері охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів поширюється на рекреаційні зони, що входять до складу територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення (наприклад, на територіях національних природних парків виділяється зона регульованої рекреації та зона стаціонарної рекреації, біосферних заповідників — зона антропогенних ландшафтів тощо).

До того ж загальне керівництво діяльністю оздоровчо-лікувальними закладами здійснюється Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань діяльності курортів, а також обласними і Київською міською державною адміністрацією, іншими органами виконавчої влади і місцевого самоуправління.

Серед головних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері діяльності курортів можна виділити: установлення норм і правил користування природними лікувальними ресурсами; організацію ведення державного обліку природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів; затвердження режиму округів і зон санітарної охорони курортів державного значення; затвердження порядку ведення моніторингу природних територій курортів і порядку створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів України і Державного кадастру природних лікувальних ресурсів України [3].

Відтак Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України: здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики в галузі рекреації; розробляє й затверджує програми розвитку рекреаційної сфери в Україні, фінансує їх виконання відповідно до бюджетного законодавства; приймає нормативно-правові акти, що регулюють відносини в галузі рекреаційної діяльності; забезпечує раціональне використання рекреаційних ресурсів і вжиття заходів для їх збереження; сприяє розвитку рекреаційної індустрії та створенню ефективної рекреаційної інфраструктури; організовує та забезпечує реалізацію державної інвестиційної політики в галузі рекреаційної діяльності; готує та подає на розгляд Верховної Ради України як складову проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки проектів і програм

з розвитку рекреації; інформує Верховну Раду України про виконання програми розвитку рекреації в Україні; створює державну систему наукового забезпечення в галузі рекреаційної діяльності тощо [4].

Реалізуючи повноваження у рекреаційній сфері, зокрема стосовно охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів, Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання та мають нормативний, організаційно-упорядкувальний, компетенційно-установчий характер. Урядові акти спрямовані на врегулювання відносин, в яких безпосереднім об'єктом виступають як рекреаційні зони, що входять до складу інших територій та об'єктів, що підлягають охороні, так і рекреаційні території та рекреаційні ресурси.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику стосовно рекреаційної сфери є Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди), що здійснює свої управлінські функції відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України. Управлінська компетенція Мінприроди щодо рекреаційних територій є загальною, оскільки управління у сфері охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів Мінприроди здійснює нарівні з управлінням використанням і охороною інших природних ресурсів, природних об'єктів і територій.

Слід зауважити, що серед основних завдань Мінприроди не визначено завдань щодо охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів, лише загальні завдання: забезпечення раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду тощо. Більша ж частина повноважень Мінприроди у сфері охорони рекреаційних територій і використання рекреаційних ресурсів стосується рекреаційних зон, які входять до складу окремих територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

У межах управлінської структури Мінприроди України функціонують центральні органи виконавчої влади, які також здійснюють регулювання рекреаційно-туристичної сфери, а саме Державна екологічна інспекція, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство екологічних інвестицій України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство екологічних інвестицій.

На особливу увагу в системі державних органів управління рекреаційними територіями заслуговує Державна екологічна інспекція (Держекоінспекція України), до компетенції якої зараховано функцію контролю щодо раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, зокрема природ-

них рекреаційних ресурсів, додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зокрема рекреаційних зон, що входять до їх складу.

Через міністра аграрної політики та продовольства Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Державного агентства лісових ресурсів України (Держлісагентство). Держлісагентство є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. Щодо повноважень у сфері рекреації, то саме Держлісагентство приймає рішення про зарахування лісів до відповідної категорії. Адже лісові ділянки, що виконують рекреаційну, санітарно-гігієнічну та оздоровчу функції, використовуються для туризму, занять спортом, санаторно-курортного лікування та відпочинку населення, належать до категорії рекреаційно-оздоровчих лісів.

При цьому варто зауважити, що не всі питання, пов'язані з державним регулюванням рекреаційного природокористування, знаходяться в компетенції Міністерства екології та природних ресурсів, частина їх віднесена до повноважень центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координує і спрямовує Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проте слід зазначити, що система державної рекреаційної політики України не вичерпується зазначеними інституціями. Складність її регулювання полягає в тому, що в Україні не створено чіткої, єдиної системи державного регулювання рекреацій-

ної сфери і тому певні її аспекти на сьогодні в нашій державі перебувають в управлінні багатьох державних органів (міністерств, служб, агентств тощо).

Серед них треба виокремити такі міністерства: Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство молоді та спорту України тощо. Адже саме в рамках їхніх повноважень: забезпечується реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, соціального захисту населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу; здійснюється реалізація загальних правових, соціальних, економічних й організаційних основ фізичної культури і спорту в Україні та забезпечується і контролюється участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури і спорту.

Важливою державною інституцією щодо регулювання певних аспектів рекреаційно-туристичної сфери є і Міністерство культури України. Міністерство в установленому порядку вносить пропозиції щодо формування державної політики в курортній галузі, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій галузі, а також міжгалузеву коорди-

націю. Основними завданнями міністерства є участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в курортній галузі; розроблення та реалізація загальнодержавних програм розвитку курортів і туристично-рекреаційної сфери, ринку туристичних послуг, забезпечення захисту і безпеки туристів; визначення перспектив і напрямів розвитку рекреаційної сфери, розбудови матеріально-технічної бази рекреації; міжгалузєва координація та функціональне регулювання з питань рекреації; організація та розвиток системи наукового, інформаційно-рекламного забезпечення туристично-рекреаційної та курортної сфери [2].

Суб'єкти державного управління рекреаційною сферою представлені також центральними органами виконавчої влади в особі Міністерства інфраструктури України та Державного агентства з туризму та курортів України, а також спеціалізованими управліннями при обласних державних адміністраціях.

На місцевому рівні управлінськими повноваженнями у сфері організації, охорони рекреаційних територій і використання рекреаційних ресурсів наділені місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Зважаючи на подібне розмежування сфер впливу серед управлінської вертикалі, необхідно додати, що дані державні структури не в змозі контролювати увесь спектр відносин, що виникають у процесі рекреаційної діяльності в Україні. Також певну частку повноважень в управлінні рекреаційною сферою виконують: податкові інспекції на містах,

менеджери та керівники суб'єктів рекреаційної діяльності, посередницькі фірми, суб'єкти реклами та зв'язку тощо. Тобто у певному розумінні, в сфері рекреаційних послуг задіяні суб'єкти та особи різних форм власності.

Слід зауважити, що діяльність структур державного регулювання рекреаційної сфери на місцях також має подібні проблеми в регіонах. Це, передусім, залежить від нерозуміння самою місцевою владою значення рекреаційної сфери для розвитку місцевої економіки й необхідності регулювання на місцевому рівні та певною мірою зумовлено браком висококваліфікованих спеціалістів з питань рекреації як в органах місцевої влади, так і серед працівників сфери в регіоні.

У контексті розгляду цього питання варто наголосити, що в системі органів державного управління рекреаційної сфери немає органу, до компетенції якого належить здійснення винятково функцій управління рекреаційними територіями, фактично усі державні органи наділені управлінськими функціями щодо рекреаційних територій та рекреаційних ресурсів, поряд із функціями управління іншими ресурсами, об'єктами, територіями. Управлінська діяльність органів спрямована на вирішення завдань щодо організації, охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів тією ж мірою, що й на виконання інших завдань у різних сферах життєдіяльності суспільства.

До того ж в Україні спостерігаємо постійні реформи щодо зміни центрального органу загального дер-

жавного рівня, до компетенцій якого належить управління рекреаційною галуззю. Вважаємо, що це явище украй негативне, адже часті реорганізації та перерозподіл повноважень між уже існуючими та новоствореними державними структурами нівелюють можливість системності у функціонуванні механізму державного управління рекреаційною галуззю на всіх управлінських рівнях.

У зв'язку з тим, що Україна проголошує рекреацію одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для рекреаційної діяльності, виникає нагальна потреба у проведенні структурних змін у системі органів державної влади, що здійснюють державне регулювання рекреаційної сфери на всіх рівнях. Причому вдосконалення органів державної влади, які здійснюють регулювання рекреаційної сфери на місцевому, регіональному та центральному рівнях повинно відбуватися в руслі удосконалення й інших гілок української влади.

Чіткий розподіл прав та обов'язків різних рівнів управління є неодмінною умовою ефективності системи управління рекреаційною галуззю. Відтак ланка урядового управління рекреаційною діяльністю повинна забезпечувати: розроблення Концепції розвитку рекреаційної галузі, механізму її впровадження та забезпечення процесу реалізації; оформлення та подання до Верховної Ради законотворчих ініціатив; підготовку і внесення пропозицій до Кабінету Міністрів стосовно координації міністерств і відомств із питань розвитку рекреаційної галузі, її інфраструктури, матеріально-техніч-

ної бази, підприємств рекреаційної сфери різновідомчого підпорядкування усіх форм власності; організацію нових рекреаційних зон; створення та забезпечення національної інформаційно-рекламної системи галузі; організацію рекламної діяльності за цільовими інвестиційними проектами у країні та за кордоном.

Функціями ланки обласного управління (відділів з рекреації) мають бути: функції контролю за якістю обслуговування рекреантів, ліцензування рекреаторів, сертифікацію за-собів розміщення (готелів, кемпінгів, баз відпочинку), стимулювання розробок інноваційного туристично-рекреаційного продукту, нових форм обслуговування, пошук потенційних інвесторів.

Водночас, досліджуючи систему органів державного управління рекреаційною сферою, необхідно враховувати також рівень територіального поширення їхніх повноважень. Для невиснажливого використання рекреаційних ресурсів та охорони рекреаційних територій, передусім, необхідно забезпечити оптимальне співвідношення загальнодержавних і місцевих інтересів у створенні системи органів державного управління у цій сфері, адже саме місцеві органи найбільш поінформовані про проблеми місцевості та потреби населення, що дає змогу враховувати таку специфіку під час здійснення управлінських функцій.

Ефективне інституційне забезпечення має діяти на принципах прозорості, ефективності, економічності, оперативності та передбачати активну співпрацю з іншими структурами, зокрема недержавними, які

зацікавлені в розвитку рекреаційної галузі. Основним завданням такого забезпечення повинно бути створення сприятливих умов для розвитку рекреаційної сфери. Тобто можемо виділити такі основні вимоги до побудови ефективного інституційного забезпечення механізму державного управління рекреаційною сферою: усунення дублювання і розмежування функцій у діяльності; спеціалізація й уніфікація функцій управління за рівнями та організаційно-господарськими ланками; скорочення і здешевлення витрат на утримання управлінського апарату; економічність, стійкість, гнучкість і надійність інституційної структури.

На місцевому рівні найвиразніше виявляється недосконалість організаційно-функціональної структури управління рекреаційною сферою. Малочисельні інспекційні підрозділи з низьким матеріально-технічним забезпеченням неспроможні повною мірою задовольняти потреби і вимоги суспільства щодо належного контролю за станом навколишнього середовища й підвищенням його якості. Виходячи з цього, організаційно-економічний механізм має ґрунтуватися на утворенні регіональних інституцій, які б дозволили сконцентрувати та узгодити зусилля всіх суб'єктів рекреаційної діяльності задля досягнення оптимального рівня використання рекреаційного потенціалу на рівні регіону. При цьому важливо скоординувати дії служб, які функціонують у сфері рекреації, створити єдину раціональну систему інформаційного забезпечення, систему контролю, аналізу та експертизи.

Вирішення проблем, пов'язаних з інституційними засадами державного регулювання рекреаційної сфери, дасть змогу провести структурні зрушення в системі державної влади України з метою створення в державі цілісної системи державного регулювання рекреаційної сфери.

Висновки. Таким чином, інституційне забезпечення галузі рекреації формують державні та недержавні організаційні структури, які створені на різних рівнях механізму та реалізують свої рішення через методи державного управління в рекреаційній сфері в межах своїх повноважень. Між цими організаційними структурами існують тісні субординаційні, реординаційні та координаційні взаємозв'язки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гаман П.* Особливості функціонування механізму державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / П. Гаман // *Держава та регіони.* — 2015. — № 2. — С. 39–44.
2. *Лазор О.* Органи державного управління в галузі екології та природних ресурсів / О. Лазор // *Вісн. УАДУ.* — К. : УАДУ, 2011. — № 4. — С. 195–202.
3. *Розметова О.* Теоретичні засади державного регулювання розвитку рекреаційно-оздоровчо-туристичного комплексу / О. Розметова // *Держава та регіони.* — 2017. — № 4. — С. 183–188.
4. *Черчик Л.* Напрями удосконалення державного управління у сфері рекреаційного природокористування / Л. Черчик // *Наук.-інформ. вісн. Акад. наук вищ. освіти України.* — 2012. — № 2 (79). — С. 105–112.

REFERENCES

1. *Gaman P.* (2015), "Features of functioning of the mechanism of state regulation of tourism development at the regional level", *Derzhava ta rehiony*, vol. № 2, p. 39–44.
2. *Lazor O.* (2011), "Bodies of state administration in the field of ecology and natural resources", *Visnyk UADU*, vol. № 4, p. 195–202.
3. *Rosetovoy O.* (2017), "Theoretical Basis of State Regulation of the Development of the Recreation-Health-Tourist Complex", *Derzhava ta rehiony*, vol. № 4, p. 183–188.
4. *Cherchik L.* (2012), "Directions of improvement of public administration in the field of recreational nature use", *Nauk.-inform. visn. Akad. nauk vysch. osvity Ukrainy*, vol. № 2 (79), p. 105–112.

УДК: 35.078.2:338.2

Брендак Аліна Іванівна,

аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +380 (96) 625 32 78, e-mail: alina.brendak@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0204-5216

Брендак Алина Ивановна,

аспирант кафедры экономической политики и управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, вул. Антона Цедика, 20, тел.: +380 (96) 625 32 78, e-mail: alina.brendak@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0204-5216

Brendak Alina Ivanivna,

Ph.D. Candidate of Economic Policy and Governance Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: +380 (96) 625 32 78, e-mail: alina.brendak@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0204-5216

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-53-65



ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ УКРАЇНИ

Анотація. Одним із пріоритетних напрямів розбудови ефективної системи публічного управління в Україні є реформування державної митної справи. Затвердження оновленої редакції Митного кодексу України в 2012 році стало важливим кроком уперед у приведенні національної системи митного контролю до найкращих міжнародних стандартів. Однак практика свідчить, що з того часу у цій сфері відносин з'явилися нові загрози та виклики, пов'язані, зокрема, з наявністю прогалин у законодавстві та відсутністю дієвих механізмів управління митним сектором.

У зв'язку із зазначеним у статті проаналізовано ключові аспекти організації децентралізованого контролю у сфері державної митної справи. Це передбачає розділення двох основних процесів: процесу прийняття управлінських рішень та процесу виконання митних формальностей. З одного боку, це допоможе залучити якомога більше експертів, що є необхідною умовою

для більш зваженого прийняття управлінських рішень під час здійснення митного контролю, з іншого — такий підхід, як очікується, сприятиме доброчесності.

На практиці цей підхід може бути реалізований шляхом створення фронт- та бек-офісів на базі існуючих митниць. Фронт-офіси контактуватимуть у разі потреби з економічними операторами, а бек-офіси відіграватимуть провідну роль у процесі прийняття управлінських рішень. Основна ідея полягає в тому, що фронт- та бек-офіси мають бути розташовані в різних регіонах, а окремі рішення щодо однієї митної декларації, що базуються на аналізі та оцінці ризиків, можуть прийматись фахівцями, які територіально знаходяться у різних митницях (наприклад, митна вартість перевіряється в одному офісі, а нетарифне регулювання — в іншому).

При визначенні перспектив запровадження децентралізованого контролю в державній митній справі України акцентується на необхідності здійснення ряду змін, починаючи від перегляду організаційної структури митниць і закінчуючи вдосконаленням нормативно-правової бази. Комплексне впровадження такого підходу дасть можливість підвищити ефективність управління державною митною справою та забезпечити принципово новий рівень митної безпеки країни.

Ключові слова: державна митна справа, децентралізований митний контроль, митне оформлення, митні формальності, система управління ризиками, аналіз та оцінка ризиків, фронт- та бек-офіси.

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ ТАМОЖЕННОМ ДЕЛЕ УКРАИНЫ

Аннотация. Одним из приоритетных направлений построения эффективной системы публичного управления в Украине является реформирование государственного таможенного дела. Принятие обновленной редакции Таможенного кодекса Украины в 2012 году стало важным шагом вперед в рамках внедрения в национальную систему таможенного контроля лучших международных стандартов. Тем не менее, практика свидетельствует о том, что с тех пор в этой сфере появились новые угрозы и вызовы, связанные, в частности, с наличием пробелов в законодательстве и отсутствием действенных механизмов управления таможенным сектором.

В связи с этим в статье проведен анализ ключевых аспектов организации децентрализованного контроля в сфере государственного таможенного дела. Это предусматривает разделение двух основных процессов: процесса принятия управленческих решений и процесса выполнения таможенных формальностей. С одной стороны, это поможет привлечь как можно больше экспертов для более взвешенного принятия управленческих решений, с другой — этот подход, как ожидается, будет способствовать добропорядочности.

На практике такой процесс может быть реализован путем создания фронт- и бэк-офисов. Фронт-офисы будут поддерживать контакты с экономически-

ми операторами в случае необходимости, а бэк-офисы будут играть ведущую роль в процессе принятия управленческих решений. Основной идеей является то, что фронт- и бэк-офисы должны располагаться в разных регионах, а некоторые решения по одной таможенной декларации, основанные на анализе и оценке рисков, смогут приниматься экспертами, которые территориально находятся в разных таможенных органах (например, таможенная стоимость проверяется в одном офисе, а нетарифное регулирование — в другом).

При определении перспектив внедрения децентрализованного контроля в таможенном деле Украины акцентируется на необходимости осуществления ряда изменений, начиная с пересмотра организационной структуры таможен и заканчивая улучшением нормативно-правовой базы. По мнению автора, комплексное внедрение такого подхода позволит повысить эффективность управления государственным таможенным делом и обеспечить принципиально новый уровень таможенной безопасности Украины.

Ключевые слова: государственное таможенное дело, децентрализованный таможенный контроль, таможенное оформление, таможенные формальности, система управления рисками, анализ и оценка рисков, фронт- и бэк-офисы.

PROSPECTS OF DECENTRALIZED CONTROL IMPLEMENTATION IN THE AREA OF STATE CUSTOMS AFFAIRS OF UKRAINE

Abstract. One of the priorities of building an effective system of public administration in Ukraine is the reform in the area of state customs affairs. Approval of Ukrainian Customs Code renewed edition in 2012 was an important step forward in bringing national customs control system to the best international standards. Nevertheless practice shows that since then new threats and challenges in this area have appeared, due to some gaps in legislation and absence of effective mechanisms to manage customs sector.

Considering mentioned, in this article analysis of core elements of decentralized control in the area of state customs affairs is conducted. This approach requires separation of two main processes: process of decision making and process of customs formalities fulfillment. On the one hand this will help to involve as many experts as needed for better decision making during customs control, on the other hand such system is expected to contribute into integrity issues.

On practice such process may be put into place through establishing of front and back offices. Front offices will be in contact with economic operators in case if needed, and back offices will play leading role in the process of decision making. Core issue is that front and back offices should be geographically located in different regions and some decisions on one customs declaration based on risk analysis and assessment may be taken by experts located in different customs offices (e.g. customs value is checked in one office and non-tariff regulation in another one).

During prospects of decentralized control implementation in the area of state customs affairs of Ukraine identification it is stressed that some changes have to be done. Such changes have to be made ranging from customs organizational structure

review to legislation improvement. The author argues, that integrated implementation of such approach will help to improve efficiency of state customs affairs management and to ensure fundamentally new level of state customs security.

Keywords: state customs affairs, decentralized customs control, customs clearance, customs formalities, risk management system, risks analysis and assessment, front and back offices.

Постановка проблеми. Можливості забезпечення митної безпеки країни значною мірою визначаються ефективністю використання механізмів вибіркового митного контролю. Застосування сучасних технологій ризик-менеджменту у цій сфері відносин дає можливість нівелювати суб'єктивний фактор при прийнятті відповідних управлінських рішень і суттєво покращити якість публічного адміністрування державною митною справою. Так, відповідно до міжнародних норм і стандартів кожна країна має забезпечувати оптимальний баланс між спрощенням митних формальностей та забезпеченням належного рівня митного контролю.

На жаль, існуючі на теперішній час в Україні підходи до організації митного оформлення товарів, транспортних засобів не здатні повною мірою вирішити питання ефективного вибіркового контролю. Одноосібне митне оформлення та встановлені законодавством часові обмеження на здійснення митних формальностей не сприяють підвищенню якості та ефективності митного контролю, а також не дозволяють забезпечити належний рівень захищеності державних інтересів у межах реалізації компетенції митних органів. Запровадивши вибіркового митний контроль у сфері державної митної спра-

ви, який ґрунтується на результатах застосування системи управління ризиками, та не забезпечивши ефективного функціонування інших елементів, які компенсують можливість невиконання митних формальностей безпосередньо під час переміщення товарів, транспортних засобів через кордон (уповноважені економічні оператори, пост-митний контроль, митний аудит тощо), Україна допустила велику помилку.

Виправлення ситуації, що склалася, лежить не лише в площині запровадження зазначених вище механізмів, а й суттєвого вдосконалення базової моделі організації вибіркового митного контролю. Це актуалізує завдання визначення і впровадження засобів оптимізації митного контролю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Впровадження вибіркового митного контролю, що базується на управлінні ризиками, є предметом досліджень багатьох українських та зарубіжних вчених. Найповніший опис української системи ризик-менеджменту наведено в колективній монографії “Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика” за загальною редакцією І. Г. Бережнюка [1]. Автори цієї роботи зосередили свою увагу, зокрема, на аналізі та оцінці митних

ризиків під час митного контролю, правових аспектах застосування системи управління митними ризиками, пошуку шляхів удосконалення існуючої системи. Водночас можливі сценарії перегляду підходів до здійснення митних процедур, що базуються на управлінні ризиками, були досліджені лише частково, а конкретні засоби впровадження децентралізованого митного контролю взагалі не розглядались.

Метою цієї статті є аналіз ключових аспектів організації децентралізованого митного контролю, визначення перспектив та розроблення найбільш прийняттого варіанта його запровадження у сфері державної митної справи з урахуванням загроз та слабких ланок як у зовнішньому, так і внутрішньому митному середовищі України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 320 Митного кодексу України митний контроль має бути вибіркоvim та базуватися на результатах застосування системи управління ризиками. У ч. 1 ст. 318 Митного кодексу України визначено, що митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України [2]. Таким чином, здійснення додаткових митних формальностей при переміщенні окремих товарів, транспортних засобів за результатами застосування системи управління ризиками, не звільняє від потреби проведення загального контролю по інших зовнішньоекономічних операціях. Наразі, незалежно від результатів аналізу та оцінки ризиків, митник зобов'язаний перевірити кожен мит-

ну декларацію, подану для митного оформлення товарів. Так, відповідно до Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 631, виконання митних формальностей за митною декларацією полягає у виконанні певних дій.

1. Реєстрація митної декларації (перевірка відповідності формату, фіксування дати й часу подання шляхом присвоєння реєстраційного номера митній декларації та іншим документам (якщо такі документи подані) та внесення до митної бази даних).

2. Перевірка митної декларації (перевірка наявності рахунка або іншого документа, який визначає вартість товару, автоматична перевірка правильності заповнення митної декларації відповідно до вимог законодавства України з питань державної митної справи, зіставлення електронної та паперової копії митної декларації (у разі подання паперового примірника).

3. Прийняття митної декларації для оформлення шляхом проставлення відповідних відміток або штампів (проставлення відміток/штампів на паперових копіях або в електронному вигляді залежно від типу поданої декларації).

4. Відмова у прийнятті митної декларації для оформлення (може бути надана на цьому етапі, якщо митна декларація не містить усіх відомостей або подана без документа, який визначає вартість товару та є

обов'язковими відповідно до законодавства; електронна митна декларація не містить встановлених законодавством обов'язкових реквізитів або митну декларацію подано з порушенням інших вимог, встановлених Митним кодексом України);

5. Оформлення митної декларації, під час якої виконуються наступні митні формальності:

5.1. перевірка дотримання строків подання митної декларації (у випадках, визначених законодавством);

5.2. перевірка наявності відміток про завершення переміщення товарів (у випадках, визначених законодавством з питань державної митної справи);

5.3. контроль зіставлення (зіставлення реквізитів уповноваженого банку, курсів валют, перевірка наявності діючих (не скасованих) спеціальних санкцій, застосованих до суб'єкта(ів) господарської діяльності згідно із Законом України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; перевірка наявності відмов/незавершення митного оформлення товарів; перевірка дотримання встановлених законодавством заборон та обмежень з урахуванням інформації з електронних дозвільних документів, що надходять з інших державних органів; перевірка інформації про митні та інші платежі; зіставлення з інформацією, що надходить з митних та правоохоронних органів іноземних держав);

5.4. контроль із застосуванням системи управління ризиками, в

тому числі оцінка ризику за допомогою автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (далі — АСАУР);

5.5. перевірка правильності класифікації;

5.6. перевірка правильності визначення країни походження;

5.7. перевірка дотримання заходів нетарифного регулювання;

5.8. перевірка дотримання прав інтелектуальної власності;

5.9. перевірка правильності застосування пільг в оподаткуванні.

5.10. перевірка правильності визначення митної вартості.

6. Призупинення митного оформлення (у випадках наявності потреби більш детальної перевірки дотримання прав інтелектуальної власності або нехарчової продукції відповідно до законодавства).

7. Передавання митної декларації до спеціалізованого підрозділу (відповідно до законодавства у складних випадках або на вимогу такого підрозділу).

8. Проведення митного огляду (в разі визначення такої необхідності).

9. Завершення митного оформлення.

10. Незалежно від проведення інших митних формальностей, митний контроль за товарами може здійснюватися шляхом проведення документальних перевірок [3].

Таким чином, сьогодні ми маємо систему, коли кожна митна декларація має бути повністю перевірена на предмет можливих порушень законодавства України з питань державної митної справи, в тому числі з урахуванням АСАУР. Це здається логічним з урахуванням того, що на

теперішній час відсутні інші дієві механізми контролю зовнішньоекономічних операцій до та після митного оформлення товарів, транспортних засобів. Водночас, якщо взяти до уваги, що такий контроль у переважній більшості випадків має здійснюватися одноосібно та протягом не більш як 4 годин, то ситуація виглядає по-іншому. Такий підхід ставить митників перед вибором: ретельно перевірити інформацію і, можливо, порушити встановлений 4-годинний ліміт часу, або провести поверхневий аналіз інформації та якнайшвидше завершити митне оформлення товарів. У будь-якому разі міркування щодо забезпечення державних інтересів не є визначальним чинником прийняття управлінських рішень. Унаслідок цього суттєво підвищуються корупційні ризики, а стан захищеності митних інтересів стрімко знижується.

Вдосконалення існуючої системи може бути здійснено різними способами. Це передбачає, зокрема, розширення застосування митного аудиту та посилення його ролі, запровадження пост-митного контролю та автоматизованого випуску товарів, подальшої автоматизації аналізу та оцінки ризиків, зокрема, в частині забезпечення відповідної можливості у різних видах пунктів пропуску, до прибуття товарів [1, с. 283–285] тощо. Але в цій статті ми розглянемо підхід децентралізованого митного контролю, який може допомогти суттєво посилити контроль та одразу після прибуття товарів на митну територію України. Водночас він дозволить залучити до митного контролю стільки співробітників,

скільки це буде потрібно у кожному конкретному випадку. При цьому вони зможуть працювати над декларацією одночасно.

З метою впровадження децентралізованої системи здійснення митного контролю, передусім необхідно буде переглянути застарілу організаційну структуру митниць. Наразі в Україні функціонує 27 митниць. Типова структура митниці передбачає функціонування наступних підрозділів [4]:

- митні пости (відокремлені підрозділи, які здійснюють митне оформлення);
- організації митного контролю;
- адміністрування митних платежів;
- протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії;
- управління ризиками;
- інформаційних технологій (ІТ);
- митної статистики;
- кадрової роботи;
- запобігання та виявлення корупції;
- охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації;
- матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури;
- фінансування, бухгалтерського обліку та звітності;
- юридичний;
- розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації.

У випадку запровадження децентралізованого підходу регіональна структура митниць стає менш важливою, натомість на перше місце виходить спеціалізація. Децентралізо-

вана система передбачає створення фронт- та бек-офісів, а також функціонування оглядових груп.

Посадові особи бек-офісів, базуючись на аналізі та оцінці ризиків, у тому числі із застосуванням АСАУР, прийматимуть рішення щодо остаточного переліку митних формальностей, які підлягають виконанню у кожному конкретному випадку.

Посадові особи фронт-офісів здійснюватимуть безпосередньо митне оформлення та виконуватимуть документальні форми митного контролю, у разі визначення необхідності їх проведення бек-офісом.

Посадові особи, які входитимуть до оглядових груп, виконуватимуть огляд, сканування, застосування кіннологічних команд, зважування, відбір проб та зразків тощо.

Для реалізації цього підходу усі митні декларації мають подаватися централізовано на один сервер. Після надходження електронної митної декларації в систему така декларація направляється для опрацювання в один із бек-офісів з урахуванням спеціалізації бек-офіса або шляхом випадкового автоматичного розподілу (залежно від типу товару). Посадова особа бек-офіса проводить аналіз та оцінку ризиків по митній декларації, в тому числі із застосуванням АСАУР, та формує обов'язковий для виконання перелік митних формальностей. Після цього посадова особа бек-офіса переводить декларацію в режим митного оформлення. У складних випадках або в разі потреби залучення вузькопрофільного спеціаліста, посадова особа бек-офіса може присвоїти спеціальний статус митній декларації і вона буде пере-

дана до відповідного підрозділу або експерта для надання рекомендацій або прийняття рішень. Після цього посадова особа бек-офіса переводить декларацію в режим митного оформлення.

Після переведення декларації у режим митного оформлення митна декларація автоматично направляється до фронт-офіса митниці, яка обирається шляхом випадкового автоматичного розподілу (для проведення документальних форм митного контролю, у разі визначення необхідності їх проведення бек-офісом, та митного оформлення) та до оглядової групи, яка знаходиться у митниці/місці фізичного розташування вантажу (для проведення фізичної перевірки вантажу, у разі визначення необхідності проведення такої перевірки бек-офісом).

Посадові особи фронт-офіса та оглядових груп можуть ініціювати проведення додаткових митних формальностей та розширювати перелік, визначений бек-офісом, але не мають права не виконувати уже визначені в переліку митні формальності.

Посадова особа фронт-офіса може завершити митне оформлення тільки у разі внесення результатів проведення митного огляду (якщо такий проводився) посадовою особою оглядової групи.

Додатково у посадовій особі бек-офіса є можливість передбачити процедуру, коли митне оформлення зможе бути завершене лише після проведення нею перевірки результатів виконання митних формальностей.

Перелік митних формальностей, який включає обґрунтування

та додаткові пояснення до кожної митної формальності, інформація щодо ініціатора (ця інформація зберігається від користувачів, але зберігається у базі даних: рекомендації АСАУР або ідентифікаційний номер посадової особи, яка додала митну формальність до переліку), а також результати виконання митних формальностей записуються у базу даних та є предметом для подальшого аналізу щодо ефективності та результативності, а також розрахунку персональних досягнень співробітників, що може використовуватись для фінансового заохочення найкращих працівників.

Забезпечення належного функціонування системи передбачає спеціалізацію посадових осіб бек-офісів. Необхідним є визначення переліку стандартних спеціальностей. Спеціалізація, з одного боку, має бути достатньо вузькою, аби митник міг адекватно оволодіти потрібними навичками і забезпечити проведення аналізу та оцінки ризиків у визначеній сфері, з іншого — достатньо широкою, аби митники однієї спеціалізації не стали вузькою групою осіб та не могли вступити у змову.

Митники матимуть можливість розширяти набір спеціальностей шляхом проходження відповідної підготовки та складання тестів. Навчання та тестування митників повинні бути досить прикладними. Для відповідних груп товарів вивчатимуться технічні та цінові характеристики, країни походження, виробники, типові маршрути, ринки збуту, способи маніпуляцій та ін.

За напрями спеціалізації можливо обрати області контролю (класифі-

кація, країна походження, нетарифні заходи, інтелектуальна власність, митна вартість тощо), а посадовим особам, які сьогодні працюють у відповідних підрозділах митниць, можливо запропонувати пройти процес присвоєння спеціальності та стати співробітниками бек-офісів.

Окрім спеціалізації бек-офісів, необхідним є проведення постійних практичних тренінгів та навчань для посадових осіб фронт-офісів та оглядових груп з урахуванням специфіки їх роботи.

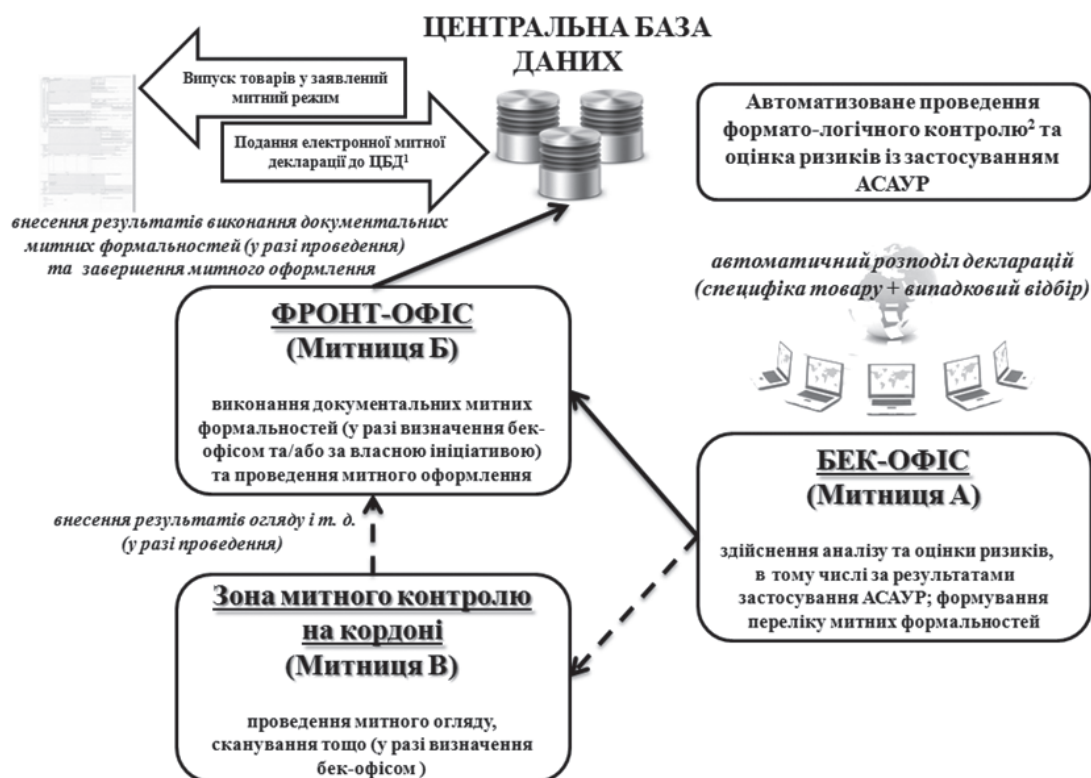
У децентралізованій системі митного контролю посадова особа бек-офіса обиратиметься шляхом випадкового відбору з урахуванням його/її спеціалізації та типу товару, а єдиною умовою буде те, що посадова особа не знаходиться в митниці, де фізично розташований товар. Посадова особа фронт-офіса обиратиметься шляхом випадкового відбору, а умовою буде те, що посадова особа не знаходиться в митниці, де фізично розташований товар, та/або митниці, де знаходиться бек-офіс, який здійснював аналіз та оцінку ризиків. Митний огляд (у разі його визначення) проводитиметься оглядовою групою митного посту, де фізично розташований товар.

Наприклад, товари доставлено на один із митних постів Львівської митниці, оскільки він розташований близько до кордону, тоді як імпортер, розташований в Дніпрі, подає митну декларацію на центральний сервер. Відповідно до спеціалізації та випадкового відбору ця декларація потрапляє до бек-офіса в Києві для здійснення аналізу та оцінювання ризиків. Під час контролю товарів

київський бек-офіс залучає експерта з класифікації, який розташований у Миколаєві. Після цього посадова особа бек-офіса у Києві формує остаточний перелік митних формальностей у системі та переводить митну декларацію у режим митного оформлення. Шляхом випадкового відбору декларація потрапляє до фронт-офіса в Сумах для проведення додаткової перевірки документів та на митний пост Львівської митниці для проведення митного огляду (оскільки такі митні формальності були визначені бек-офісом). Усі результати виконання митних формальностей вносяться в систему, а в разі відсутності будь-яких правопорушень митне оформлення може бути завершено, а товари — випущені у заявлений митний режим (рис. 1).

Якщо імпортер не має бажання чекати, то в нього є можливість подати митну декларацію до прибуття товарів. У такому випадку, як тільки товари перетнуть кордон, імпортер буде поінформований про потребу заїзду в зону митного контролю митниці для проведення митного огляду або про те, що товари можуть доставлятися одразу на потужності суб'єкта господарювання. Ця процедура наразі уже реалізована в національній системі державної митної справи.

Заступаючи на зміну, митники реєструватимуться в ІТ-системі та отримуватимуть можливість опрацьовувати митні декларації. Усі митні декларації, потраплятимуть до центрального серверу, та за визначеним алгоритмом розподілятимуться за екстериторіальним принципом



¹Подання декларації здійснюється до або в момент прибуття товарів у пункт пропуску

²Формато-логічний контроль проводиться з метою виявлення грубих помилок, які унеможливають прийняття митної декларації до митного оформлення.

Рис. 1. Пропонований алгоритм децентралізованого митного контролю товарів, транспортних засобів в Україні (розроблено автором)

спочатку для здійснення аналізу та оцінки ризиків, в тому числі із застосуванням АСАУР, а потім — для митного оформлення та/або для фізичної перевірки вантажу.

Усі дії/рішення на різних етапах, а також будь-яка комунікація між учасниками, мають обґрунтовуватись, вноситись та зберігатись в ІТ-системі. Водночас уся взаємодія має відбуватись анонімно, тож жодна із посадових осіб не має знати інформацію про інших посадових осіб, залучених до процесу митного контролю за декларацією. Уся інформація стосовно фізичного розташування товару, бек- та фронт-офіса, а також відповідних митниць, які беруть участь у роботі над декларацією, так само як і інформація про інших посадових осіб, має приховуватись від митників з метою уникнення змови між ними.

Впровадження системи децентралізованого митного контролю є ресурсозатратним з точки зору розвитку ІТ-системи, але її запровадження несе багато переваг. Одна з них — вирішення питань корупції та добропорядності завдяки багаторівневому підходу до процесу прийняття рішень та здійснення контролю. Ті посадові особи, які працюватимуть у бек-офісах та приймають рішення щодо переліку митних формальностей, будуть зацікавлені в розкритті правопорушень, водночас вони не перевантажуватимуть посадових осіб у фронт-офісах або оглядових групах заздалегідь неефективними митними формальностями.

Для забезпечення виконання зазначених завдань структура митниць має бути змінена. Інфраструктура

вздовж лінії кордону має бути здатна опрацьовувати товари та транспортні засоби, включаючи функціонування вантажних комплексів, обладнаних технічними засобами митного контролю, де товари можуть бути оглянуті, або де вони можуть очікувати остаточного рішення щодо випуску товарів. Усередині країни посадові особи, які працюють у профільних підрозділах контролю (класифікація, країна походження, нетарифні заходи, інтелектуальна власність, митна вартість тощо) можуть стати експертами бек-офісів, а співробітники митних постів можуть перейти до фронт-офісів. Бек-офіси можуть навіть бути віртуальними та складатися з експертів, які знаходяться в різних регіонах й успішно пройшли процес присвоєння спеціалізації. Також важливо забезпечити функціонування груп митного аудиту, які зможуть здійснювати митний контроль на території суб'єкта господарювання після випуску товарів. Об'єкти для митного аудиту та пост-митного контролю можуть також визначатись бек-офісами. Доповнювати систему децентралізованого митного контролю повинні підрозділи протидії митним правопорушенням, перепрофільовані в оперативні підрозділи з правом оперативно-розшукової діяльності.

Висновки. Ключовими характеристиками децентралізованої системи митного контролю є багаторівневий підхід, територіальна віддаленість та анонімність, що зменшить вплив суб'єктивного фактора кожної окремої посадової особи, яка приймає управлінські рішення щодо необхідності проведення додаткових митних формальностей, про-

водить такі формальності та фіксує результати їх проведення у системі. З урахуванням українських реалій ця система може стати досить ефективною й дозволить істотно поліпшити ситуацію у сфері боротьби з корупцією. Остання є серйозною загрозою належного функціонування внутрішнього митного середовища, а також негативно впливає на сприйняття митниці у суспільстві (зовнішній аспект). Слабкою ланкою при запровадженні децентралізації у сфері митного контролю може стати відсутність мотивації посадових осіб митниць, які останнім часом пройшли через чисельні спроби реформування митної системи та зневірилися в можливості позитивних змін у системі. Така ситуація має вирішуватись за рахунок як належного фінансування та оплати праці роботи митників, так і суттєвого покращення іміджу працівників митних органів в очах громадян за рахунок проведення широкої роз'яснювальної роботи щодо позитивних результатів впровадження нового прозорого підходу до здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів. Нематеріальна мотивація, яка ґрунтуватиметься на повазі, захисті та підтримці митників має стати невід'ємною частиною реалізації нової децентралізованої системи.

Аргументовано, що запровадження такого підходу може бути реалізовано незалежно від застосування таких прогресивних ідей, як, наприклад, автоматизований випуск або концепція уповноважених економічних операторів. Так, посадові особи бек-офісів можуть працювати лише з тими деклараціями, по яких

за результатами автоматизованого аналізу та оцінки ризиків із застосуванням АСАУР, виявлено необхідність проведення додаткових митних формальностей, тоді як за іншими деклараціями системою автоматизовано може прийматись рішення щодо завершення митного оформлення. Проте для застосування такого алгоритму обов'язково має бути забезпечене належне функціонування пост-митного контролю та митного аудиту. Реалізація інших згаданих ініціатив також зможе зміцнити нову митну філософію.

Найперспективнішим напрямом подальших наукових розвідок щодо розвитку системи публічного управління митної справи в Україні автор статті вважає дослідження можливих алгоритмів взаємодії між різними суб'єктами під час аналізу та оцінки ризиків, а також визначення основних показників результативності та ефективності застосування системи управління ризиками під час митного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика: монографія* / [за заг. ред. І. Г. Бережнюка]. — Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2014. — 288 с.
2. *Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (зі змін.)* // База даних “Законодавство України” / Верховна рада України. — URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
3. *Порядок виконання митних формальностей при здійсненні мит-*

- ного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 631 // База даних “Законодавство України” / Верховна рада України. — URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12>.
4. *Територіальні органи Державної фіскальної служби України* // Офіц. сайт Держ. фіскальної служби України. — URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/teritorialni-organi/>
- ## REFERENCES
1. *Berezhnuk I. G.* (2014), *Upravlinnia ryzykamy v mytnij spravi: zarubizhnyj dosvid ta vitchyzniana praktyka* [Risk management in customs: foreign experience and domestic practice], Melnyk A. A., Khmelnytskyi, Ukraine.
 2. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2012), *Customs Code of Ukraine*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/conv/print> (Accessed 12 August 2018)
 3. *Ministry of Finance of Ukraine* (2012), “Instruction on customs formalities fulfillment during customs clearance of goods with a use of customs declaration in the form of single administrative document, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine № 631 dated 30.05.2012”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12/print1511376159093920> (Accessed 18 August 2018).
 4. *State Fiscal Service of Ukraine* (2018), “Regional authorities of the State Fiscal Service of Ukraine”, available at: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/teritorialni-organi/> (Accessed 16 August 2018).



УДК 378.014(477)

Вавренюк Сергій Анатолійович,

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

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Вавренюк Сергей Анатольевич,

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

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Vavrenyuk Sergey Anatolievich,

PhD in Public Administration, lecturer of the
Department of pyrotechnic and special trai-

ning, National University of Civil Defense of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevskaya,
94, tel.: (057) 700 31 71, e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-66-76

ВНУТРІШНІ РИЗИКИ СУЧАСНОГО СТАНУ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто проблему управління внутрішніми ризиками, які впливають на українські навчальні заклади. Проаналізовано існуючі вну-
трішні виклики та ризики в системі вищої освіти України. Розкрито сут-
ність кластерного підходу, який на сьогодні є доволі ефективним засобом
подолання проблем економічного механізму державного управління в сис-
темі реформування та розвитку вищої освіти.

Визначено, що однією з найбільш складних і важливих проблем внутріш-
ніх ризиків виступає кадровий ризик. Вирішення цієї проблеми приведе до
посилення конкурентоспроможності вищих освітніх закладів та ефективнос-
ті усього освітнього процесу загалом.

Доведено, що управління внутрішніми ризиками є важливим питанням, яке
має вирішуватися не лише з навчальним закладом, а й усією системою осві-
ти країни. Підкреслено важливість підвищення освітніх послуг за допомогою
досягнення оптимального стану внутрішнього середовища освітньої устано-
ви. Управління внутрішніми ризиками вищого навчального закладу має базу-

ватися на загальноприйнятих підходах, враховувати специфіку сфери освіти та конкретну класифікацію ризиків і викликів.

Досліджено особливості кластерного підходу в освіті. Визначено, що кластерний підхід забезпечує концентрацію управлінських зусиль освітніх установ на рішення виховних завдань, тим самим сприяючи зниженню внутрішніх ризиків у вищому навчальному закладі. Обґрунтовано, що впровадження кластерного підходу в діяльність освітнього закладу буде підвищувати якість та соціальний статус професійної освіти, а також підвищувати потребу випускників на ринку праці.

Сучасний розвиток системи освіти передбачає врахування положень ризик-менеджменту, спрямованого на подолання наявних внутрішніх проблем та викликів, тим самим забезпечуючи інноваційний розвиток вітчизняних університетів й підвищуючи конкурентоспроможність вітчизняної освіти на світовому ринку.

Ключові слова: внутрішні ризики, фінансові ризики, інноваційні ризики, кадрові ризики, державне управління, кластерний підхід.

ВНУТРЕННИЕ РИСКИ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Рассмотрена проблема управления внутренними рисками, влияющими на украинские учебные заведения. Проанализированы существующие внутренние вызовы и риски в системе высшего образования Украины. Помимо этого раскрывается сущность кластерного подхода, который на сегодня является одним из эффективных средств преодоления проблем экономического механизма государственного управления в системе реформирования и развития высшего образования.

Определено, что одной из самых сложных и важных проблем внутренних рисков выступает кадровый риск. Решение данной проблемы приведет к усилению конкурентоспособности высших образовательных учреждений и эффективности всего образовательного процесса в целом.

Доказано, что управление внутренними рисками является важным вопросом, который должен решаться не только учебным заведением, но и всей системой образования страны. Подчеркнута важность повышения образовательных услуг посредством достижения оптимального состояния внутренней среды образовательного учреждения. Управление внутренними рисками высшего образовательного учреждения должно базироваться на общепринятых подходах, учитывать специфику сферы образования и конкретную классификацию рисков и угроз.

Исследованы особенности кластерного подхода в образовании. Определено, что кластерный подход обеспечивает концентрацию управленческих усилий образовательных учреждений на решение воспитательных задач, тем самым способствуя снижению возникающих внутренних рисков в высшем учебном заведении. Обосновано, что внедрение кластерного подхода в деятельность образовательного учреждения будет повышать качество и соци-

альный статус профессионального образования и увеличивать востребованность выпускников на рынке труда.

Современное развитие системы образования предполагает учет положений риск-менеджмента, который будет направлен на преодоление имеющихся внутренних проблем и вызовов, тем самым обеспечивая инновационное развитие отечественных университетов и повышая конкурентоспособность отечественного образования на мировом рынке.

Ключевые слова: внутренние риски, финансовые риски, инновационные риски, кадровые риски, государственное управление, кластерный подход.

INTERNAL RISKS OF THE CONTEMPORARY STATE OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

Abstract. This article is devoted to the problem of managing internal risks affecting Ukrainian educational institutions. The author analyzes the existing internal challenges and risks in the system of higher education in Ukraine. In addition to this, the essence of the cluster approach, which is one of the effective means of overcoming the problems of the economic mechanism of public administration in the system of reform and development of higher education, is being revealed.

The author suggests that people risk is one of the most difficult and important problems of internal risks. It is noted that the solution of this problem will lead to an increase in the competitiveness of higher educational institutions and the effectiveness of the entire educational process.

It is proved that the management of internal risks is an important issue that is to be decided not only by the educational institution, but also by the entire education system of the country. The author shows the importance of improving educational services by achieving an ideal state of the internal environment of the educational institution. It is shown that the management of internal risks of a higher educational institution should be based on generally accepted approaches, take into account the specifics of the education sphere and a specific classification of risks and threats.

Also, the author examines the features of the cluster approach in education. It is determined that the cluster approach ensures the concentration of management efforts of educational institutions to solve educational problems, thereby contributing to the reduction of emerging internal risks in a higher educational institution. It is substantiated that the introduction of the cluster approach in the activity of the educational institution will improve the quality and social status of vocational education and increase the demand for graduates in the labor market.

In conclusion, the author says that the modern development of the education system presupposes taking into account the provisions of risk management that will be for overcoming existing internal problems and challenges, thereby ensuring the creative development of domestic universities and increasing the competitiveness of domestic education in the world market.

Keywords: internal risks, financial risks, innovative risks, people risks, public administration, cluster approach.

Постановка проблеми. Питання управління ризиками займають важливе місце в управлінні господарською діяльністю різних організацій. Не дивлячись на специфічний ринок послуг закладів вищої освіти, ці проблеми не обходять стороною й вищі навчальні заклади.

Головна задача управління ризиками у цій сфері полягає в оптимальному забезпеченні відношення між бажаним рівнем ризику та необхідними для цього грошовими затратам. У зв'язку з цим система управління ризиками закладів вищої освіти повинна забезпечувати необхідний механізм подолання проблем, які викликаються ними.

Серед складових цієї системи слід виокремити процедуру прийняття рішень у випадку наявності ризику, а також вибір методів його запобігання, визначення відповідальних осіб, інформаційну систему управління та систему внутрішнього контролю. Управління внутрішніми ризиками закладів вищої освіти становить одне з важливих питань, які вирішуються керівництвом закладу. Унаслідок високого зростання конкуренції на ринку освітніх послуг важливо, щоб стан внутрішнього середовища навчального закладу був максимально оптимальним. Для цього необхідно здійснювати безперервний моніторинг усіх внутрішніх механізмів закладів вищої освіти, а також, при оцінці ситуації, своєчасно розпізнавати вплив внутрішніх ризиків на ефективність управління вищим навчальним закладом.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Дослідженням ризиків присвячені роботи багатьох

теоретиків-класиків, а саме: А. Гана, Дж. Кейнса, А. Сміта, І. Фішера.

Щодо вивчення проблем, пов'язаних з внутрішніми ризиками системи вищої освіти, ними також займалися і вітчизняні вчені, серед яких Т. Боголиб, А. Таркуцяк, В. Гельман та ін.

Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень, які були проведені у цій сфері, на сьогодні ми бачимо недостатність висвітлення питань оцінювання ступеня впливу внутрішніх ризиків на управління закладом вищої освіти.

Метою статі є дослідження внутрішніх ризиків, які стоять перед закладами вищої освіти з позиції їх управління та подолання існуючих проблем.

Виклад основного матеріалу. Серед основних внутрішніх ризиків, які залежать від внутрішніх ресурсних та управлінських факторів, ми можемо виділити недостатність таких ресурсів, а особливо, студентів, висококваліфікованого персоналу, фінансів, комп'ютерної техніки, інфраструктури тощо. Це все при тому, що нині ми спостерігаємо неефективний процес управління використанням цих ресурсів при достатньо складних зовнішніх умовах [1].

Нормативні постанови Кабінету Міністрів України передбачають ті критерії, які виступають як основа для оцінки ступені ризику окремого навчального закладу для системи загальносередньої, професійно-технічної та вищої освіти. Серед критеріїв для оцінювання рівня ризику у сфері вищої освіти можна виділити терміни ведення господарської діяльності, яка надає освітні послуги в системі вищої освіти, факти порушення

вимог законодавства для ведення господарської діяльності, яка забезпечує освітні послуги у системі вищої освіти. До таких порушень слід віднести: відсутність правових основ для ведення освітньої діяльності окремих напрямів та спеціальностей, ті або інші порушення вимог, які висуваються до формування структури закладу вищої освіти та контингенту студентів, чи кадровому забезпеченню навчального процесу, або невиконання навчального плану та програми. Не менш важливими критеріями для оцінювання рівня ризиків будуть виступати результати акредитації освітніх програм, планові показники діяльності, які містяться у щорічних планах суб'єкта господарювання, наприклад, державне замовлення та фінансова стабільність.

Такі критерії, звичайно, аналізують при перевірці закладів вищої освіти, і на цій основі роблять висновки про ступінь його ризику, який може бути незначним, середнім чи високим. З наукової точки зору серед цих проблем дуже важливими будуть виконання державного замовлення та фінансова стабільність, але необхідно також враховувати більш комплексну оцінку та розширення кола критеріїв, серед яких співвідношення фактичного контингенту та ліцензованих об'ємів, рівень безробіття випускників у регіоні та загалом. Важливо також оцінити ступінь ризику різних рівнів, у тому числі самого закладу, регіону, підгалузі або галузі взагалі [2].

З метою детального аналізу механізмів керування ризиками закладів вищої освіти необхідно розглянути елементарні внутрішні ризики.

Серед них одним із важливих можна назвати ризик недостачі зворотних коштів. Грошові кошти, які знаходяться в обороті, виступають джерелом такого ризику. Зауважимо, що грошові кошти від оплати студентів за послуги освіти надходять до закладів вищої освіти нерівномірно, оскільки оплата проходить одним платежем на початку отримання послуги або два рази на рік, однак затрати на функціонування закладів освіти здійснюються постійно. У випадку проведення неправильної управлінської фінансової політики з'являється недостача зворотних грошових коштів у той період, коли не проходить оплата за навчання.

Ще однією умовою виникнення цього ризику може виступати недостача коштів в обороті, яка призводить до негативних наслідків, серед яких потреба в кредиті чи займу, з метою встановлення балансу грошових коштів в обороті. Тому для раціонального управління грошовими коштами в обороті необхідно проводити їх оптимізацію, яка опирається на потреби закладу. Важливою задачею управління грошовими коштами в обороті буде виступати забезпечення їх джерелами фінансування. Це говорить нам про те, що на першому плані мають стояти методичні та практичні питання управління процесами аналізу, а також необхідність рішення проблеми формування та раціонального використання оборотних коштів.

Забезпечення рівномірного розподілу затрат закладу залежить від правильної фінансово-економічної політики навчального закладу, з урахуванням нерівномірного надхо-

дження грошових коштів. Тому існує необхідність створити відповідний резерв для певних обов'язкових потреб та затрат закладу освіти, опираючись при цьому на показники та прогнози загальноекономічної ситуації в країні, розраховуючи суму оплати за навчання. Правильне визначення суми оплати за весь період навчання, а також її розподіл по курсам рівними частинами або рівномірно збільшуючи кожного року, є одним із важливих напрямів фінансово-економічної політики навчального закладу. Існує також необхідність враховувати той варіант, коли студент проводить завчасну оплату всього періоду навчання. У цьому випадку важливо правильно направити потік керованих грошових коштів. Серед можливих варіантів ми можемо виділити депозитні вклади, інвестиції у довготривалі проекти або видачу сертифікатів на навчання. Усе це говорить про те, що ефективний розподіл та здійснення вкладення грошових коштів для забезпечення потреб закладу упродовж усього періоду навчання студентом, буде приносити максимальний прибуток [3].

Серед внутрішніх фінансових ризиків виділяються інвестиційні, які для закладів вищої освіти насамперед пов'язані з інноваційною діяльністю. Така діяльність закладів вищої освіти становить організацію навчального, науково-інноваційного процесу в чотирьох напрямках, а саме: освітній, науково-дослідницький, адміністративно-управлінський, науково-технічний. З метою управління інвестиційними ризиками необхідно здійснювати їх своєчасне виявлення, оцінювати та аналізувати виявлені

ризиками, визначати причини їх появи, розробляти заходи, які будуть зменшувати їх вплив, економічно обґрунтовувати та реалізовувати розроблені заходи. Виконання таких етапів дасть можливість підвищувати ефективність управління інвестиційними ризиками.

Вважаємо, що серед специфічних внутрішніх ризиків необхідно назвати втрати контингенту, який, зазвичай, класифікують як операційний. Природно, що основним і єдиним споживачем послуг закладів вищої освіти є студенти. Абітурієнти формують потенційний контингент у вищому закладі освіти. Останнім часом спостерігається така тенденція, яка полягає у нехватці абітурієнтів, яку можна пояснити демографічною ситуацією в країні, політикою зі сторони держави, фінансовою неспроможністю населення. Усі ці фактори впливають на значне скорочення кількості абітурієнтів, що, своєю чергою, змушує заклади вищої освіти підсилювати конкурентну боротьбу за них. Наслідки такого ризику впливають на усі види діяльності закладу вищої освіти, найперше, на його фінансовий стан [4].

Нині ми можемо бачити, що аналітики МОН України пропонують нам кластерний підхід, який дає можливість визначити регіональні групи закладів вищої освіти відносно міри загострення їх внутрішніх проблем.

Важливими ознаками учасників кластера є наявність так званої "критичної маси", а також достатньо підвищений рівень зв'язків між учасниками, тобто внутрішній і зовнішній зв'язок та новизна в активності учасників кластера. Якщо розглядати ос-

танній компонент, слід зазначити, що кластер спрямований та сконцентрований на інноваційно-активні підприємства (фірми та установи). Саме інноваційний розвиток спрямовує діяльну орієнтацію цих структур та визначає інноваційну активність, що досягається постійним удосконаленням переваг у результаті різних видів нововведень. До таких можна віднести організаційні, технологічні, технічні та маркетингові нововведення.

Підводячи підсумок сказаного, зазначимо, що вирішити проблему виробничої взаємодії саме у галузі підготовки класифікованої робочої сили можливо за рахунок кластеризації сфери освіти. У даному випадку такий підхід допоможе підвищити конкурентоспроможність на регіональному та національному рівнях, підвищити ріст інноваційного потенціалу, розвивати малий та середній бізнес у сфері освіти та підготовки кваліфікованих працівників, а також і в інших сферах.

Накопичений досвід говорить нам про те, що саме кластерний підхід не лише є засобом досягнення мети, що ставилась та поєднана з підвищенням конкурентоспроможності, а й з інноваційним підсиленням, що також представляє собою дієвий засіб, що є стимулом регіонального розвитку, який дасть змогу отримати мультиплікаційний ефект і приведе до збільшення зайнятості, підвищить рівень заробітної плати, а також відрахувань у бюджет та зростання стабільності у конкуренції областей та держави загалом [5].

Якщо розглядати центри, де можуть формуватися кластери, то це можуть бути навчальні заклади, зо-

крема заклади вищої освіти та окремі групи наукових і дослідних організацій. У такому випадку кластери будуть розглядатися як найбільш ефективна виробнича система в умовах глобалізації та розвитку сучасної науки, тобто це економіка знань [6].

Розглядаючи сферу розвитку регіонів, слід зазначити, що тут варто розвивати кластерні концепції. У такому випадку потрібно провести на національному рівні радикальні реформи, що приведуть до розширення організаційного та економічного співробітництва. При цьому основним аспектом супроводження процесу кластеризації є реалізація політики на загальнодержавному рівні, яка спрямовуватиметься на підтримання та розвиток науково-технічного прогресу, інновацій, проведення адміністративних, фінансових та економічних, а також регуляторних реформ та стратегічний розвиток регіонів [7].

На думку Т. Ю. Краснікової, освітні кластери становлять систему об'єднаних установ спеціалізованої освіти, що поєднані за галузевою ознакою та мають партнерські відносини з підприємствами цієї галузі [8].

Якщо розглянути твердження Н. В. Васильєвої, то слід зауважити, що освітній кластер на рівні регіону, потрібно розглядати як цілу систему освітніх закладів 1–4-го рівнів акредитації, комерційних компаній, організацій, що займаються введенням новачків в інфраструктуру на регіональному рівні та рівні підтримки підприємництва, що перебувають у тісному зв'язку з владою та компонентною економічною системою. На ряду з цим, вона стверджує, що центром або ядром кластера може

виступати заклад вищої освіти, який буде брати на себе відповідальність у напрямі освітньої та наукової підтримки кластера, а також одночасно представляти собою інформаційно-методичний центр та комунікаційну платформу [9].

Н. А. Корчагіна доводить, що для отримання освітньої послуги, яка є кінцевим продуктом діяльності, освітній кластер має представляти собою групу освітніх закладів, які розташовані в одному регіоні та перебувають у партнерських відносинах. При такому підході центром освітнього кластера буде заклад вищої освіти або інша організація освітнього напрямку [10].

Освітній кластер у розумінні О. В. Смірнова — це інноваційний ланцюг “наука – технологія – бізнес”, що зв’язаний горизонтально всередині між собою та є системою навчання, взаємонавчання, а також інструментів самонавчання. При такому підході основу освітнього кластера складає освітній процес, який дає змогу розглядати цей кластер з двох боків: як систему і як процес [11].

Проте освітній кластер необхідно розглядати як більш ємне щодо ринку освітніх послуг, поняття. Тобто це система взаємопов’язаних вищих закладів освіти та освітніх організацій, значущість яких доволі велика. Означене поняття може визначатися з такими формами інтеграції між галузями, як спільні підприємства, холдингові структури, стратегічні альянси, мережеві об’єднання, технопарки, промислові парки, економічні зони.

На нашу думку, освітній кластер — це більш складний процес, ніж

звичайне об’єднання закладів освіти, організацій та підприємств, тому що дані заклади беруть участь у процесі кооперації та конкурують один з одним.

Процес безперервної освіти, починаючи від дошкільного закладу, далі від школи і аж до самого виробництва, становить одну систему, що в результаті утворює освітній кластер.

Крім цього, слід зазначити, що освітній інноваційний соціокультурний кластер являє собою близькі взаємодіючі суб’єкти господарювання, що добровільно об’єднані географічно, та включають в себе: освітні заклади, органи влади, банківський та приватний сектор, інноваційні організації, різні об’єкти інфраструктури, які включають в себе виробництво конкурентоспроможних освітніх, соціальних та культурних послуг, спрямованої стратегії розвитку на реалізацію інтересів усіх учасників, а також території локалізації кластера, де вона перебуває та має важливу соціально-економічну роль для регіону. Мета створення кластера — об’єднання зусиль, можливостей, потенціалу суб’єктів нової структури для здійснення взаємоузгоджених дій, що будуть спрямовані на підвищення якості рівня освіти в регіонах, її конкурентоспроможність як на вітчизняному, так і світовому рівнях.

Підводячи підсумок, можна сказати, що під поняттям освітнього кластера треба розуміти союз, пов’язаних між собою та територією, закладів вищої освіти, що приводить до розвитку та зростання конкурентоспроможності кожного з них, а їх діяльність спрямована на досягнення інноваційних технологій та якості підготов-

ки працівників для регіонального та національного ринку праці.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, в економічному механізмі державного управління в системі реформування та розвитку вищої освіти в Україні ми можемо побачити необхідність змін вітчизняної системи вищої освіти у сфері її готовності відносно сучасного розвитку, серед яких нові підходи до виділення не лише освітніх, а й освітньо-наукових кластерів.

Також можна говорити про неадекватність реакції на виклики та ризики зовнішнього та внутрішнього середовища на інституційному, регіональному та національному рівнях.

Це все при тому, що нині ми спостерігаємо у сфері вищої освіти великі глобальні, політичні та економічні виклики, які зумовлені загальносвітовою тенденцією та специфічними умовами сьогодення, що дає нам можливість зробити висновки про необхідність своєчасного та обґрунтованого аналізу таких викликів та ризиків, які є основою для розроблення обдуманих та дієвих рішень для їх реалізації у державній освітній політиці. Ми можемо сказати, що вітчизняна вища освіта має значний запас міцності, який важливо не лише зберегти, а й примножити. Сучасний етап розвитку передбачає формування професійного ризик-менеджменту у системі вищої освіти, оскільки сучасний інноваційний розвиток українських університетів та усієї освітньої системи може бути забезпечений тільки тоді, коли ми будемо передбачати події, а не діяти в режимі реагування на ті чи інші ризики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Заярная И. А.* Влияние внутренних рисков на управление вузами // *Фундаментальные исследования*. — 2014. — № 6–4. — С. 785–788.
2. *Вавренюк С. А.* Государственное регулирование реформирования высшего образования Украины на современном этапе / С. А. Вавренюк // *East journal of security studies: наук. журнал*. — Х.: Изд-во НУЦЗУ; Гданьск (Польша), 2018. — Вып. 2 (12). — С. 15–24.
3. *Селезнева Н. А.* Качество высшего образования: опыт системного исследования. // Матер. междунар. науч.-теорет. конф. “Национальная система оценки качества образования: проблемы, стратегия, технология”. — Тараз: Тараз. ун-т, 2003. — С. 32–54.
4. *Греченко Д. А., Чулюков В. А.* Структурная компонента модели организационного управления высшим учебным заведением // *Современные наукоемкие технологии*. — 2010. — № 4. — С. 13–16.
5. *Инновации в управлении вузом: новые решения для корпоративной информационной системы* / И. О. Красильников и [др.] // *Университет. упр.* — 2014. — № 6 (46). — С. 16–24.
6. *Каленюк І. С.* Сучасні ризики розвитку вищої освіти в Україні / І. С. Каленюк, О. В. Куклін, В. А. Ямковий // *Економіка України*. — 2015. — № 2. — С. 70–83.
7. *Домбровська С. М.* Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти / С. М. Домбровська // *Актуальні пробл. держ. упр.* — 2011. — № 2. — С. 107–113.
8. *Красикова Т. Ю.* Образовательный кластер как фактор взаимодействия рынка труда и системы высшего профессионального образования /

- Т. Ю. Красикова // Актуальные вопр. экономики и упр.: материалы междунар. науч. конф., апрель 2011 г.: тезисы докл. — М.: РИОР, 2011. — Т. II. — С. 54–59.
9. *Васильева Н. В.* Формирование и развитие образовательных кластеров в региональной социально-экономической системе: автореф. ... канд. экон. наук: спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)” / Н. В. Васильева. — Гатчина, 2013. — 26 с.
 10. *Корчагина Н. А.* Образовательные кластеры как основа повышения конкурентоспособности учебных заведений / Н. А. Корчагина // Прикаспийский журн.: упр. и высокие технологии. — 2009. — № 3 (7). — С. 78–84.
 11. *Смирнов А. В.* Образовательные кластеры и инновационное обучение в вузе: монография / А. В. Смирнов. — Казань: РИЦ “Школа”, 2010. — 102 с.
- ## REFERENCES
1. *Zayarnaya I. A.* (2014). Vliyaniye vnutrennih riskov na upravleniye vuzami [Influence of internal risks on the management of universities]. *Fundamental research*. № 6–4. p. 785–788.
 2. *Vavrenyuk S.* (2018). Gosudarstvennoye regulirovaniye 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.
 3. *Selezneva N. A.* (2003). Kachestvo vysshego obrazovaniya: opyt sistemnogo issledovaniya [The quality of higher education: the experience of system research]. *Mater. Int. scientific-theor. Conf. National system for assessing the quality of education: problems, strategy, technology*. Taraz: Taraz University, p. 32–54.
 4. *Grechenko D. A., Chulyukov V. A.* (2010). Strukturnaya komponenta modeli organizacionnogo upravleniya vysshim uchebnym zavedeniem [Structural component of the model of organizational management of higher education institutions]. *Modern high technology*. № 4. p. 13–16.
 5. *Krasilnikov I. O. et al.* (2014). Innovacii v upravlenii vuzom: novye resheniya dlya korporativnoj informacionnoj sistemy [Innovations in university management: new solutions for the corporate information system]. *University management*. № 6 (46). p. 16–24.
 6. *Kaleniuk I. S.* (2015). Suchasni riziki rozvitku vishoyi osviti v Ukrayini [Modern Risks of the Development of Higher Education in Ukraine], *Economics of Ukraine*. 2. p. 70–83.
 7. *Dombrovska S. N.* (2011). Mehanizmi realizaciyi derzhavnoyi politiki v galuzi vishoyi osviti [Mechanisms for the implementation of state policy in the field of higher education]. *Actual problems of public administration*. № 2. p. 107–113.
 8. *Krasikova T. Yu.* (2011). Obrazovatelnyy klaster kak faktor vzaimodeystviya rynka truda i sistemy vysshego professionalnogo obrazovaniya [Educational cluster as a factor in the interaction of the labor market and the system of higher professional education]. *Actual problems of economics and management: materials of the international. sci. Conf., April 2011: theses additional*. Vol. II. p. 54–59.
 9. *Vasilyeva N. V.* (2013). Formirovaniye i razvitiye obrazovatelnykh klasterov v regionalnoj socialno-ekonomicheskoy sisteme: avtoref. na soiskaniye uchenoj stepeni kand. ekon. nauk: specialnost 08.00.05 “Ekonomika i upravleniye narodnym hazayajstvom (regionalnaya ekonomika)” [Formation and deve-

- lopment of educational clusters in the regional socio-economic system: the author's abstract for the academic degree of Cand. econ. Sciences: specialty 08.00.05 "Economics and management of the national economy (regional economy)"]]. Gatchina. Poland.
10. *Korchagina N. A.* (2009). *Obrazovatelnye klasteri kak osnova povysheniya konkurentosposobnosti uchebnyh zavedenij* [Educational clusters as a basis for increasing the competitiveness of educational institutions]. *Prikaspiysky Journal: Management and High Technologies*. № 3 (7). p. 78–84.
 11. *Smirnov A. V.* (2010). *Obrazovatelnye klasteri i innovacionnoe obuchenie v vuze: monografiya* [Educational Clusters and Innovative Education in the University: Monograph]. Kazan.

УДК 352:338.22

Дегтяр Олег Андрійович,

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

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Дегтярь Олег Андреевич,

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

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Diegtiar Oleg Andriyovych,

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

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Плотницька Світлана Іванівна,

доктор економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (057) 707 31 13, e-mail: Svitlana.Plotnytska@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0634-1848

Плотницкая Светлана Ивановна,

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (057) 707 31 13, e-mail: Svitlana.Plotnytska@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0634-1848

Plotnytska Svitlana Ivanivna,

Doctor of Economic Sciences, Professor of Management and Administration Department, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshal Bazhanov, 17, tel.: (057) 707 31 13, e-mail: Svitlana.Plotnytska@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0634-1848

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-77-88



ІНСТРУМЕНТИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ БІЗНЕС-СТРУКТУР І ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Анотація. Досліджено процеси взаємодії бізнес-структур і влади в соціально-економічному середовищі України. Відзначено важливість таких форм взаємодії, як бізнес-асоціації та спеціальні режими інвестиційної діяльності. Акцентовано увагу на інструментах підтримки і сприяння розвитку малого та середнього бізнесу. Особливу увагу звернено на GR-менеджмент як сукупність засобів і форм конструктивного діалогу бізнес-структур з органами публічної влади. Досліджено підходи до змісту GR-менеджменту в сучасній економічній науці. Обґрунтовано доцільність запровадження GR-менеджменту для формування ефективної взаємодії між органами публічного управління і бізнес-структурами в Україні. Визначено форми встановлення і підтримки GR-партнерства бізнес-спільноти з органами публічної влади, а також досліджено формування GR-стратегії, яка має забезпечувати досягнення поставленої мети при висловлюванні підприємницьких інтересів в структурі публічного управління. Визначено основні орієнтири GR-менеджменту підприємницьких структур у відносинах із системою органів публічної влади. Наголошено, що при розробленні ефективної GR-стратегії слід враховувати ресурси, які необхідні для зниження негативного ставлення співробітників бізнес-структур до можливих змін в економічній діяльності останніх. Наголошено на відмінності між лобізмом та Government Relations та вказано, що лобізм є лише однією з технологій, загалом активною частиною, GR-діяльності. Наведено вимоги до кандидатів на посаду GR-менеджера в Україні.

Зроблено висновок про те, що GR-менеджмент — це один з ефективних інструментів встановлення і розвитку взаємодії між бізнес-структурами та органами публічного управління з метою висловлення економічних інтересів бізнес-структур в системі державного регулювання економічних відносин.

Ключові слова: GR-менеджмент, бізнес-структура, публічне управління, взаємодія, підприємництво.

ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕС-СТРУКТУР С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. Исследованы процессы взаимодействия бизнес-структур и власти в социально-экономической среде Украины. Отмечается важность таких форм взаимодействия, как бизнес-ассоциации и специальные режимы инвестиционной деятельности. Акцентируется внимание на инструмен-

тах поддержки и содействия развитию малого и среднего бизнеса. Особое внимание уделено GR-менеджменту как совокупности средств и форм конструктивного диалога бизнес-структур с органами публичной власти. Исследованы подходы к содержанию GR-менеджмента в современной экономической науке. Обоснована целесообразность внедрения GR-менеджмента для формирования эффективного взаимодействия между органами публичного управления и бизнес-структурами в Украине. Определены формы установления и поддержания GR-партнерства бизнес-сообщества с органами публичной власти, а также исследовано формирование GR-стратегии, которая должна обеспечить достижение поставленной цели при представлении предпринимательских интересов в структуре публичного управления. Определены основные ориентиры GR-менеджмента предпринимательских структур в отношениях с системой органов публичной власти. Отмечено, что при разработке эффективной GR-стратегии следует учесть ресурсы, которые необходимы для снижения негативного отношения сотрудников бизнес-структур к возможным изменениям в экономической деятельности последних. Отмечено различия между лоббизмом и Government Relations и указано, что лоббизм является только одной из технологий, в общем активной частью, GR-деятельности. Приведены требования к кандидатам на должность GR-менеджера в Украине.

Сделан вывод о том, что GR-менеджмент — это один из эффективных инструментов установления и развития взаимодействия между бизнес-структурами и органами публичного управления с целью выражения экономических интересов бизнес-структур в системе государственного регулирования экономических отношений.

Ключевые слова: GR-менеджмент, бизнес-структура, публичное управление, взаимодействие, предпринимательство.

INSTRUMENTS FOR INCREASING PERFORMANCE AND EFFICIENCY OF BUSINESS STRUCTURES AND PUBLIC AUTHORITIES INTERACTION AT THE PROCESS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract. The article examines the processes of business structures and authorities interaction in Ukrainian socio-economic environment. The importance of such forms of interaction as business associations and special modes of investment activity is indicated. Attention is focused on tools to support and promote the development of small and medium-sized businesses. Special attention is paid to GR-management as a combination of tools and forms of constructive dialogue of business structures with public authorities. The approaches to the content of GR-management in modern economic science are explored. The significance of GR-management for effective interaction between public management and business structures in Ukraine is proved. Forms of establishing and maintaining the GR-partnership of the business community with public authorities have been determined as well as the GR strategy formation to ensure the goal attaining in

process to represent business interests in the public administration structure. The main stages for GR-management of business structures interactions with the public authorities are determined. It is noted that during the developing an effective GR-strategy it is necessary to take into account the resources to reduce the negative attitude of business structure employees to possible changes in the economic activity of the latter. Differences between lobbyism and Government Relations are indicated and it is pointed out that lobbyism is only one of the tools, generally the active part of GR-activity. Requirements for candidates to the position of GR-manager in Ukraine are showed.

The findings of this study prove that GR-management is one of the effective tools for establishing and developing interaction between business structures and public authorities aiming to express the economic interests of business structures in the state regulation system of economic relations.

Keywords: GR-management, business structure, public management, interaction, entrepreneurship.

Постановка проблеми. Для поступального розвитку нашої держави першочерговим є досягнення стало-го розвитку соціально-економічних систем, забезпечення якого можливе лише на основі ефективної взаємодії влади і бізнес-структур. Слід зауважити, що процес взаємодії суб'єктів бізнес-середовища з органами державної влади в рамках правових відносин є постійним. Проте сторони цього процесу демонструють відмінності в ціннісних орієнтаціях і установках, цілях і способах їх досягнення. Більш того, активізація процесів глобалізації та швидка зміна економічних обставин призводять до перетворення взаємин бізнесу, суспільства і держави, а зростаючі вимоги суспільства щодо якості життя, розширення можливостей для розвитку, отримання послуг тощо, визначають зацікавленість у пошуку сучасних форм взаємодії влади та бізнесу. Все викладене і зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії влади та бізнесу досліджувались такими відомими зарубіжними вченими, як Дж. Гелбрейт, Джон Міль, К. Х. Рау, Джон М. Кейнс та ін. У вітчизняному науковому середовищі серед дослідників теорії та практики взаємодії бізнесу з органами публічного управління слід відмітити таких вчених, як Л. Л. Гриценко, А. О. Дегтяра, В. М. Ємельянова, С. О. Клімович, О. М. Крутій, В. В. Теліпко, Ю. Шевчука та ін. Проте вектор розвитку сучасних соціально-економічних процесів вимагає пошуку нових форм та інструментів для підвищення ефективності взаємодії влади і бізнесу.

Метою статті є дослідження процесу взаємодії бізнес-спільноти та органів публічного управління з метою підвищення його результативності та ефективності в сучасних умовах соціально-економічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На досягнення сталого розвитку, за визначенням національної доповіді “Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів” [1], мають значний вплив такі суб’єкти, як органи влади різного рівня, бізнес-структури, громадянське суспільство загалом та кожна людина зокрема. Тобто налагодження ефективної взаємодії влади та бізнесу на даний момент виступає однією з найважливіших умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни, а також розвитку виробничої та соціальної інфраструктури [2].

Ефективним інструментом діалогу між бізнесом і владою є бізнес-асоціації, які представляють інтереси суб’єктів підприємницької діяльності. Одним з основних завдань бізнес-асоціацій є сприяння створенню органами влади умов для розвитку бізнесу.

Спеціальні режими інвестиційної діяльності, як форма взаємовигідних взаємин між державними органами влади та бізнесом, мають на меті стимулювання розвитку територій з унікальними перевагами і довели свою результативність в багатьох країнах.

Оскільки малий та середній бізнес є рушійною силою розвитку економіки багатьох держав, то активізація діяльності регіональних та місцевих органів влади щодо його підтримки має першочергове значення. В цьому напрямі важливими є наступні інструменти: налагодження ефективної та якісної діяльності центрів надання адміністративних послуг, регулю-

вання використання фінансового лізингу для розвитку підприємницької діяльності, сприяння прозорості діяльності органів влади, формування спрощених процедур оподаткування тощо [3].

Подальші демократичні перетворення в Україні вимагають від владних структур пошуку нових інструментів та форм взаємодії влади і бізнесу. На наш погляд, однією з таких форм є GR (Government Relations)-менеджмент, мета якого і полягає в ефективному вирішенні соціальних та економічних завдань шляхом об’єднання ресурсів приватного і державного секторів. В економічно розвинених країнах GR-технології стали невід’ємною частиною менеджменту організацій. На жаль, на вітчизняних підприємствах до цього часу GR-комунікації належним чином не інтегровані в структуру менеджменту.

У широкому розумінні термін GR (Government Relations) включає в себе складну сукупність засобів і форм діалогу представників бізнес-спільноти з органами публічної влади [4]. Така взаємодія відбувається за допомогою використання низки елементів, що утворюють структуру інформаційного взаємозв’язку суб’єктів підприємництва з органами публічної влади: джерело інформації, повідомлення, канал передачі повідомлення, одержувач, зворотний зв’язок. Водночас поняття GR-менеджменту може трактуватися як один із варіантів комунікаційного (комунікативного) менеджменту, який необхідний для узгодження економічних інтересів різних організацій приватного сектору економіки з органами

публічної влади з метою зниження економічних ризиків підприємницької діяльності. За допомогою інформаційних комунікацій, а також, зокрема, на основі стійкого зворотного зв'язку, органи публічного управління здійснюють регулювання і забезпечення впорядкованості різних видів відносин [4]. З іншого боку, представники бізнес-спільноти виступають зі своїми ініціативами, обґрунтованими пропозиціями і проектами в системі публічного управління для реалізації своїх підприємницьких інтересів [5].

GR-менеджмент також можна характеризувати і як стратегічно важливий альянс держави і бізнесу, метою якого є ефективна реалізація суспільно значущих проектів і програм широкого спектра (економіки, науки і освіти, охорони здоров'я та культури), які здатні надати розвитку нашої держави інноваційного забарвлення [6].

Ефективна взаємодія держави і бізнесу передбачає поєднання переваг державного і приватного секторів за рахунок інтеграції організаційно-управлінського та фінансово-економічного потенціалу підприємницького сектору в процес вирішення загальнонаціональних і державних завдань з використанням різноманітних економічних стимулів і мотиваційних механізмів. Завдання GR-менеджменту полягає у підвищенні динаміки росту, формуванні культури взаємин влади і бізнесу, створенні позитивного впливу на соціально-економічну ситуацію.

Процес встановлення і підтримки GR-партнерства бізнес-спільноти з органами публічної влади може ха-

рактеризуватися наступними формами [7]:

1. Безпосередній діалог суб'єктів підприємництва та представників публічного управління. Діалог здійснюється через неформальні канали шляхом безпосередніх зустрічей і ведення переговорів. У бізнес-одинацях організацію міжособистісних взаємодій з обговорення стратегії, планів і заходів, термінів і структурних змін слід доповнювати груповими формами роботи з розгляду GR-стратегії, яка обговорюється на семінарах, круглих столах, що сприяють розробленню раціонального плану взаємодії з органами публічної влади.

2. Формування різноманітних наукових (науково-інформаційних) установ, а також консультативних служб, об'єктом діяльності яких виступає вивчення управлінських процесів і економічних відносин. Дані установи та служби здатні формувати пропозиції й інтереси підприємництва з питань підвищення ефективності своєї діяльності.

3. Діяльність засобів масової інформації у вигляді забезпечення публічного діалогу та узгодження взаємних інтересів бізнес-структур з органами публічної влади.

GR-середовище має значний вплив на зміцнення GR-партнерства, яке може бути організоване в таких формах:

1. Об'єднання ресурсів управління для всебічного розгляду та усунення соціально-економічних проблем.

2. Отримання взаємних економічно вигідних результатів, що відображається в економії бюджетних

коштів і додаткового прибутку приватних підприємців [8].

3. Спільне встановлення і запобігання економічним ризикам шляхом розроблення і відповідного виконання рішень органів публічної влади з урахуванням пропозицій та інтересів представників бізнес-спільноти.

Залежно від поставленої соціально-економічної мети організації-розробника формується GR-стратегія, яка повинна забезпечити досягнення поставленої мети при висловлюванні підприємницьких інтересів у структурі публічного управління. Зазначена стратегія тісно пов'язана з широким спектром питань: реалізація виробничих і торгових інновацій; розробка політики фірми; моніторинг системи діючих нормативно-правових визначень можливих варіантів впливу на прийняття державних рішень і т. ін. [9].

GR-стратегія може розроблятися шляхом вивчення зовнішніх соціально-економічних відносин з виявленням потреб громадян, інтересів органів публічної влади, цілей конкурентів і специфіки діяльності засобів масової інформації з встановленням реальної позиції бізнесу в цьому середовищі. Аспекти цієї діяльності фіксуються за допомогою різноманітних документів і пропозицій. Формуються основні стратегічні пріоритети і обмеження з розробкою програми дій керівництва компанії і співвласників при взаємодії з органами публічного управління. Така взаємодія формується на основі принципів створення вигідних конкурентних умов у зовнішньому середовищі, формування та підтримки іміджу компанії і підвищення рівня

прибутку. Тим самим відбувається важлива комунікаційна взаємодія — передача повідомлення органам публічного управління, що виражає соціально-економічні інтереси суб'єкта підприємництва. Зазначена технологія реалізується за допомогою переговорів або електронних інформаційних мереж із суб'єктами прийняття державних або муніципальних управлінських рішень [10].

У рамках реалізації встановленої стратегії GR-менеджменту здійснюється пошук і застосування тих чи інших способів здійснення впливу на органи публічної влади шляхом розроблення і реалізації плану заходів з налагодження конструктивного діалогу з органами публічної влади. Тому основними орієнтирами GR-менеджменту підприємницьких структур у відносинах із системою органів публічної влади нині є:

1. Отримання максимально можливих інформаційних даних з питань державного (муніципального) регулювання у сфері бізнесу.

2. Встановлення можливостей впливати на прийняття рішень на державному на місцевому рівнях.

3. Визначення різних варіантів участі в розробленні і прийнятті зазначених рішень [11].

4. Підготовка затребуваних органами публічної влади експертних висновків з питань, що входять у сферу підприємницьких інтересів бізнес-одиниці.

5. Налагодження та розширення ділових контактів з представниками і керівниками органів публічної влади з існуючих соціально-економічних проблем на різних рівнях публічного управління [5].

6. У внутрішньому середовищі бізнес-суб'єкта в рамках реалізації обраної GR-стратегії є потреба у проведенні таких заходів, як забезпечення підтримки дій із встановлення взаємозв'язку з органами публічної влади з боку менеджерів і персоналу; подолання опору з боку співробітників до змін, які реалізуються, за допомогою інформування про цілі та способи реалізації GR-стратегії. На етапі планування та реалізації означеної стратегії ініціатори мають забезпечити участь у цьому процесі прихованих і явних супротивників стратегічних змін, що допомагає знизити протидію.

При розробленні ефективної GR-стратегії слід враховувати ресурси, які необхідні для зниження негативного ставлення співробітників бізнес-структур до можливих змін в економічній діяльності. Підкріплення позитивного ставлення до трансформаційних змін з боку активних, а також потенційних його супротивників можливо реалізувати за допомогою додаткового стимулювання, наприклад, оплати підвищення кваліфікації та надання часу для додаткового навчання.

Оскільки GR-менеджмент є важливою складовою менеджменту багатьох зарубіжних бізнес-структур і спеціалісти зі взаємодії з органами публічного управління користуються значним попитом на міжнародному ринку, то їх підготовкою займаються університети багатьох країн. Наприклад, лобіюванню як професії навчають у США [11]. Дослідницький центр порталу SuperJob.ua, вивчивши очікування роботодавців від кандидатів на посаду "GR-менеджер"

в м. Києві, виділив наступні вимоги до претендентів:

- мати вищу освіту в галузі економіки, юриспруденції або з державного управління;

- знати структуру органів державної влади, громадських організацій, методи роботи з ними, а також галузеву специфіку компанії, в якій хотіли б працювати, механізми лобіювання її інтересів в органах державної влади та міжнародних організаціях;

- мати навички аналізу ринку споживачів та конкурентів, роботи на ПК та досвід роботи з документообігом;

- мати комунікативні навички, організаторські здібності, аналітичне мислення;

- мати досвід роботи в PR, органах законодавчої чи виконавчої влади, громадських організаціях, політичних партіях [12].

Вибір оптимальної моделі встановлення GR-відносин визначається цілою низкою чинників, а саме:

- специфікою підприємницької діяльності та економічними характеристиками відповідної бізнес-одиниці;

- рівнем впливу конкретної бізнес-одиниці у відповідній галузі і території (регіону);

- наявністю фінансових ресурсів бізнес-одиниці;

- діяльністю підготовлених GR-фахівців і топ-менеджерів з необхідними комунікативними навичками;

- масштабом і рівнем економічного значення завдань, які вирішуються конкретною бізнес-одиницею;

- прийнятним у бізнес-співтоваристві спектром напрямів GR-діяльності [6].

Поєднання функцій GR-менеджменту кількох представників бізнес-спільноти на регіональному або муніципальному рівні істотно розширює можливості зміцнення партнерства з органами публічної влади. Це сприяє своєчасному і регулярному отриманню інформації відразу кількома бізнес-структурами за тими напрямками GR-стратегії, які реалізуються на даний період часу. Така інформація може характеризуватися наступним чином:

- інформація, що сприяє зіставленню інтересів конкретних бізнес-одиниць з цілями розвитку галузі в системі підприємництва;

- інформація про заходи, що проводяться органами публічної влади з надання підтримки та реалізації контрольних повноважень щодо приватного бізнесу.

Водночас GR-менеджмент не слід ототожнювати з лобізмом, адже GR — сфера загального менеджменту, пов'язана з формуванням механізму взаємодії влади і бізнесу, тоді як лобізм є однією з технологій, загалом активною частиною, GR-діяльності [13].

Крім того, науковці М. Недюха та М. Федоріна вказують на наявність латентного лобізму, який чинить загрозу національній безпеці України [14]. Зазвичай така лобістська діяльність спрямована на виконання вказівок іноземних держав і транснаціональних корпорацій, інтереси яких часто суперечать національним.

Основним завданням формування системи регулювання і підтримки підприємництва з боку органів публічного управління є підвищення ефективності чинників розвитку біз-

нес-спільноти. У ролі таких чинників може виступати:

1. Система правового регулювання підприємництва та реалізації підприємницьких ініціатив місцевих органів публічного управління.

2. Створення сприятливих фінансових умов для реалізації економічних завдань у структурах органів влади.

3. Інфраструктурне забезпечення підприємництва органами місцевого самоврядування.

4. Формування людських ресурсів і кадрового складу суб'єктів підприємницької діяльності.

Висновки. Отже, GR-менеджмент є одним з найефективніших інструментів управління взаємодією бізнес-спільноти з органами публічної влади з метою висловлення економічних інтересів бізнес-структур у системі публічного управління економічними відносинами. Адже ефективна організація GR-менеджменту сприяє ліквідації адміністративних бар'єрів на шляху розвитку бізнесу, підвищенню ефективності діяльності суб'єкта підприємницької діяльності. Розвиток GR-менеджменту в Україні, на наш погляд, потребує вирішення таких завдань:

1. Розроблення та затвердження правових основ взаємодії бізнес-структур з органами влади.

2. Аналіз та сприяння передачі досвіду діяльності успішних GR-практик.

3. Розвиток інституту оцінювання регулюючого впливу, обов'язкове включення найбільших бізнес-структур у процес узгодження рішень органів публічної влади на всіх рівнях публічного управління.

4. Організація так званих GR-форумів з метою ефективного встановлення двосторонньої GR-комунікації для розвитку державно-приватного партнерства.

5. Розроблення і реалізація у провідних університетах країни повноцінних освітніх програм у сфері GR-менеджменту.

Перспективу подальших наукових досліджень в напрямі становлення і розвитку GR-менеджменту в Україні вбачаємо в розробленні механізму його запровадження та критеріїв оцінювання його результативності та ефективності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Соціально-економічний* потенціал сталого розвитку України та її регіонів: нац. доп. / [за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика]. — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. — 776 с.
2. *Про Стратегію* сталого розвитку "Україна-2020": Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. *Боковикова Ю. В.* Взаємодія влади і бізнесу. Теорія та практика державного управління. — 2015. — Вип. 4 (51). — С. 1–7.
4. *Клімович С. О.* Дослідження government relations як комунікації між владою та бізнесом: термінологічний аспект / С. О. Клімович // Стратегічні пріоритети. — 2010. — № 1. — С. 82–85.
5. *Ємельянов В. М.* Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком регіонів України: теорія, методологія, практика: [монографія] / В. М. Ємельянов. — Миколаїв: ПП Ємельянова Т. В., 2012. — 420 с.
6. *Гриценко Л. Л.* Взаємодія держави і бізнесу в контексті реалізації державної інвестиційної політики: монографія / Л. Л. Гриценко. — Суми: Університет. кн., 2012. — 327 с.
7. *Клімович С. О.* Government Relations у Європейському Союзі: минуле, сучасне, майбутнє / С. О. Клімович // Стратегічні пріоритети. — 2012. — № 1. — С. 43–50.
8. *Парух И. Ю.* GR по-українски / И. Ю. Парух // Економічна правда [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lobbying.com.ua/publ/gr_po_ukrain-ski/20-1-0-38
9. *Коваль Н. В.* Government relations як чинник ефективного ведення бізнесу / Н. В. Коваль // Інвестиції: практика та досвід. — 2014. — № 15. — С. 85–90.
10. *Крутий О. М.* Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: [монографія] / О. М. Крутий. — Х.: Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2008. — С. 118–119.
11. *Гросфельд Е. В.* Лоббизм и government relations: контуры теории / Е. В. Гросфельд // Грани. — 2011. — № 6 (80). — С. 137–139.
12. *GR-менеджер* (менеджер по взаимодействию с органами власти): спрос и предложение. Дослідницький центр порталу SuperJob.ua [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.superjob.ua/research/articles/110597/gr-menedzher-menedzher-povzaimodejstviyu-s-organami-vlasti/>
13. *Телінко В. В.* Лобізм, Government Relations і Public Affairs: до витоків понять / В. В. Телінко // Юрид. авангард. — 2009. — № 1. — С. 33–39.
14. *Nediukha M., Fedorin M.* (2010), Lobbyism as a socio-political pheno-

menon: essence and ways of influence, Viche, [Online], vol. 4, available at: <http://www.viche.info/journal/>

15. Дерев'янка О. Г. Репутаційний менеджмент підприємств: теорія, методологія, практика : монографія / О. Г. Дерев'янка. — К.: ДКС центр, 2016. — 471 с.

REFERENCES

1. Libanova E. M., Khvesyuk M. A. (Eds.). (2014). *Sotsialno-ekonomichniy potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv* [Socio-economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions]. Kyiv: DU IEPSR NAN Ukrainy [in Ukrainian].
2. *Ukaz Prezidenta Ukrainy pro Stratehiu staloho rozvytku "Ukraina-2020": vid 12 sichnia 2015 r., № 5/2015* [Decree of the President of Ukraine on the Strategy for Sustainable Development "Ukraine 2020" dated January 12 2015, № 5/2015]. (n. d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
3. Bokovykova Yu. V. (2015). *Vzaiemodiia vlady i biznesu* [Interaction of power and business]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. — Theory and practice of public administration, 4 (51), 1–7 [in Ukrainian].
4. Klimovych S. O. (2010). *Doslidzhennia government relations yak komunikatsii mizh vladoiu ta biznesom: terminolohichniy aspekt* [Study of government relations as communication between government and business: the terminology aspect]. *Stratehichni priorytety*. — Strategic priorities, 1, 82–85 [in Ukrainian].
5. Yemelianov V. M. (2012). *Rozvytok partnerskykh vidnosyn biznesu i vlady v systemi derzhavnoho upravlinnia stalym rozvytkom rehioniv Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Development of partnership relations between business and government in the system of public administration. The steady development of the regions of Ukraine: theory, methodology, practice]. Mykolaiv: PP Yemelianova T. V. [in Ukrainian].
6. Hrytsenko L. L. (2012). *Vzaiemodiia derzhavy i biznesu v konteksti realizatsii derzhavnoi investytsiinoi polityky* [Interaction of the state and business in the context of realization of the state investment policy]. Sumy: Universytetska knyha [in Ukrainian].
7. Klimovych S. O. (2012). *Government Relations u Yevropeiskomu Soiuzi: mynule, suchasne, maibutnie* [Government Relations in the European Union: Past, Present, Future]. *Stratehichni priorytety*. — Strategic priorities, 1, 43–50 [in Ukrainian].
8. Parukh I. Yu. (January 18, 2011). *GR po-ukraynsky* [GR in Ukrainian manner]. *Ekonomichna Pravda — Economic truth*. lobbying.com.ua. Retrieved from http://lobbying.com.ua/publ/gr_po_ukrainski/20-1-0-38 50 [in Russian].
9. Koval N. V. (2014). *Government relations yak chynnyk efektyvnoho vedennia biznesu* [Government relations as a factor for effective doing business]. *Investytsii: praktyka ta dosvid — Investments: practice and experience*, 15, 85–90 [in Ukrainian].
10. Krutii O. M. (2008). *Dialohova vzaiemodiia orhaniv derzhanoi vlady ta hromadskosti* [Dialogue interaction of public authorities and the public]. Kharkiv: Vyd-vo KharRINADU "Mahistr" [in Ukrainian].
11. Grosfeld E. V. (2011). *Lobbizm i government relations: kontury teorii* [Lobbyism and government relations: the contours of the theory]. *Hrani — Faces*, 6 (80), 137–139 [in Russian].
12. *The research center of the portal Superjob.ua* (August 18, 2008). *GR-menedzher (menedzher po vzaimodeystviyu s organami vlasti)* [GR-manager (mana-

- ger for interaction with authorities)]. www.superjob.ua. Retrieved from <http://www.superjob.ua/research/articles/110597/gr-menedzher-menedzher-povzaimodejstviyu-s-organami-vlasti/> [in Russian].
13. *Telipko V. V.* 2009. Lobizm, Government Relations i Public Affairs: do vy-tokiv poniat [Lobbyism, Government Relations and Public Affairs: to the origins of concepts]. *Yurydychnyi avanhard — Legal Avant-Garde*, 1, 33–39 [in Ukrainian].
 14. *Nediukha M., Fedorin M.* (2010). Lobbyism as a socio-political phenomenon: essence and ways of influence. *Viche*, 4. Retrieved from <http://www.viche.info/journal/> [in English].
 15. *Derevianko O. H.* (2016). Reputatsi-nyi menedzhment pidpriemstv: te-oriia, metodolohiia, praktyka [Repu-tation Management of Enterprises: Theory, Methodology, Practice]. Kyiv: Vyd-vo “DKS tsentr” [in Ukrainian].

УДК 351.71:334.012

Залізнюк Вікторія Петрівна,

кандидат економічних наук, докторант
Таврійського національного університе-
ту ім. В. І. Вернадського, 02000, Київ,
вул. І. Кудрі, 33, тел.: (067) 407 79 97,
e-mail: v.zalizniuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7014-0207

Зализнюк Виктория Петровна,

кандидат экономических наук, доктор-
ант Таврического национального универ-
ситета им. В. И. Вернадского, 02000, Ки-
ев, ул. И. Кудри, 33, тел.: (067) 407 79 97,
e-mail: v.zalizniuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7014-0207

Zalizniuk Viktoriia Petrivna,

Candidate of Economic Sciences, Ph.D.
student of Taurian National University
named after V. I. Vernadsky, 02000, Kyiv,
Str. I. Kudri, 33, tel.: (067) 407 79 97, e-mail:
v.zalizniuk@gmail.com



ORCID: 0000-0002-7014-0207

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-89-97

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ В УМОВАХ КРИЗИ

Анотація. Досліджено продовольчу безпеку країни в умовах кризи. Основними загрозами продовольчої безпеки України можна вважати політичні загрози, перевищення порогового рівня імпорту, диспропорція цін на продовольчому ринку, слабкий платоспроможний попит населення, слаборозвинена система аналізу, оцінки і прогнозування динаміки розвитку агропродовольчого ринку. Для підвищення рівня продовольчої безпеки країни необхідною умовою є державна політика, здатна забезпечувати стабільний розвиток вітчизняного агропромислового комплексу на тлі ризиків і загроз.

Визначено головні ризики, що загрожують стану продовольчої безпеки України в найближчій перспективі, а саме: збільшення частки посівних площ під технічні культури, що веде до зменшення частки посівних площ під продовольчі культури; відсутність аналогів імпортного устаткування і, як наслідок, зниження темпів модернізації ряду галузей агропромислового комплексу; недостатня розвиненість інфраструктури транспортування, руху товару і зберігання харчової продукції; макроекономічні чинники й коливання валютного курсу; зростання цін на матеріально-технічні засоби та енергоресурс-

си; епізоотичні ризики, вияв яких найбільш імовірний у разі виникнення та поширення в країні осередків особливо небезпечних і карантинних хвороб тварин, пов'язаних у тому числі з імпортованими тваринами — переносниками збудників хвороб або з переміщенням збудників хвороб з території суміжних держав.

Зроблено висновок, що забезпечення продовольчої безпеки — це повне самозабезпечення, або підтримання критичного мінімуму рівня виробництва. Виявлені ризики продовольчої безпеки формують загрози, здатні призвести до недотримання граничних критеріїв продовольчої безпеки. Для забезпечення стійкості економічного розвитку потрібна реалізація заходів державного регулювання, спрямованих на стабілізацію та підтримку продовольчої безпеки країни.

Ключові слова: безпека, заходи державного регулювання, криза, продовольча безпека, ризики.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Аннотация. Исследованы продовольственные безопасности страны в условиях кризиса. К основным угрозам продовольственной безопасности Украины можно отнести политические угрозы, превышение порогового уровня импорта, диспропорция цен на продовольственном рынке, слабый платежеспособный спрос населения, слаборазвитая система анализа, оценки и прогнозирования динамики развития агропродовольственного рынка. Для повышения уровня продовольственной безопасности страны необходимым условием является государственная политика, способная обеспечивать стабильное развитие отечественного агропромышленного комплекса на фоне рисков и угроз.

Определены основные риски, угрожающие состоянию продовольственной безопасности Украины в ближайшей перспективе, а именно: увеличение доли посевных площадей под технические культуры, что ведет к уменьшению доли посевных площадей под продовольственные культуры; отсутствие аналогов импортного оборудования и, как следствие, снижение темпов модернизации ряда отраслей агропромышленного комплекса; недостаточная развитость инфраструктуры транспортировки, товародвижения и хранения пищевой продукции; макроэкономические факторы и колебания валютного курса; рост цен на материально-технические средства и энергоресурсы; эпизоотические риски, проявление которых наиболее вероятно в случае возникновения и распространения в стране очагов особо опасных и карантинных болезней животных, связанных в том числе с импортированными животными — переносчиками возбудителей болезней или с перемещением возбудителей болезней с территории сопредельных государств.

Сделан вывод, что обеспечение продовольственной безопасности — это прежде всего полное самообеспечение, или поддержание критического минимума уровня производства. Выявленные риски продовольственной безопас-

ности формируют угрозы, способные привести к несоблюдению пороговых критериев продовольственной безопасности. Для обеспечения устойчивости экономического развития нужна реализация мер государственного регулирования, направленных на стабилизацию и поддержку продовольственной безопасности страны.

Ключевые слова: безопасность, меры государственного регулирования, кризис, продовольственная безопасность, риски.

THE STUDY OF THE FOOD SECURITY OF THE COUNTRY IN THE CONDITIONS OF THE CRISIS

Abstract. The paper examines the country's food security in a crisis. The main threats to Ukraine's food security include political threats, excessive import thresholds, food price disparities, poor solvent demand of the population, underdeveloped system for analyzing, assessing and forecasting the dynamics of the agro-food market. To increase the level of food security of the country, state policy is a prerequisite, which can ensure the stable development of the domestic agro-industrial complex against the background of risks and threats.

The main risks that threaten the state of food security of Ukraine in the near future are identified, namely: an increase in the share of cultivated areas under technical crops, which leads to a decrease in the share of cultivated areas for food crops; the absence of analogues of imported equipment and, consequently, the reduction of the pace of modernization of a number of branches of the agro-industrial complex; insufficient development of the infrastructure of transportation, movement of goods and storage of food products; macroeconomic factors and fluctuations of the exchange rate; rising prices for material and technical resources and energy resources; epizootic risks, the manifestation of which is most likely to occur in the event of the emergence and spread in the country of cells of particularly dangerous and quarantine diseases of animals, including those with imported animals – carriers of pathogens or the movement of pathogens from the territory of adjacent states.

It is concluded that ensuring food security is first and foremost a complete self-sufficiency, or maintenance of a critical minimum level of production. The identified food security risks create threats that can lead to non-compliance with the food safety margin. To ensure the sustainability of economic development, implementation of state regulation measures aimed at stabilizing and maintaining food security of the country is necessary.

Security, measures of state regulation, crisis, food safety, risks. It is concluded that ensuring food security is first and foremost a complete self-sufficiency, or maintenance of a critical minimum level of production. The identified food security risks create threats that can lead to non-compliance with the food safety margin. To ensure the sustainability of economic development, implementation of state regulation measures aimed at stabilizing and maintaining food security of the country is necessary.

Keywords: security, measures of state regulation, crisis, food safety, risks.

Постановка проблеми. Забезпечення продовольчої безпеки України є найважливішою складовою національної безпеки країни, фактором збереження її державності та суверенітету, основним компонентом демографічної політики. Стратегічна мета продовольчої безпеки — забезпечити населення країни безпечною продукцією. Гарантією досягнення даної мети є стабільність внутрішнього виробництва, а також наявність необхідних резервів і запасів. Реалізація заходів, пов'язаних із забезпеченням продовольчої безпеки країни, пов'язана з певними ризиками, які можуть істотно її послабити.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем продовольчої безпеки різних ієрархічних рангів, а також принципів, чинників, загроз її формування присвячено велику кількість праць вітчизняних науковців, зокрема О. Г. Білорус, В. І. Власов, П. Т. Саблук та ін. Проте можна стверджувати, що дане питання вимагає додаткових наукових досліджень, що і зумовило вибір теми наукової статті.

Метою статті є дослідження продовольчої безпеки країни в умовах кризи та визначення основних ризиків, що загрожують стану продовольчої безпеки України в найближчій перспективі.

Виклад основного матеріалу. Проблема продовольчої безпеки завжди посідає провідне місце у загальній національній безпеці кожної країни, оскільки є обов'язковою умовою та передумовою соціальної та економічної стабільності держави.

Проблеми продовольчої безпеки потрапили в поле зору представни-

ків вітчизняної економічної науки порівняно недавно. Чинником виникнення і постійного посилення уваги до цих проблем є трансформаційна криза української економіки, яка охопила всі сфери і стала суттєвою перешкодою на шляху забезпечення сталого розвитку економіки і суспільства. Перший звіт про стан продовольчої безпеки в Україні було оприлюднено в 2007 році, коли спостерігалася загроза нестачі рибопродуктів, фруктів, олії та інших продуктів. Згідно з методикою визначення індикаторів продовольчої безпеки, нормальною вважають ситуацію, коли частка імпортованих продуктів не перевищує 30 %.

Задоволення потреб населення у продовольстві, в межах його купівельної спроможності, у 2017 році, як фактично у всі роки незалежності України, забезпечувалося, переважно, за рахунок продукції вітчизняного виробництва.

Водночас по трьох групах продовольства частка імпорту традиційно перевищує встановлений 30 %-й граничний критерій для цього індикатора. Найвищий рівень імпортозалежності — майже 75 % — відмічався по групі “риба і рибопродукти”, оскільки 90 % імпортованих поставок припадає на види риб, які видобуваються виключно у водах морських економічних зон інших держав, що пов'язано з особливостями їх біологічного циклу [3].

Перевищення граничного критерію по групі “олії рослинні”, зумовлено імпортом тропічних олій (пальмова та кокосова олії займають понад 90 % імпорту), які користуються активним попитом у вітчизня-

них виробників харчової промисловості.

Імпортозалежність по групі “плоди та ягоди” пов’язана з ввезенням значних обсягів екзотичних плодів, культивування яких не властиве для України (банани, цитрусові, ківі тощо).

Проблема полягає також в тому, що багато вітчизняних продовольчих товарів виробляють з імпоротної сировини. Часто приховуються справжні обсяги імпорту, не враховується “сірий” імпорт, тому складно визначити об’єктивну ситуацію з небезпекою виникнення кризи. Частка імпортних продуктів харчування небезпечно зростає. Вступ України в СОТ збільшив частку продуктового імпорту.

Серед основних ризиків, що загрожують стану продовольчої безпеки нашої країни в найближчій перспективі, можна виокремити:

- збільшення частки посівних площ під технічні культури, що веде до зменшення частки посівних площ під продовольчі культури;
- відсутність аналогів імпортного устаткування і, як наслідок, зниження темпів модернізації ряду галузей агропромислового комплексу;
- недостатня розвиненість інфраструктури транспортування, руху товару і зберігання харчової продукції;
- макроекономічні чинники й коливання валютного курсу;
- зростання цін на матеріально-технічні засоби та енергоресурси;
- епізоотичні ризики, вияв яких найбільш імовірно в разі виникнення та поширення в країні осередків особливо небезпечних і карантинних хвороб тварин, пов’язаних у тому

числі з імпортованими тваринами — переносниками збудників хвороб або з переміщенням збудників хвороб з території суміжних держав.

Недостатнє бюджетне фінансування протиепізоотичних заходів з метою забезпечення засобами специфічної профілактики та діагностики хвороб тварин негативно позначається на стані тваринництва, на епідеміологічній ситуації в країні, а також на можливості забезпечення захисту населення від загальних для тварин і людини хвороб.

За наявності перелічених ризиків формуються загрози продовольчій безпеці, що призводить до недотримання граничних критеріїв продовольчої безпеки. Для забезпечення стійкості економічного розвитку потрібна реалізація заходів державного регулювання.

Соціально-економічна політика, яку проводить держава у сфері забезпечення економічної безпеки країни, має враховувати ризики і загрози, які можуть негативно вплинути на продовольчу безпеку.

До основних загроз продовольчої безпеки України можна віднести політичні загрози, перевищення порогового рівня імпорту, диспропорція цін на продовольчому ринку, слабкий платоспроможний попит населення, слаборозвинена система аналізу, оцінки і прогнозування динаміки розвитку агропродовольчого ринку.

Для підвищення рівня продовольчої безпеки країни необхідною умовою є державна політика, здатна забезпечувати стабільний розвиток вітчизняного агропромислового комплексу на тлі ризиків і загроз.

Сучасна макроекономічна ситуація ставить проблему продовольчої безпеки в пріоритет. Фактори забезпечення продовольчої незалежності та політики імпортозаміщення основних категорій продовольства загострилися внаслідок політичної ситуації, що склалася в нашій країні. Питання можливості забезпечення продовольчого суверенітету активно розглядалося останні кілька років [1].

Вирішення задач у сфері продовольчої безпеки і харчування вимагає наявності продовольства, його доступності, достатності та якості, а також забезпечення поліпшення раціону харчування. Правильне і збалансоване харчування сприяє розвитку людини; воно допомагає людині повною мірою реалізувати свій потенціал і використовувати можливості розвитку. Слід зазначити, що ефективне управління, політична стабільність та верховенство закону, а також відсутність конфліктів і громадянських заворушень, роблять свій внесок у досягнення усіх цих аспектів продовольчої безпеки.

У сфері сталого розвитку сільськогосподарських територій велику увагу треба приділити таким напрямкам, як державна фінансова підтримка соціальних програм у сільських поселеннях, здійснення аналізу та оцінки рівня безробіття і рівня реальних доходів сільського населення [2].

У зовнішньоекономічній сфері, в умовах зростаючого імпорту сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, а також поступового зниження залежності агропромислового комплексу від імпорту машин технологій, обладнання та інших ресурсів державна політика

повинна забезпечувати активне використання захисних заходів і ефективну роботу системи ветеринарного, санітарного та фітосанітарного контролю відповідно до міжнародних правил і стандартів, таким чином зовнішньоекономічна політика повинна проводитися з дотриманням критеріїв продовольчої безпеки.

З метою забезпечення безпеки харчової продукції необхідний моніторинг відповідності продукції (у тому числі імпортованої) вимогам законодавства України на всіх стадіях руху товару.

У сфері економічної доступності продовольства (зокрема її підвищення для всіх груп населення) особливу увагу треба приділяти заходам, спрямованим переважно на зменшення рівня бідності, забезпечення першочергової підтримки найбільш нужденних верств населення.

Для забезпечення фізичної доступності продовольства доцільно ефективно використовувати механізми підтримки регіонів, які недостатньо виробляють продовольства, або опинилися в екстремальних ситуаціях.

У напрямі поліпшення якості продукції, з метою вдосконалення системи забезпечення контролю та безпеки продуктів харчування на всьому шляху руху товару необхідно вжити заходів щодо створення сучасної організаційної структури контролю за якістю та безпекою продовольчої сировини і харчових продуктів, а також інструментальної та методичної бази [2].

Спільна робота всіх органів державної влади необхідна для забезпечення продовольчої безпеки країни.

Велику увагу необхідно приділити проблемам формування ефективних механізмів забезпечення продовольчої безпеки. Дані механізми доцільно розглядати як складові частини аналізу, оцінки та прогнозу соціально-економічного розвитку держави.

Роль забезпечення населення продовольчою продукцією в підтримці стабільності соціальної та економічної сфер, визначає значення проблеми продовольчої безпеки.

На сьогодні наша країна знаходиться в умовах економічної нестабільності, що веде до зростання цін і скорочення доходів населення. Вимушене переорієнтування споживачів на продовольчу продукцію, що є більш дешевою і менш поживною, призводить до негативних наслідків для працездатності й здоров'я людей.

Одним з найважливіших показників рівня економічного розвитку країни є рівень харчування населення. Забезпечення населення продовольством виступає як найважливіший фактор, який визначає параметри рівня соціального життя держави, державного устрою та життєздатності економічної структури.

Нестача продовольства, звичайно, виникає через війни, економічні кризи, стихійні лиха тощо. У зв'язку з цим виникає проблема забезпечення продовольством як для окремої людини, так і для держави. Продовольча та екологічна безпека тісно взаємопов'язані, оскільки на погіршення екологічної безпеки у світі значно впливає сільськогосподарська діяльність. Дана негативна тенденція, з одного боку, перешкоджає зростанню виробництва продукції як сировини

для продовольства, а з іншого — веде до виробництва продукції, забрудненої різними токсичними речовинами.

На сьогодні найгострішою проблемою в нашій країні є низька конкурентоспроможність сільського господарства.

Глобалізація, яка прагне до ринку з рівними для всіх можливостями, із загальними ресурсами, на даний момент показує свою неспроможність. Проблемою переговорів країн СОТ щодо сільського господарства був конфлікт, при якому фермери США різко знизили собівартість сільськогосподарської продукції, отримавши субсидію близько 120 млрд дол. від Уряду, тим самим змусивши іноземних сільськогосподарських товаровиробників закрити своє виробництво через низьку рентабельність та неможливість конкуренції з американцями [3].

Державну економічну політику щодо продовольчої безпеки можна розділити на наступні сфери:

- швидка й адекватна реакція на зовнішні та внутрішні загрози стабільності ринку продовольчої продукції, забезпечення населення необхідними продуктами харчування;
- підтримка й розвиток вітчизняного агропромислового комплексу;
- ефективне міжнародне співробітництво у сфері продовольчої безпеки.

Звичайно, продовольча безпека розглядається з використанням цілого ряду індикаторів і критеріїв. Прикладом таких параметрів служить ступінь продовольчої залежності країни від імпоротної продукції, тобто самозабезпеченість продовольством, економічна й фізична доступність

продовольчої продукції для населення тощо.

Необхідне створення сприятливих умов з боку держави для підприємців малого та середнього бізнесу в зв'язку з виникненням великої кількості зовнішніх економічних загроз. Насамперед за рахунок низьких, а краще нульових, банківських кредитних ставок на кілька років, створення зон випереджального розвитку й вільних економічних зон, зі створенням пільгових податкових умов, сприятливих для припливу інвестицій.

Перераховані заходи посприяють вирішенню проблеми імпортозаміщення продовольчих товарів на товари вітчизняних виробників. Рішення проблем продовольчої безпеки України вимагає прийняття цілого пакета заходів. По-перше, потрібна модифікація системи соціально-економічного планування. Для цього необхідна реалізація системних взаємопов'язаних дій за різними сферами. По-друге, з метою використання власної сільськогосподарської техніки й сучасного устаткування, потрібен розвиток вітчизняного промислового комплексу. По-третє, державна допомога сільськогосподарським виробникам, встановлення заборони на нецільове використання сільськогосподарських земель, а також сприяння в їхньому розвитку, в тому числі за рахунок залучення приватних фермерів. По-четверте, потрібно зниження тарифів на паливо та енергоносії, а також модернізація електростанцій. По-п'яте, доцільно створення державних торгових підприємств з часткою ринку 5–10 %. Така міра дозволить використовувати

ринкові механізми для контролю ритейлерів. По-шосте, рекомендується вжити заходів щодо відродження системи підготовки кадрів у сфері торгівлі [2].

Забезпечення фінансової та економічної стабільності сільського господарства також є не менш важливим завданням. Для вирішення цього завдання необхідний безперервний аналіз та оцінка цінового співвідношення між сільськогосподарським сектором та іншими секторами економіки, крім оперативного реагування на зовнішньополітичні зміни для своєчасного вжиття заходів щодо забезпечення рентабельності виробництва молока, м'яса, зернових культур, цукру та інших продовольчих товарів, які є життєво важливими.

Висновки. Таким чином, забезпечення продовольчої безпеки — це передусім повне самозабезпечення, або підтримання критичного мінімуму рівня виробництва. Виявлені ризики продовольчої безпеки формують загрози, здатні привести до недотримання граничних критеріїв продовольчої безпеки. Для забезпечення стійкості економічного розвитку потрібна реалізація заходів державного регулювання, спрямованих на стабілізацію та підтримку продовольчої безпеки країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Саблук П. Т.* Глобалізація і продовольство: [монографія] / П. Т. Саблук, О. Г. Білорус, В. І. Власов. — К.: ННЦ ІАЕ, 2008. — 632 с.

2. *Сеперович Н.* Продовольча безпека в Україні: стан, проблеми, шляхи вирішення [Електронний ресурс] / Н. Сеперович, О. Шевцов. — Режим доступу : http://www.fem.znau.edu.ua/courses/agr_pol/files/12/
3. *Спільне* обстеження продовольчої безпеки, вересень 2017 року: Основні висновки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://fscluster.org/sites/default/files/documents/ukr_fslc_joint_food_security_assessment_gca_ngca_12_09_2017_0.pdf

REFERENCES

1. *Sabluk P. T.* (2008), *Hlobalizatsiia i prodovol'stvo* — Globalization and food], Kyiv, Ukraine.
2. *Seperovych N., Shevtsov O.* (2012), Food security in Ukraine: state, problems, solutions, Available at: http://www.fem.znau.edu.ua/courses/agr_pol/files/12/
3. *Joint Food Safety Survey*, September 2017: Key Findings, Available at: http://fscluster.org/sites/default/files/documents/ukr_fslc_joint_food_security_assessment_gca_ngca_12_09_2017_0.pdf



УДК: 351:(321.01 +321.7 +321.015)

Іваненко Олена Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права Навчально-наукового інституту права імені 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 имени 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, Boulevard Koltsova, 14-E, tel.: (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-98-111

ДИСФУНКЦІЇ БЮРОКРАТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Анотація. Досліджується природа і сутність бюрократії як явища державно-політичної дійсності. Наголошується, що протягом тривалого часу концепція бюрократичного управління визначалася найбільш раціональною та ефективною у європейській традиції державного управління. Проте на сьогоднішній день відсутній єдиний підхід щодо розуміння сутності бюрократії, а також її співвідношення із такими поняттями, як державне управління, публічний менеджмент, апарат державної влади тощо. У зв'язку з цим, як ніколи, актуалізуються наукові розвідки в частині дослідження природи та сутності бюрократичного управління, що, своєю чергою, сприятиме уникненню в подальшому термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

На сьогодні в наукових колах існує два діаметрально протилежних підходи до визначення бюрократії як явища державно-правової дійсності: перший підхід є квінтесенцією аналізу антибюрократичної марксистської критики, яка, навіть, в сучасних умовах не втратила своєї актуальності, а її базові положення становлять науковий інтерес при вивченні проблематики державного управління; сутність стисло зводиться до фіксації дисфункцій державної управлінської системи; сутністю другого підходу є ототожнення останнього з державним управлінням, коли бюрократія розуміється як раціонально організована система державного управління, яка створює найефективніший механізм реалізації управлінських рішень.

Запропоновано в подальшому виходити з розуміння бюрократії як структурованої та ієрархічно вибудованої системи висококваліфікованих спеціалістів інтелектуальної праці, які мають високий рівень професійної підготовки, інтелігенте походження, незаплямовану репутацію, ідеологічне виховання в дусі пріоритетності загальнодержавного добробуту, призначаються на посади за результатами конкурсних відборів та якісно здійснюють свою професійну діяльність на виконання функцій держави. Наголошується на тому, що усі “негативні” ознаки бюрократичного управління, які виокремлюють науковці, слід розглядати як дисфункції бюрократії. Таким чином, переносячи акцент із боротьби з бюрократією, увагу потрібно зосередити на виявленні негативних факторів здійснення державного управління та виробленні шляхів їх подолання.

Ключові слова: державне управління, бюрократія, бюрократичне управління, дисфункції бюрократії, державний управлінець, функції держави, державно-владні повноваження.

ДИСФУНКЦИИ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Аннотация. Исследуются природа и сущность бюрократии как явления государственно-политической действительности. Отмечается, что в течение длительного времени концепция бюрократического управления признавалась наиболее рациональной и эффективной в европейской традиции государственного управления. Однако на сегодняшний день отсутствует единый подход к пониманию сущности бюрократии, а также ее соотношение с такими понятиями, как государственное управление, публичный менеджмент, аппарат государственной власти и др. В связи с этим, как никогда, актуализируются научные исследования в части исследования природы и сущности бюрократического управления, что, в свою очередь, будет способствовать избежанию в дальнейшем терминологической и мировоззренчески-идеологической путаницы.

На сегодняшний день в научных кругах существует два диаметрально противоположных подхода к определению бюрократии как явления государственно-правовой действительности: первый подход является квинтэссенцией анализа антибюрократической марксистской критики, что даже в сегод-

ныших условиях не утратила своей актуальности, а ее базовые положения составляют научный интерес при изучении проблематики государственного управления; сущность кратко сводится к фиксации дисфункций государственной управленческой системы; сущностью второго подхода является отождествление последнего с государственным управлением, когда бюрократия понимается как рационально организованная система государственного управления, которая создает наиболее эффективный механизм реализации управленческих решений.

Предложено в дальнейшем исходить из понимания бюрократии как структурированной и иерархически выстроенной системы высококвалифицированных специалистов интеллектуального труда, которые имеют высокий уровень профессиональной подготовки, интеллигентное происхождения, незапятнанную репутацию, идеологическое воспитание в духе приоритетности общегосударственного благополучия, назначаются на должности по результатам конкурсных отборов и качественно осуществляют свою профессиональную деятельность на выполнение функций государства. Отмечено, что все “негативные” признаки бюрократического управления, что выделяются учеными, следует рассматривать как дисфункции бюрократии. Таким образом, перенося акцент с борьбы с бюрократией, внимание нужно сосредоточить на выявлении негативных факторов осуществления государственного управления и выработке путей их преодоления.

Ключевые слова: государственное управление, бюрократия, бюрократическое управление, дисфункции бюрократии, государственный управленец, функции государства, государственно-властные полномочия.

BUREAUCRATIC MANAGEMENT FUNCTIONS: SPECIAL ISSUES

Abstract. The article is devoted to the study of the nature and essence of bureaucracy as a phenomenon of state-political reality. The author notes that for a long time the concept of bureaucratic management was recognized as the most rational and effective in the European tradition of public administration. However, today there is no single approach to understanding the essence of the bureaucracy, as well as its relationship with such concepts as public administration, public management, government apparatus, etc. In this regard, scientific research into the nature and essence of bureaucratic management, which, in turn, will help to avoid further terminological and ideological-ideological confusion.

The author notes that today in the scientific community there are two diametrically opposed approaches to the definition of bureaucracy as a phenomenon of state-legal reality: the first approach is the quintessence of analysis of anti-bureaucratic Marxist criticism, which even in today's conditions has not lost its relevance, and its basic provisions are scientific interest in studying the problems of public administration; The essence is briefly reduced to fixing the dysfunctions of the public management system; The essence of the second approach is the identification of the latter with government, when bureaucracy is understood as a ratio-

nally organized system of public administration, creates the most effective mechanism for implementing managerial decisions.

In the article it was proposed to proceed from the understanding of the bureaucracy as a structured and hierarchically constructed system of highly skilled intellectual workers who have a high level of professional training, intelligent backgrounds, an unblemished reputation, ideological education in the spirit of priority of nationwide well-being, are appointed to posts by competitive selection and qualitatively carry out their professional activities to perform the functions of state darstva. The author also notes that all the “negative” signs of bureaucratic management that are distinguished by scientists should be considered as dysfunctions of the bureaucracy. Thus, shifting the emphasis from the struggle against bureaucracy, attention should be focused on identifying negative factors in the implementation of public administration and working out ways to overcome them.

Keywords: state administration, bureaucracy, bureaucratic management, bureaucratic dysfunctions, state manager, state functions, state-power authorities.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу концепція бюрократичного управління визнавалася найбільш раціональною та ефективною у європейській традиції державного управління. Термін “бюрократія” (від фр. *bureaucratie* або нім. *Bürokratie* [1]) буквально означає (від франц. *Bureau* — канцелярія, бюро) влада апарату управління.

На сьогодні відсутній єдиний підхід щодо розуміння сутності бюрократії, а також її співвідношення з такими поняттями як державне управління, публічний менеджмент, апарат державної влади тощо. У зв’язку з цим, як ніколи, актуалізуються наукові розвідки в частині дослідження природи та сутності бюрократичного управління, що, своєю чергою, сприятиме уникненню в подальшому термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Наукове вивчення проблематики бюрократії

розпочалося з 1985 р., коли з’явилися наукові доробки різних науковців, як-то: В. П. Макаренко, А. В. Бузгалін, Б.П. Курашвілі, А. Г. Худокормов, А. Г. Каратуев, С. А. Денисов. Останнім часом актуалізуються наукові розвідки в напрямі осмислення ролі та значення бюрократичного управління в контексті формування держави нового ґатунку, а також аналізу перешкод, що виникають при здійсненні цього процесу.

Метою статті є загальнотеоретичний аналіз природи та сутності бюрократії як явища державно-політичної дійсності з метою усунення термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

Виклад основного матеріалу. Існують різноманітні інтерпретації бюрократії, серед яких для нас становлять науковий інтерес наступні:

- бюрократія розуміється у прямому значенні як ієрархічно організована система управління суспільством, й в переносному — як формалізм у

веденні справ, “заплющування очей” на сутнісне заради дотримання формальностей [2];

- бюрократія — це, з одного боку, форма організації роботи, а з іншої — дрейф цієї організації. Якщо говорити про неї як форму організації роботи, то бюрократією є адміністрація, діяльність якої суворо регламентована законом, а співробітники, яких відбирають через складання кваліфікаційних іспитів, повинні суворо підкорятися своєму керівникові та працювати у спеціалізованому секторі. Але тут слід відмітити, що формалізм бюрократії здатен привести до тяжкості та жорсткості адміністративної діяльності, і, навіть, монополізації влади з метою досягнення винятково інтересів бюрократів [3];

- бюрократія (фр. *Bureau* — бюро, канцелярія, грец. *kratos* — влада) — це організація професійних державних службовців, які здійснюють свою діяльність з метою кваліфікованого, ефективного здійснення державної політики (М. Вебер, М. Крозье, Ф. Селзник, А. Гоулднер, С. Липсет та ін.) [4];

- бюрократія — це специфічна форма соціальних організацій у суспільстві, сутність якої полягає у відриві центрів виконавчої влади від волі та рішень більшості членів цієї організації; у превалюванні форми над змістом діяльності; у підлеглості правил та задач функціонування організації цілям її збереження та зміцнення; що зрештою призводить до виникнення привілейованого соціального прошарку, відірваного від суспільства та політичного керівництва [5].

Надзвичайно цікавими і такими, що заслуговують на науковий аналіз є, як би то не виглядало дивним, є висловлювання відомих політиків, науковців, філософів на тему бюрократії. Пропонуємо розглянути деякі з них:

- бюрократія — це як рибна ловля там, не риби немає (*Сиріл Норткот Паркінсон*);

- державне управління — неймовірний механізм, який дозволяє десятьом робити роботу одного; бюрократ — людина з талантом нерозуміння; частина будь-якого апарату державного управління існує виключно для краси у чистому вигляді і не має на меті жодних цілей (*Жордж Елгозі*);

- бюрократичний спосіб позбавлення від непотрібних паперів полягає в тому, щоб їх ліквідувати, зберігаючи копію кожної сторінки; оптимізувати — ускладнити справу настільки, щоб забезпечити максимальний рівень своєї захищеності (*Лоренс Пітер*);

- навіть знак параграфа виглядає як знаряддя тортур; я вірю у невідворотну загибель усіх живих організмів, але не організацій; віра в папери носить містичний характер, адже на ній пишуть гарантії вічності граніту (*Станіслав Єжи Лец*);

- спершу завізуй, а потім імпровізуй; службові секретні документи існують не для того, щоб захищати секрети, а для того, щоб захищати посадовців (*Джонатан Лін та Ентоні Джей*);

- доповідна записка пишеться не для того, щоб інформувати її адресата, а для того, щоб захистити її автора (*Дін Ачесон*);

- бюрократія розростається для того, щоб встигнути задовольнити

потреби бюрократії, що розростається (Айзек Азімов);

- працювати з людьми легко; важко працювати з живими людьми (Олександр Кулич);

- службові папери прагнуть заповнити усі вільні шухляди (Джері Браун) [6].

Аналіз наведених афоризмів, які, так чи інакше, можна розглядати як вияв суспільної думки щодо певного явища державно-правової дійсності, а в даному разі — бюрократії. Виходячи з уже сказаного, можна сформулювати тезу про те, що бюрократія є негативним явищем державно-політичної дійсності. Проте, на наш погляд, такий підхід до розуміння сутності бюрократії є абсолютно неправильним. В даному випадку ми пропонуємо розглядати негативні вияви або дисфункції бюрократичного управління не як сутнісні ознаки останнього, а як ті фактори, усунення яких надасть можливість у перспективі якісно здійснювати державне управління.

Найповніше базові принципи раціональної бюрократичної організації сформульовано М. Вебером, а саме: бюрократія має ієрархічну структуру; кожна установа/організація має власну сферу компетенції/впливу; посадові особи призначаються на основі професійної кваліфікації, як це зазначено в дипломах, або за результатами складання іспитів, а не обираються; заробітна платня державного службовця залежить від рангу; робота державного управління є його професією, або, принаймні, основним видом трудової діяльності; посадова особа не є власником установи/організації, де вона працює;

державний управлінець дотримується трудової дисципліни та знаходиться під контролем; підставою зняття з посади є рішення керівних органів. За Вебером, державною бюрократією визнавалася система висококваліфікованих спеціалістів інтелектуальної праці, які мають високий рівень професійної підготовки, інтелігенте походження, незаплямовану репутацію. Він вважав, що без цього може виникнути загроза жахливої корупції та низьких моральних якостей, що, своєю чергою, поставить під загрозу суто технічну ефективність державного апарату [4, с. 184].

На його переконання, істинною професією справжнього посадовця не повинна бути політика. Він повинен здійснювати державне управління, насамперед, неупереджено (дана вимога, до речі, стосувалася і, так званих, політичних державних управлінців); офіційно; “*sine ira et studio*” — “без люті та упередженості” вирішувати усі державні справи; державний управлінець не повинен робити те, що завжди та у певний спосіб зобов’язаний робити політик — боротися, оскільки саме прийняття рішень, боротьба та пристрасть є стихією політики; діяльність політика завжди повинна здійснюватися відповідально, проте дана відповідальність є прямо протилежною відповідальності державного управління; якщо вище керівництво наполягає на виконанні наказу, справою честі посадової особи має бути точне та якісне його виконання під особисту відповідальність особи, що віддає наказ; за відсутності такої дисципліни весь апарат державного управління приречений на розвал.

Слід зауважити, що поствеберівський період характеризується поступовим відходом від раціональної моделі бюрократії, пропонуючи більш реалістичні моделі, які визначають останню як соціальну систему, яка поряд із раціональними законами функціонування допускає вплив ірраціональних, особистісних та неформальних факторів. У цьому сенсі актуальним виглядає використання поняття дисфункції бюрократії, яке у той період запроваджується у науковий вжиток Р. Майкелсоном, Т. Парсонсоном, Р. Мертоном, для яких типовою дисфункцією бюрократії є зміщення державними управліннями акценту з цілей організації на її засоби, в результаті чого такі засоби управління як ієрархія управлінської структури, дисципліна, інструкції тощо перетворюються на самоціль. Паралельно всередині системи державного управління відбувається заміна головних цілей другорядними, раціональних — ірраціональними.

Проте найсерйознішою проблемою державного управління стає її поступова політизація. Якщо бюрократія у класичному розумінні на початку XX ст. орієнтувалася на досягнення загального добробуту та задоволення загальносуспільних інтересів, маючи свідоме переконання в тому, що усі державні справи повинні вирішуватися на суто ділових аполітичних засадах; то сучасна заполітизована бюрократія відкрито та явно орієнтується на різноманітні політичні групи впливу, намагаючись здійснювати державне управління в процесі проведення політичних переговорів, використовуючи

при цьому плюралістичну смугу забезпечення, а саме парламент, партії, лобіювання тощо.

Існує позиція, що сучасна бюрократія, навіть, намагається не тільки впливати на формування та здійснення державної політики вищими посадовими особами держави, а й керувати самими політиками. Дуже часто при здійсненні державного управління відбувається так, що більша частина апарату державного управління спільно виступає за певну державну політику і, будучи тими особами, які здійснюють технічну підготовку рішень високопосадовців, використовуючи арсенал доступних засобів, намагаються диктувати її своєму керівництву, яке уповноважене здійснювати державну політику [7].

На сьогоднішній день у наукових колах існує два діаметрально протилежних підходи до визначення бюрократії як явища державно-правової дійсності. Наприклад, остання може досліджуватися на рівні суспільства як система управління та прийняття рішень (К. Маркс, Л. Троцький, Р. Міхельс, Дж. К. Гелбрейт) або як незалежний від політичної форми механізм (М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзник) [8]. Також бюрократія може розглядатися як вияв професійного здійснення державного управління (Г. В. Ф. Гегель, Г. Моска, К. Маркс, М. Джилас, Д. Бретхем) або теорії “формальної організації” (М. Вебер, Р. Мертон, М. Дюверже, Ф. Селзник) [9].

У межах цього дослідження вбачаємо логічним зупинитися окремо на розгляді двох основних діаметрально протилежних підходів до розуміння

сутності бюрократії, які умовно можна назвати як політизований та аполітичний.

Перший підхід (К. Маркс) є квінтесенцією аналізу антибюрократичної марксистської критики, яка, навіть в умовах сьогодення не втратила своєї актуальності, а її базові положення становлять науковий інтерес при вивченні проблематики державного управління. Переважна більшість даних наукових тез є фіксацією дисфункцій державної управлінської системи. Основними із них є:

- бюрократія — це явище реальної дійсності, коли формальне сприймається як зміст, а змістовне як формальність;

- державні задачі перетворюються на канцелярські, а канцелярські — на державні [10];

- базис марксистського підходу про бюрократію складає уявлення про останнє як соціальний організм-паразит, який протягом усього періоду свого існування є об'єктивацією соціально-класових антагонізмів та суперечностей, а також матеріалізацією політичного відчуження [11];

- бюрократичні відносини є формою вияву соціальних суперечностей між державою та суспільством, апаратом державного управління та громадянами; державні управлінці, які утворюють державний апарат, мають монополію на політичну свідомість та розум, і весь час намагаються всю відповідальність за прийняття неефективних рішень та низьку ефективність державного управління перекласти на суспільство;

- існує пряма залежність між масштабами бюрократії та рівнем де-

мократизації суспільства: в умовах авторитаризму державне управління зводиться до функціонування абсолютно самостійного щодо інтересів суспільства державного апарату, який складається зі спеціально навчених людей з державно-владними повноваженнями [12]; саме відсутність тиску з боку громадянського суспільства на народних обранців щодо виконання взятих на себе зобов'язань перед виборцями й зумовлює квітнення негативних бюрократичних виявів [13];

- має місце таке явище як державний формалізм, соціальним підґрунтям якого є відносини приватної та державної власності, матеріальні інтереси та розподіл праці, що саме й формують корпоративні інтереси; бюрократія покликана захищати уявну всезагальність особливого інтересу, корпоративний дух в ім'я спасіння явної специфічності загального інтересу, свого власного духу; необхідність здійснювати захист своїх інтересів зумовлює виникнення стійких організаційно-управлінських форм, за яких апарат державного управління не може мати простої структури [10, с. 270, 271];

- політична свідомість набуває специфічного характеру через те, що визначальним фактором у її формуванні є матеріальний критерій, тобто, чим більше політика впливає на економіку, тим більш бюрократизованою є держава;

- бюрократизм розвивався на підґрунті історично закономірного процесу виділення державного управління в особливий різновид суспільної діяльності, професіоналізації державного апарату та наділення його

необхідними для здійснення державного управління владними повноваженнями; таким чином, соціально-економічним корінням бюрократизму можна вважати надмірне відмежування державного апарату від суспільства, зміцнення чиновницького егоцентризму, використання державно-владних повноважень державними управлінцями для забезпечення своїх власних групових та індивідуальних інтересів, які, насамперед, визначаються їх матеріальним становищем;

- бюрократизм може виявлятися у двох видах: сумлінний або патерналістський (його формула: максимум суспільної користі при максимумі порядку й мінімумі довіри до державних посадовців, мінімумі їх самостійності та ініціативності; державні управлінці — сумлінні та чесні посадовці, які, тим не менш, піддаються впливу егоцентричного духу державного апарату, професійного снобізму, технократичної зверхності [14, с. 9–12]) та корисливості (його формула: максимум кар'єри та корисливого використання службового становища при мінімальній турботі про загальносуспільний добробут; підставою відчуження апарату державного управління від суспільства є необхідність у здійсненні професійного управління, яке саме й формує у посадовців відчуття власної переваги над іншими; відбувається підміна механізму двосторонніх зав'язків між державними управлінцями та суспільством механізмом одностороннього командування зверху, що, звичайно, виносить на-гора корисливе усамітнення, відчуження апарату державного управління від суспіль-

ства, використання з корисливих мотивів державно-владних повноважень тощо [15, с. 18]);

- наявна специфічна правова база, головною метою створення якої є правове забезпечення бюрократією свого відтворення та існування;

- ідеологічна єдність держави та апарату державного управління;

- існування системи методів, за допомогою яких усе виробництво перетворювалося на загальнодержавне; державна бюрократія в економічній сфері здійснювала конфіскаційну політику, яка абсолютно нівелювала конкуренцію, фетишизувала планові показники, надавала пріоритетного значення процедурам та регламентуючим документам;

- мала місце тотальна залежність суспільства від органів державного управління, що створювало умови для тотального контролю усіх сфер суспільного життя, максимального використання державно-владних повноважень державними управлінцями через монополізацію, консервацію та постійне відновлення бюрократичного апарату, нібито, з метою забезпечення загального добробуту [16].

Сутністю другого підходу до розуміння феномену бюрократії є ототожнення останнього із державним управлінням. У даному сенсі бюрократія розуміється як раціонально організована система державного управління, яка створює найбільш ефективний механізм реалізації управлінських рішень. Такий підхід своїм оформленням здебільшого завдячує М. Веберу. Стисло його сутність можна звести до наступного:

- головна ціль бюрократичного апарату — забезпечення цілісності існування суспільства;

- соціальна структурованість є необхідною не лише для сил, що знаходяться безпосередньо в системі державного управління та зацікавлених у її консервації, а й для усього суспільства [17, с. 175]; у цьому сенсі панівне становище бюрократії отримує своє функціональне обґрунтування та право на застосування примусу вузьким колом посадових осіб задля досягнення всезагального добробуту, а не окремого соціального прошарку;

- коріння феномену бюрократії криється далеко не в площині економічних відносин та відносин власності, а в онтологічній потребі людини у соціальній структурованості та організації з метою забезпечення власної щоденної безпеки;

- існує два види бюрократії: традиційна або патримоніальна та сучасна або раціональна;

- бюрократія — управлінська організація з лінійно-функціональною структурою, що характеризується чітким розподілом обов'язків між ієрархічними рівнями; наявністю обов'язкових для виконання наказів та розпоряджень; суворим розмежуванням індивідів відповідно до ієрархічних рівнів організації тощо [18].

Аналізуючи цей підхід, заслуговує на увагу думка Т. Парсонса, який у другій половині ХХ ст. піддав критиці механістичній підхід щодо розуміння бюрократії. Він звернув увагу на те, що існує ідеологічне протиріччя між компетентністю, професіоналізмом та місцем посадовця у ієрархії системи державного управління,

оскільки фахівець та бюрократ мають різні підстави обіймати певні посади. Якщо розглядати першого, тут в пріоритет виносяться такі його особистісні характеристики як освіта, фах, досвід, професійні знання та навички, а тому виконання його розпоряджень не потребує застосування примусу. В другому ж випадку, підкорення розпорядженням відбувається суто під загрозою вжиття заходів державно-владного характеру. Саме цей момент є ключовим і виносить явнеу суперечність між ієрархічно вибудованою державною владою та технократичною владою.

Аналіз зазначених позицій свідчить про те, що жодна концепція бюрократії не може розглядатися як методологічна засада для формулювання теорії державного управління без певних коригувань з урахуванням сучасних тенденцій.

На наш погляд, у науковому плані є цікавим підхід до розуміння перманентної бюрократизації державного управління, сформульований Сирілом Норткотом Паркінсоном (англ. Cyril Northcote Parkinson) у роботі “Закони Паркінсона”, базові положення якого зводилися до наступного: витоки бюрократії необхідно шукати крізь призму соціально-психологічної орієнтації державного управління; державний управлінець множить підлеглих, але не суперників; державні управлінці працюють на себе [19, с. 13].

Розглядаючи перший фактор (державний управлінець множить підлеглих, але не суперників), необхідно уявити, що певний державний управлінець постійно скаржитись на надмірну завантаженість. І не має

жодного значення: це так є насправді, або є результатом його уяви. Дані відчуття, слід зауважити, можуть бути спричинені знесиленням через вік. У цьому разі є три шляхи виходу із ситуації: державний управлінець може звільнитися, може попросити собі в поміч іншого державного управлінця або ж попросити двох підлеглих. Зазвичай обирається третій варіант. Пояснення таке: якщо звільнитися, не отримаєш пенсію; якщо попросити іншого державного управлінця, то можна й не отримати підвищення, коли така нагода буде (конкуренція); обравши двох підлеглих — ризики мінімальні. Крім того, їх наявність додасть вагомості, а всю роботу він розподілить між ними, причому тільки він знатиме, як саме має виконуватися кожний вид робіт. Слід наголосити, що підлеглих має бути не менше, ніж двоє, оскільки кожний із них має стримувати іншого з остраху, аби той його не підсидів. Коли ж через надмірну завантаженість роботою будуть скаржитися нові підлеглі, державний управлінець буде клопотати перед керівництвом про необхідність і для них найняти підлеглих. Таким чином, тепер у його віданні буде працювати цілий штат працівників, тож підвищення йому забезпечено.

Коли ж семеро державних управлінців починають виконувати той обсяг роботи, з яким свого часу міг впоратися один, виникає другий фактор. Усі працюють так багато один для одного, що надзвичайно перевантажені. Але найбільше з них працює державний службовець. Будь-який документ повинен кожним із них бути завізований. Наприклад, підлеглий А вирішує, що цей документ відносить-

ся до компетенції Б або В співробітників та робить вказівки. Віддає його Г, який вносить у нього правки та звертається до Д, а Д — до Е. Проте Е зібрався у відпустку й передає справу Ж, який знову все пише наново й передає Г. Той своєю чергою переглядає документ знову та у новому вигляді передає державному управлінцю. А що ж у цьому разі робитиме останній? Звичайно, він міг би підписати не читаючи, оскільки у нього безліч справ. Знаючи, що наступного року він отримає підвищення, тому має вирішити, хто займе його місце: А чи Б. Крім того, слід з'ясувати, чи піде у відпустку Е — начебто зарано ще. Крім того, треба оплатити Ж роботу на конференції та відправити подання до міністерства про призначення пенсії для В. Також він чув, що Б закоханий у секретарку, а В посварився з невідомих причин з Г. Одним словом, міг би підписати, але ж, попри всі вагання та проблеми, які зумовлені самим фактом існування колег, наш державний управлінець вважає дану справу справою честі. А тому уважно читає документ, який він сам би написав, навіть, якщо б усі А, Б, В, Г, Д, Е, Ж не народилися. Проте даний документ створено спільними зусиллями багатьох людей, і на нього витрачено чимало часу. Жоден із державних службовців не ухилявся від роботи. Тільки пізно ввечері державний службовець залишає своє робоче місце, щоб піти додому. Майже у всіх вікнах його державної установи погашено світло, настає темрява, як знамення ще одного важкого трудового дня. Державний службовець залишає роботу одним з останніх, і думає з викривленою посмішкою на облич-

чі, що пізній час та сивина у волоссі — розплата за успіх. Як резюме, державні управлінці тією чи іншою мірою схильні до розмноження... [19].

Не менш цікавим у межах нашого дослідження є аналіз “хвороби Паркінсона”, яка здатна уразити будь-яку установу/організацію та загубити будь-яку працездатність. Дана хвороба складається з таких стадій:

- перша ознака захворювання виявляється тоді, коли серед співробітників установи з’являється людина, яка є абсолютно професійно непридатною і відчуває заздрість до чужих успіхів. Загроза зростає, коли ця людина не може виконувати на належному рівні свою роботу, заважає іншим виконувати свої посадові обов’язки та намагається увійти до складу керівництва;

- коли така людина все ж таки стає керівником, настає друга стадія захворювання: вона починає виживати з роботи тих, хто є більш здібним за неї, та не дає можливості розвиватися тим, хто потенційно може замінити його в майбутньому. Зрештою штати заповнюються людьми все більш низької професійної підготовки;

- третя або коматозна стадія захворювання настає тоді, коли у даній установі зверху до низу не зустріти й краплини здорового глузду. Такий стан є невиліковним, а установа приречена на загибель або безрезультатне існування [20, с. 42–43].

Висновки. Резюмуючи сказане, пропонуємо в подальшому виходити з розуміння бюрократії як структурованої та ієрархічно вибудованої системи висококваліфікованих спе-

ціалістів інтелектуальної праці, які мають високий рівень професійної підготовки, інтелігенте походження, незаплямовану репутацію, ідеологічне виховання в дусі пріоритетності загальнодержавного добробуту, призначаються на посади за результатами конкурсних відборів та якісно здійснюють свою професійну діяльність на виконання функцій держави. Усі ж зазначені “негативні” сутнісні ознаки бюрократичного управління пропонуємо розглядати як дисфункції бюрократії. Таким чином, переносячи акцент із боротьби з бюрократією, зосереджуємо увагу на виявленні негативних факторів здійснення державного управління та виробленні шляхів їх подолання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Этимологический* онлайн-словарь русского языка Макса Фасмера. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://vasmer.lexicography.online>
2. *Викисловарь*. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D0%B1%D1%8E%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F>
3. *Dictionnaire* sensagent du journal Le Parisien. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/BUREAU-CRATIE/fr-fr/>
4. *Философия: энцикл. слов.* [Электронный ресурс] / [под ред. А. А. Ивина]. — 2004. — Режим доступа: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/184
5. *Философский* энциклопедический словарь / [гл. ред.: Л. Ф. Ильичев,

- П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов]. — М.: Сов. энцикл., 1983. — 840 с.
6. *Сводная энциклопедия афоризмов* [Электронный ресурс] // Академик. — 2011. — Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/aphorism>
7. *Headey B.* The Civil Service as an Elite in Britain and Germany / B. Headey // *Revue internationale des sciences administratives*. — 1972. — Vol. 38. — № 1.
8. *Спиридонова В. И.* Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье) / В. И. Спиридонова. — М.: ИФ РАН, 1997. — 202 с.
9. *Макарин А. В.* Бюрократия в системе политической власти / А. В. Макарин. — Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2000. — 151 с.
10. *Маркс К., Энгельс Ф.* Наброски к критике политической экономии [Электронный ресурс]. — Соч. 2-е — Т. 1. — Режим доступа: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/t01.pdf>
11. *Макаренко В. П.* Бюрократия и сталинизм / В. П. Макаренко. — Ростов-н/Д, 1989. — С. 14.
12. *Ленин В. И.* Полное собр. соч. [Электронный ресурс]. — Т. 39. — С. 69. — Режим доступа: <http://www.uaio.ru/vil/39.htm>
13. *Василенко И. А.* Административное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. — М., 1998. — С. 39–50.
14. *Курашвили Б. П.* Борьба с бюрократизмом / Б. П. Курашвили. — М., 1988. — С. 9–12.
15. *Бутенко А. Л.* Противоречия развития социализма как общественного строя / А. Л. Бутенко // *Вопр. филос.* — 1982. — № 10. — С. 18.
16. *Каратуев А. Г.* Советская бюрократия: система политико-экономического господства / А. Г. Каратуев. — Белгород, 1993.
17. *Гайденок П. П., Давыдов Ю. Н.* Проблемы бюрократии у Макса Вебера / П. П. Гайденок, Ю. Н. Давыдов // *Вопр. филос.* — 1991. — № 3. — С. 175.
18. *Weber M.* Theory of social and economic organization / M. Weber. — New York, 1965. — P. 128–130.
19. *Паркинсон С.* Законы Паркинсона [Электронный ресурс] / С. Паркинсон. — М.: Прогресс, 1989. — Режим доступа: <http://lib.ru/DPEOPLE/PARKINSON/parklaws.txt>
20. *Трегубов М. В.* Эффективность системы государственного управления: теоретико-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / М. В. Трегубов. — М.: РГБ, 2003. — С. 42–43.

REFERENCES

1. *Jetimologicheskij onlajn-slovar' russkogo jazyka* Maksa Fasmera (2018), "bjurokratija", available at: <https://vasmer.lexicography.online> (Accessed 20 August 2018).
2. *Vikislovar'* (2017), "bjurokratija", available at: <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D0%B1%D1%8E%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F> (Accessed 20 August 2018).
3. *Dictionnaire sensagent du journal Le Parisien*. "bureaucratie", available at: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/BUREAUCRATIE/fr-fr/> (Accessed 20 August 2018).
4. *Ivin A. A.* (2004), *Filosofija: Jenciklopedicheskij slovar'* [Philosophy: Encyclopedic Dictionary], available at: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/184 (Accessed 12 August 2018).
5. *Illichov L. F., Fedoseev P. N., Kovalyov S. M., Panov V. G.* (1983), *Filosof*

- skij jenciklopedicheskij slovar' [Philosophical Encyclopedic Dictionary], Soviet encyclopedia, Moscow, Russia.
6. *Svodnaja jenciklopedija aforizmov* (2011), "bjurokratija", available at: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/aphorism> (Accessed 07 August 2018).
 7. *Headey B.* (1972), *The Civil Service as an Elite in Britain and Germany*, *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 38. — № 1.
 8. *Spiridonova V. I.* (1997), *Bjurokratija i reforma (analiz koncepcii M. Kroz'e)*, [Bureaucracy and Reform (analysis of M. Crozier's concept)], IP RAS, Moscow, Russia.
 9. *Makarın A. V.* (2000), *Bjurokratija v sisteme politicheskoj vlasti*, [Bureaucracy in the system of political power], Saint-Petersburg University, Saint-Petersburg, Russia.
 10. *Marks K., Jengel's F.* (1867), *Nabroski k kritike politicheskoj jekonomii*, [Outline to the criticism of political economy], available at: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/t01.pdf> (Accessed 14 August 2018).
 11. *Makarenko V. P.* (1989), *Bjurokratija i stalinizm*, [Bureaucracy and Stalinism], Rostov-na-Donu, Russia.
 12. *Lenin V. I.* (1970), *Polnoe Sobranie Sochinenij*, [Full composition of writings], Publishing house of political literature, Moscow, Russia, available at: <http://www.uaio.ru/vil/39.htm> (Accessed 08 August 2018).
 13. *Vasilenko I. A.* (1998), *Administrativnoe upravlenie v stranah zapada: SShA, Velikobritanija, Francija, Germanija*, [Administrative management in the countries of the west: the USA, Great Britain, France, Germany], Moscow, Russia.
 14. *Kurashvili B. P.* (1988), *Bor'ba s bjurokratizmom*, [The fight against bureaucracy], Moscow, Russia.
 15. *Butenko A. L.* (1982), "Protivorechija razvitija socializma kak obshhestvennogo stroja", *Voprosy filosofii*, vol. 10, p. 18.
 16. *Karatuev A. G.* (1993), *Sovetskaja bjurokratija: sistema politiko-jekonomicheskogo gospodstva*, [Soviet bureaucracy: a system of political and economic domination], Belgorod, Russia.
 17. *Gajdenko P. P., Davydov Ju. N.* (1991), "Problemy bjurokratii u Maksa Vebera", *Voprosy filosofii*, vol. 3, p. 175.
 18. *Weber M.* (1965), *Theory of social and economic organization*, New York.
 19. *Parkinson S.* (1989), *Zakony Parkinsona*, [Laws of Parkinson], Izd. "Progress", Moscow, Russia, available at: <http://lib.ru/DPEOPLE/PARKINSON/parklaws.txt> (Accessed 02 August 2018).
 20. *Tregubov M. V.* (2003), "Jeffektivnost' sistemy gosudarstvennogo upravlenija: teoretiko-pravovoj aspekt", Abstract of Ph.D. dissertation, Theory of state and law, history of political and legal doctrines, Severo-Zapadnaja Akademija gosudarstvennoj sluzhby, Moscow, Russia.



УДК: 351.87:35.084.64 (477)

Кулава Марія Костянтинівна,
здобувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, викладач кафедри права Придніпурської філії Приватного акціонерного товариства “Вищий навчальний заклад “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 68600, м. Ізмаїл, вул. Клушина, 3-а, тел.: 048-41-7-79-02, e-mail: mkulava80@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8081-0211

Кулава Марія Константиновна,
соискатель кафедры публичного администрирования Межрегиональной Академии управления персоналом, преподаватель кафедры права Межрегиональной Академии управления персоналом, 68600, г. Измаил, ул. Клушина, 3-а, тел.: 048-41-7-79-02, e-mail: mkulava80@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8081-0211

Kulava Mariia Konstantinovna,
a student of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, lecturer of the Department of Law of the Danube Branch of the Private Joint-Stock Company “Higher Educational Institution” Interregional Academy of Personnel Management”, 68600, Izmail, Str. Klushyna, 3-a, tel.: 048-41-7-79-02, e-mail: mkulava80@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8081-0211

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-112-122

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВЗАЄМОДІЄЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Анотація. Ґрунтуючись на існуючих доробках науковців у галузі права та державного управління визначено, що процес державного управління являє собою взаємодію органів державної виконавчої служби та приватних виконавців. Представлено класифікацію системи примусового виконання рішень залежно від кількості інституцій, які здійснюють функції примусового виконання. Проаналізовано особливості функціонування та державного управління примусовим виконанням в окремих державах. Визначено особливості та позитивні аспекти функціонування централізованої (державної),

децентралізованої, змішаної (комбінованої) систем примусового виконання рішень.

Особливу увагу приділено країнам, в яких функціонує змішана (комбінована) система примусового виконання (Франція, Грузія, США) та яку запроваджено в Україні. Визначено ті позитивні аспекти, які доцільно було б запровадити у національну модель примусового виконання рішень.

Висловлено думку про доцільність спрямування державного управління примусовим виконанням саме на стимулювання учасників провадження до добровільного виконання або застосування інституту медіації, запровадження квотового принципу залучення виконавців; вільного доступу виконавців до всіх електронних реєстрів України, можливості ведення діловодства у сфері примусового виконання в електронній формі; приєднання до системи органів примусового виконання рішень таких інституцій, як: фіскальні органи, правоохоронні органи, банки.

Зауважується, що єдиною метою всіх запропонованих перетворень має бути захист і відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб. Доведено, що впровадження змішаної системи примусового виконання має покращити ситуацію з виконанням рішень суду та рішень інших органів (посадових осіб).

Ключові слова: міжнародний досвід, державне управління, примусове виконання, змішана система.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ЧАСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Аннотация. Основываясь на существующих наработках ученых в области права и государственного управления, определено, что процесс государственного управления представляет собой взаимодействие органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей. Представлена классификация системы принудительного исполнения решений в зависимости от количества институций, осуществляющих функции принудительного исполнения. Проанализированы особенности функционирования и государственного управления принудительным исполнением в отдельных государствах. Определены особенности и положительные аспекты функционирования централизованной (государственной), децентрализованной, смешанной (комбинированной) систем принудительного исполнения решений.

Особое внимание уделено странам, в которых функционирует смешанная (комбинированная) система принудительного исполнения (Франция, Грузия, США) и которая введена в Украине. Определены те положительные аспекты, которые целесообразно было бы ввести в национальную модель принудительного исполнения решений.

Высказана точка зрения о целесообразности направления государственного управления принудительным исполнением именно на стимулирование участников производства к добровольному исполнению или применению

института медиации, введению квотового принципа привлечения исполнителей; свободного доступа исполнителей ко всем электронным реестрам Украины, возможности ведения делопроизводства в сфере принудительного исполнения в электронной форме; вовлечения в систему органов принудительного исполнения решений таких институтов, как: фискальные органы, правоохранительные органы, банки.

Отмечается, что целью всех предлагаемых преобразований должна стать защита и восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц. Доказано, что внедрение смешанной системы принудительного исполнения должно улучшить ситуацию с исполнением решений судов и решений других органов (должностных лиц).

Ключевые слова: международный опыт, государственное управление, принудительное исполнение, смешанная система.

STATE-LEVEL MANAGEMENT OF INTERACTION OF BODIES OF STATE EXECUTIVE SERVICE AND PRIVATE BAILIFFS: THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

Abstract. In the framework of the article, taking into account the existing developments of scientists in the field of law and public administration, it is determined what is the process of state management of the interaction of bodies of the State Executive Service and private bailiffs, the classification of the system of compulsory enforcement of decisions depending on the number of institutions performing the functions of enforcement. The features of functioning and state management of compulsory enforcement in some states are analyzed. Features and positive aspects of functioning of the centralized (state), decentralized, mixed (combined) system of compulsory execution of decisions are defined.

Particular attention is paid to countries where there is a mixed (combined) system of enforcement (France, Georgia, USA), and which is introduced in Ukraine. The positive aspects that could be helpful in the national model forced performance of the decisions were identified.

The opinion on expediency of the direction of public administration of compulsory execution on stimulation of participants of production of voluntary execution or application of Institute of mediation, introduction of the quota principle of attraction of bailiffs was expressed, as well as on free access of bailiffs to all electronic registers of Ukraine, possibility of record keeping in the sphere of compulsory execution in electronic form, accession to system of bodies of compulsory execution of decisions of such institutions as: fiscal authorities, law enforcement agencies, banks is expressed.

It is noted that the only purpose of all the proposed changes should be to protect and restore the violated rights of individuals and legal entities. It seems that the introduction of a mixed system of enforcement should improve the situation with the execution of court decisions and decisions of other bodies (officials).

Keywords: international experience, public administration, enforcement, mixed system.

Постановка проблеми. Реформування сфери примусового виконання рішень, а також механізмів державного управління взаємодією органів виконавчої системи має спрямувати свій вектор на досвід та напрацювання зарубіжних країн. Правильна інтерпретація такого досвіду дозволить виявити фактори, що послаблюють ефективність державного управління системою примусового виконання рішень в Україні, та визначити шляхи усунення цих недоліків, а переваги впровадити в національну практику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню міжнародних систем примусового виконання рішень присвячені праці як науковців-правознавців — А. Авторгова, Ф. Бортняка, Є. Мальцева, Н. Шелевера та інших, так і науковців у сфері державного управління — Є. Гришко, С. Шандрук та ін.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, виокремлення найефективніших аспектів, які можна буде використати в національній системі, з урахуванням соціально-економічних, географічних, ідеологічних та інших факторів нашої країни.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи міжнародний досвід державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців наведемо, насамперед, визначення цього поняття.

І. Письменний вказує, що це участь у спільній діяльності суб'єктів управління у процесі досягнення суспільно необхідних цілей. При

соціальній взаємодії відбувається взаємовплив та взаємозумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну соціальну систему [3, с. 82]. Ю. Кравченко розуміє це явище як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом [7, с. 500]. На підставі наведених визначень, розуміємо під державним управлінням взаємодією органів державної виконавчої служби (державних виконавців) і приватних виконавців, зв'язок відносно незалежних між собою суб'єктів, у процесі якого, доповнюючи один одного, вони створюють умови для своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом, забезпечуючи тим самим успішне функціонування всієї системи загалом.

Системи примусового виконання рішень можуть бути класифіковані за різними критеріями. Якщо критерієм класифікації вважати кількість інституцій, які здійснюють функції примусового виконання, то можна виділити три системи, які функціонують у таких країнах:

- централізована (державна або публічна) — Білорусь, Швеція, Фінляндія, Іспанія, Німеччина, Данія та ін.;

- децентралізована — у Литві, Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, Естонії та ін.;

- змішана (комбінована) — Казахстан, Польща, Великобританія та Північна Ірландія, США, Болгарія,

Франція, Чеська Республіка, Канада, Греція, Угорщина, Грузія та ін.

Перехід від публічної до комбінованої системи державного управління спостерігаємо і в Україні. Наголошено, що представлена класифікація є дещо умовною та застарілою, у чистому вигляді систем примусового виконання вже майже не існує.

Так, для централізованих систем державного управління примусовим виконанням характерна, як вказує В. О. Селезньов, наявність єдиного державного органу примусового виконання; наявність механізму правового регулювання процесу виконання судових актів та актів інших органів, установленого законодавством [6, с. 112]. Особи, які займаються примусовим виконанням за такої системи, мають статус державного службовця з відповідними правами, обов'язками та гарантіями. І необов'язково, щоб цей орган належав до системи органів виконавчої влади, якщо у Швеції Національне виконавче агентство, що забезпечує виконання судових та інших рішень, відноситься до системи органів виконавчої влади (знаходиться під наглядом Міністерства фінансів), то в Австрії, Іспанії і Данії, наприклад, виконавчим провадженням займаються суди. Позитивним фактом, на нашу думку, є наявність у Швеції спеціального акта, який регламентує процедуру виконавчого провадження, а саме — Виконавчого Кодексу. У Білорусі це вже дві структури: судові виконавці загальних судів (мають подвійне підпорядкування — судам та опосередковано Міністерству юстиції Білорусі через територіальні управління юстиції) та Служба судових виконавців господарських судів,

яка підпорядкована суду.

Цікавим є досвід державного управління виконавчим провадженням у Німеччині, яке регламентоване Цивільно-процесуальним кодексом Німеччини. Виконання рішень здійснюється на рівні того суду, на території якого необхідно провести виконавчі дії та є державною функцією. Тобто Німеччина має централізовану систему примусового виконання рішень. Виконавче провадження здійснюють реєстратори суду (державні службовці, при цьому суб'єкти незалежної професійної діяльності, які діють за власний рахунок та несуть персональну відповідальність). Діяльність є законною за наявності спеціального сертифікату ("ліцензії").

Судові виконавці мають можливість: арештовувати майно боржника з подальшим продажем на торгах; арештовувати рахунки; заклопотанням боржника відстрочити реалізацію арештованого майна на рік, якщо боржник зобов'язується виплатити борг протягом цього строку. Цікавим є той факт, що рішення суду про стягнення боргу в Німеччині є дійсним упродовж тридцяти років.

Позитивний досвід: взаємна довіра між виконавцем та учасниками виконавчого провадження, можливість виконавця самостійно надати відстрочку боржнику, здійснити стягнення по частинах; перебування виконавців під захистом суду, що суттєво підвищує їх авторитет та надає більшу кількість інструментів для виконання обов'язків; квотовий принцип залучення виконавців.

Існування децентралізованих систем управління передбачає делегу-

вання державою повноважень щодо примусового виконання недержавним організаціям та приватним особам. Так, у Нідерландах та Бельгії повноваження делеговані приватним приставам, які здійснюють професійну незалежну діяльність, конкуруючи між собою. У Литві приватні пристави виконують судові та інші рішення. Серед додаткових механізмів впливу на боржника у Литві запроваджено кримінальну відповідальність, а також систему штрафів.

“Приватною” є система примусового виконання і в Естонії. У цій державі судовий виконавець незалежна особа, яка діє від свого імені та несе персональну відповідальність. Ця особа не є ні приватним підприємцем, ні державним службовцем [1, с. 11]. Міністерство юстиції Естонії як орган державного управління здійснює лише організаційне керівництво та координацію діяльності судових виконавців.

Отже, за даної системи виконавці не є державними службовцями, а функціонують за наявності ліцензії. При цьому приватна система виконання рішень також передбачає державне регулювання професійної діяльності приватних виконавців, зокрема, щодо доступу до професії, визначення компетенції, встановлення правил діяльності тощо, однак за обсягом та змістом контроль є значно обмеженим.

Комбінована система виконання рішень — поєднання в різних варіаціях ознак двох попередніх видів систем примусового виконання.

Безумовно, досвід країн, які перейшли до комбінованої системи державного управління примусовим

виконанням, з огляду на реформи в Україні, потребують більш детального вивчення та осмислення.

Почнемо із французької моделі управління органами примусового виконання, яка витоками походить ще з ХІХ ст. та істотно відрізняється від інших систем. У Франції система виконання рішень представлена: Міністерством юстиції Франції, державними виконавцями, які займаються стягненням податкових зобов'язань, виконують рішення на користь держави, акти, які приймають адміністративні суди; судовими виконавцями, які діють на рівні місцевих судів і є приватними самозайнятими особами та здійснюють свої повноваження на підставі ліцензії [8, с. 250]. Правовий статус останніх поєднує у собі ознаки державного (міністерського) службовця (публічно-правовий характер), приватного підприємця та спеціаліста з правових питань.

У судового виконавця Франції наявним має бути: висновок про професійну придатність, який готує прокуратура відповідного територіального округу та Департаментська (регіональна) палата. Основні функції Департаментської (регіональної) палати зводяться до забезпечення представництва судових виконавців при органах державної влади та управління, організація професійної підготовки, організація щорічного конгресу примусових виконавців та ін.

Судові виконавці призначаються на посаду наказом Міністра юстиції Франції, а дисциплінарно підпорядковуються прокурорам Республіки [9, с. 31]. Кількість судових виконав-

ців обмежена і регулюється Міністерством юстиції Франції.

Судовий виконавець у Франції уповноважений вчиняти наступні дії: вручає судові та несудові документи відповідним особам; виконує судові рішення від імені держави, застосовуючи одночасно державний примус; складає проекти документів, протоколи з різних питань судочинства, що мають статус доказів; надає юридичні консультації; має можливість в окремих випадках управляти майном боржника; можуть встановлювати факти, які надалі вже не потребують доказів у суді, здійснюючи свої повноваження, дія є або персонально або у складі об'єднання [8, с. 250]. Судовий виконавець може бути притягнутий до кримінальної, цивільної, дисциплінарної відповідальності за юридичні наслідки своїх дій. Оплата праці виконавця здійснюється не державою, а зацікавленою особою.

Позитивний досвід: оплата праці виконавця здійснюється не державою, а зацікавленою особою, а це передумови зацікавленості виконавця, конкурентної взаємодії, безперервного підвищення професіоналізму, професійної етики виконавців; доволі рідко застосовуються заходи примусового виконання судових рішень щодо боржників завдяки процедурі медіації, небажанні публічного розголосу; держава встановлює тарифи на послуги виконавців, а це мінімізує випадки зловживань з боку останніх.

Більш подібною до національної є реформа системи примусового виконання Грузії. У 2000 р. було створено департамент виконання у складі Міністерства юстиції Грузії. До нього перейшли судові виконавці, які до

цього працювали при судах. У 2008 р. цей департамент було реорганізовано в самостійний орган, який отримав назву “Національне бюро виконання” (НБВ) (за аналогією з Департаментом державної виконавчої служби України). Наступного року в Грузії була проведена реорганізація виконавчої влади та запроваджено інститут приватного виконання.

Отже, система органів державного управління примусовим виконанням представлена: Міністерством юстиції Грузії; НБВ — юридичною особою публічного права, яка заснована Міністерством юстиції Грузії, підконтрольна Міністерству юстиції та органам судової влади. При цьому НБВ є автономною у питаннях матеріально-технічного забезпечення, управління персоналом, оперативної діяльності. НБВ діє у складі Тбіліського бюро виконання та 8 територіальних Виконавчих бюро. Також до складу НБВ входить Управління виконавчої поліції.

Приватні виконавці, за аналогією із Францією, є і виконавцями, і юридичними консультантами. Контроль за діяльністю приватних виконавців здійснює Міністерство юстиції Грузії, в складі якого діє Генеральна інспекція виконання рішень.

Позитивний досвід: вільний доступ персоналу НБВ до спеціальної комп'ютерної системи, яка охоплює діловодство, виготовлення процесуальних документів та реєстр виконавчих проваджень і надає доступ до всіх електронних реєстрів Грузії. У цій державі функціонує реєстр соціально незахищених осіб, які мають низький рівень доходів. За наявності боржника в цьому реєстрі

виконавче провадження щодо нього зупиняється; створення на базі НБВ поліції виконання; приєднання до системи органів примусового виконання рішень інституцій, які вкрай ефективно впливають на результат провадження: Національного банку Грузії; ведення діловодства у сфері примусового виконання виключно в електронній формі [2]; застосування медіації у всіх можливих випадках; вчинення багатьох виконавчих дій без отримання на це дозволу суду.

Цікавим є те, що приватний виконавець у Грузії має право суміщати свою діяльність із будь-якої іншою оплачуваною роботою або підприємницькою діяльністю.

Незважаючи на ефективну роботу як приватних, так і державних виконавців, про що свідчать мільйони доларів США, що надходять в бюджет країни, у Грузії триває подальше реформування цієї системи та прийняття у перспективі Виконавчого кодексу Грузії.

Систему державного управління примусовим виконанням у Латвії відносимо до змішаної.

Державне управління взаємодією інституцій примусового виконання у цій країні здійснюється наступним чином: виконання рішень у державі здійснюється присяжними судовими виконавцями, які підпорядковані Раді присяжних судових виконавців, яка діє у складі Міністерства юстиції. Даний орган виконує представницькі та наглядові функції присяжних судових виконавців. Водночас присяжні судові виконавці є особами, які входять до складу судової системи та підкорюються лише закону. Оплату праці судових виконавців

затверджує Кабінет Міністрів Латвії, погоджує Міністр юстиції. Отже, контроль за діяльністю присяжних судових виконавців здійснюється як з боку судової, так і виконавчої влади, що є позитивним, на нашу думку, досвідом.

Судовий виконавець у Латвії прирівнюється до державних посадових осіб, тому прибутки таких осіб підлягають декларуванню. Виконавців перевіряє податкова інспекція, відділ боротьби з корупцією.

Серед “стандартних” заходів примусового виконання (звернення стягнення на майно боржника (рухоме та нерухоме), звернення стягнення на доходи боржника (заробітна платня, вклади тощо); виконання рішення суду в натурі), крім цього, виконавці уповноважені порушувати процедуру притягнення боржника до відповідальності. В Латвії у вихідні та святкові дні виконавчі дії вчиняються у невідкладних випадках. Примусове виконання призупиняється з 24 до 6 години ранку, що є позитивним з огляду додержання конституційних прав і свобод громадян.

Позитивний досвід: державою встановлені тарифи на послуги виконавців; виконавці знаходяться одночасно під захистом суду і органів виконавчої влади; квотний принцип залучення виконавців.

У США відсутня єдина система державного управління примусовим виконанням. Порядок примусового виконання рішень судів та інших органів у США врегульовано на федеральному рівні — Федеральними правилами цивільного судочинства. Однак кожний конкретний штат має власні правила цивільного судочин-

ства, тому питання щодо визнання та виконання на території штату рішення іншого штату провадиться у позовному порядку [4].

Примусове виконання рішень судів та інших органів у США можуть здійснювати такі органи, як Федеральна служба Маршалів, яка є координатором маршалів у федеративних суб'єктах (виконує особливо складні та важливі рішення). Цікаво, що зазначена Служба є впливовим правоохоронним органом держави у складі Міністерства юстиції. Маршали та їх помічники забезпечують примусове виконання переважно за рішеннями судів федеральної ланки або (за дорученням суду) за іншими особливо складними та важливими рішеннями; Служба шерифів здійснює примусове виконання рішень судів штатів. Шериф — це державний службовець, виборна посадова особа, основними функціями якого є підтримання громадського порядку на території певної громади, дорожнє патрулювання, затримання правопорушників, проведення оперативно-розшукової діяльності тощо, тобто суто функції поліції. Шериф обирається на обмежений строк, з правом переобрання, має штат власних помічників [5].

Крім того, в окремих штатах виконанням можуть займатися: 1) констеблі — штатні працівники суду, підлеглі суддям та судовим приставам; 2) служба судових виконавців окружної судової ради, яка здійснює здебільшого адміністративні функції і виконує окремі категорії рішень, наприклад, рішення про недопущення дискримінації за ознаками статі; 3) юридичні агенції зі стягнення —

недержавні агенції, що здійснюють неформальний тиск на боржників. Основний засіб вчинення певного тиску на боржника — це письмові звернення до останнього стосовно початку правових дій проти боржника. Такі агенції діють на підставі ліцензії і нерідко мають у штаті не лише адвокатів, а й приватних сищиків. Оскільки раніше в практиці таких агенцій часто траплялися зловживання, федеральне законодавство та державні структури зараз ретельно контролюють їх діяльність. Майже 75 % рішень судів виконується шляхом відшкодування збитків страховими компаніями [8, с. 255].

Більший масив проваджень виконують шерифи та їхні заступники, судові пристави-виконавці, а також приватні юридичні агентства. Державні органи, що відповідають за виконання, використовуються там, де існує небезпека виникнення фізичного конфлікту або безладу. Так, інститут маршалів, Маршальська служба є впливовим правоохоронним органом системи державних закладів.

Позитивний досвід: практика відшкодування збитків страховими компаніями; тісна взаємодія з правоохоронними структурами.

Висновки. Отже, досвід, який, на нашу думку, можна було б запровадити в національну систему:

- стимулювати учасників провадження до добровільного виконання або, як варіант, застосування інституту медіації, що буде і економічно вигідно, і скоротить час на проведення виконавчих дій;

- запровадити в Україні квотовий принцип залучення виконавців;

– встановити тарифи на послуги виконавців з метою мінімізації випадків зловживань з боку останніх;

– запровадити вільний доступ спочатку державних, надалі приватних виконавців всіх електронних реєстрів України;

– приєднати до системи органів примусового виконання рішень інституції, які вкрай ефективно впливають на результат провадження, зокрема, фіскальні органи, поліцію реагування (Грузія), банки;

– досить ефективним було б ведення діловодства у сфері примусового виконання в електронній формі.

Зрозуміло, що робити це необхідно з урахуванням соціально-економічних, географічних, демографічних, ідеологічних, освітньо-культурних та інших факторів, притаманних нашій державі. При цьому єдиною метою усіх цих перетворень у сфері державного управління взаємодією органів державної виконавчої служби та приватних виконавців має бути захист і відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб. Міжнародний досвід доводить (Франція, Латвія), що приватні судові виконавці працюють значно ефективніше, ніж державні. Тому вважаємо, що впровадження змішаної системи примусового виконання поступово покращить ситуацію з виконанням рішень суду та рішень інших органів (посадових осіб).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авторгов А.* Приватний судовий виконавець. Естонський досвід / А. Авторгов // Юрид. газ. — 2004. — № 11 (23). — С. 11–12.

2. *Досвід Грузії у сфері виконання судових рішень* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vse.media/dosvid-gruziyi-u-sferi-vikonannya-sudovih-rishen/>
3. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
4. *Колонтаевская И. О.* Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США / И. О. Колонтаевская, Г. Н. Цепкое // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: сб. материалов. — М., 2001. — Вып. 1. — С. 157–160.
5. *Кононов О. В.* Судебные приставы: вчера, сегодня, завтра / О. В. Кононов, Ю. Г. Кокарев // Гос-во и право. — 1999. — № 1. — С. 74–79.
6. *Селезнев В. А.* Исполнительное производство в зарубежных странах: организационно-правовой аспект / В. А. Селезнев // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 4 (23). — С. 111–117.
7. *Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник* / [за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка]. — К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. — 702 с.
8. *Фіолевський Д. П.* Державна виконавча служба в Україні: навч. посіб. / Д. П. Фіолевський, С. Ю. Лобанцев, Є. І. Мезєнцев. — К.: Алерта, 2004. — 564 с.
9. *Халішхов В. М.* Зарубіжний досвід діяльності інституту приватного виконавця // Порівняльно-аналітичне право. — 2016. — № 5. — С. 30–33.

REFERENCES

1. *Avtorhov A.* (2004), "Private court executor. Estonian experience", *Yurydychna hazeta*, vol. 11 (23), p. 11–12.

2. *Vse. Media* (2017), "Georgian experience in the execution of court decisions", available at: <http://vse.media/dosvid-gruziyi-u-sferi-vikonannya-sudovih-rishen/> (Accessed 9 August 2018).
3. *Surmin Yu. P., Bakumenko V. D., Mykhnenko A. M.* (2010), *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], Natsional'na Akademiia derzhavnoho upravlinnia, Kyiv, Ukraine.
4. *Kolontaevskaia I. O., Cepkoe G. N.* (2001), "Training of Law Enforcement Officials in the USA", *Sbornik materialov mezhdunarodnoj konferencii* [Sbornik materialov mezhdunarodnoj konferencii], *Dejatel'nost' pravoohranitel'nyh organov zarubezhnyh stran* [Activities of law enforcement bodies of foreign countries], Moscow, Russia, p. 157–160.
5. *Kononov O. V., Kokarev Ju. G.* (1999), "Bailiffs: yesterday, today, tomorrow", *Gosudarstvo i pravo*, vol. 1, p. 74–79.
6. *Seleznev V. A.* (2010), "Executive production in foreign countries: the organizational and legal aspect", *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia*, vol. 4, p. 111–117.
7. *Kravchenko Yu. F.* (1999), *Teoriia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav* [The theory of management of internal affairs], Natsional'na akademiia vnutrishnikh sprav Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
8. *Fiolevs'kij D. P., Lobantsev S. Yu., Mieziatsev Ye. I.* (2004), *Derzhavna vykonavcha sluzhba v Ukraini* [State Bailiffs Service in Ukraine], *Alerta*, Kyiv, Ukraine.
9. *Khalishkhov V. M.* (2016), "Foreign experience of the Institute of Private Executor", *Porivnial'no-analitychne pravo*, vol. 5, p. 30–33.

**УДК 351.851.352:373.5.016:37.091.
214-053.5-056.24**

Кухарчук Петро Михайлович,

кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін, Комунальний заклад “Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти” Житомирської обласної ради, 10014, м. Житомир, вул. Михайлівська, 15, к. 14, тел.: +38 (067) 412 80 55, e-mail: kpmkpma@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Кухарчук Петр Михайлович,

кандидат наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры общественно-гуманитарных дисциплин, Коммунальное учреждение “Житомирский областной институт последипломного педагогического образования” Житомирского областного совета, 10014, г. Житомир, ул. Михайловская, 15, к. 14, тел.: +38 (067) 412 80 55, e-mail: kpmkpma@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Kukharchuk Petro Mykhailovych,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Social and Humanitarian Disciplines, Municipal Institution “Zhytomyr Regional In-Service Teacher Training Institute” of Zhytomyr Regional Council, 10014, Zhytomyr, Str. Mikhaylivska, 15, room 14, tel.: +38 (067) 412 80 55, e-mail: kpmkpma@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2051-3298

Коврігіна Лілія Михайлівна,

кандидат філологічних наук, завідувач кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін, Комунальний заклад “Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти” Житомирської обласної ради, 10014, м. Житомир, вул. Михайлівська, 15, к. 14, тел.: +38 (097) 247 73 33, e-mail: kovriginalilija@i.ua

ORCID: 0000-0002-6008-7211

Ковригина Лилия Михайловна,

кандидат филологических наук, заведующая кафедрой общественно-гуманитарных дисциплин, Коммунальное учреждение “Житомирский областной институт последипломного педагогического образования” Житомирского областного совета, 10014, г. Житомир, ул. Михайловская, 15, к. 14, тел.: +38 (097) 247 73 33, e-mail: kovriginalilija@i.ua

ORCID: 0000-0002-6008-7211





Kovrigina Liliya Mikhailovna,
candidate of philological sciences, head of
the department of social and humanitarian
disciplines Communal institution “Zhytomyr
Regional Institute of Postgraduate Pedagogi-
cal Education” Zhytomyr Regional Coun-
cil, 10014, Zhytomyr, Str. Mikhailivska, 15,
room. 14, tel.: +38 (097) 247 73 33, e-mail:
kovriginalilija@i.ua

ORCID: 0000-0002-6008-7211

Калінін Вадим Олександрович,
кандидат педагогічних наук, доцент,
завідувач лабораторії упровадження
освітніх інновацій, Комунальний заклад
“Житомирський обласний інститут піс-
лядипломної педагогічної освіти” Жито-
мирської обласної ради, 10014, м. Жито-
мир, вул. Михайлівська, 15, к. 20, тел.: +38
(067) 410 11 61, e-mail: vadimkalinin76@
gmail.com

ORCID: 0000-0001-8254-5482

Калинин Вадим Александрович,
кандидат педагогических наук, доцент, заведующий лабораторией внедрения образо-
вательных инноваций, Коммунальное учреждение “Житомирский областной инсти-
тут последипломного педагогического образования” Житомирского областного сове-
та, 10014, г. Житомир, ул. Михайловская, 15, к. 20, тел.: +38 (067) 410 11 61, e-mail:
vadimkalinin76@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8254-5482

Kalinin Vadim Oleksandrovyich,
PhD in Philological science (theory and methods of professional education), Associate Profes-
sor, Head of the Laboratory of Educational Innovations, Municipal Institution “Zhytomyr Re-
gional In-Service Teacher Training Institute” of Zhytomyr Regional Council, 10014, Zhytomyr,
Str. Mikhaylivska, 15, room 20, tel.: +38 (067) 410 11 61, e-mail: vadimkalinin76@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8254-5482

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-123-139

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. Зроблено спробу аналізу запровадження інклюзивної освіти в Україні. Висвітлено реформування системи освіти, забезпечення рівного доступу до якісної освіти всіх дітей, включаючи дітей з особливими освітніми потребами. Розкрито особливості інклюзивної форми навчання в сучасній українській школі, що передбачає дитині, яка потребує корекції психофізичного розвитку, право відвідувати загальноосвітній заклад і го-

товності педагогічних працівників до психолого-педагогічного супроводу дитини.

Схарактеризовано імплементацію Закону України “Про освіту” щодо реформування системи освіти, забезпечення рівного доступу до якісної освіти всіх дітей, включаючи дітей з особливими освітніми потребами. Розкрито актуальне значення інклюзивної форми навчання у сучасній українській школі, яку передбачено для дитини, що потребує корекції психофізичного розвитку, право відвідувати загальноосвітній заклад і готовність педагогічних працівників до психолого-педагогічного супроводу дитини.

Висвітлено зміщення акцентів соціальної політики держави стосовно людей з інвалідністю у бік формування суспільної свідомості щодо сприйняття їх як рівних членів суспільства та необхідності створення для цих громадян умов для повноцінного життя, в тому числі здобуття освіти. Законодавчо визнано право дітей з особливими освітніми потребами на навчання в освітніх закладах за місцем проживання.

Розкрито питання включення дітей з особливими освітніми потребами в дитячий колектив якомога раніше, починаючи з дошкільного віку.

Схарактеризовано використання нетрадиційних форм і методів роботи, що на практиці довели свою ефективність та результативність в освіті дорослих. Готуючи майбутніх педагогічних працівників, інститути післядипломної педагогічної освіти та інші установи, які займаються підвищенням кваліфікації, мають включати в освітні програми інклюзивну тематику та формувати у педагогів психологічну та професійну готовність до роботи з дітьми з особливими освітніми потребами. Необхідно надати їм знання зі спеціальної та соціальної педагогіки, забезпечити інструментарієм та моделями альтернативного навчання, використовуючи воркшоп (інтенсивний навчальний захід, під час якого дорослі навчаються через власну активність).

Ключові слова: інклюзивна освіта, реформування системи освіти, педагогічні працівники, психолого-педагогічний супровід дитини, корекція психофізичного розвитку, навчання дорослих.

ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Предпринята попытка анализа внедрения инклюзивного образования в Украине. Освещены вопросы реформирования системы образования, обеспечения равного доступа к качественному образованию всех детей, включая детей с особыми образовательными потребностями. Раскрыты особенности инклюзивной формы обучения в современной украинской школе, предусматривающий ребенку, который нуждается в коррекции психофизического развития, право посещать общеобразовательные заведения и готовности педагогов к психолого-педагогического сопровождению ребенка.

Охарактеризована имплементация Закона Украины “Об образовании” по реформированию системы образования, обеспечение равного доступа к

качественному образованию всех детей, включая детей с особыми образовательными потребностями. Раскрыто актуальное значение инклюзивной формы обучения в современной украинской школе, предусматривающей для ребенка, который нуждается в коррекции психофизического развития, право посещать общеобразовательное заведение и готовность педагогов к психолого-педагогическому сопровождению ребенка.

Освещены смещение акцентов социальной политики государства в отношении людей с инвалидностью в сторону формирования общественного сознания относительно восприятия их как равных членов общества и необходимость создания для этих граждан условий для полноценной жизни, в том числе получения образования. Законодательно признано право детей с особыми образовательными потребностями на обучение в образовательных учреждениях по месту жительства.

Раскрыты вопросы включения детей с особыми образовательными потребностями в детский коллектив как можно раньше, начиная с дошкольного возраста.

Охарактеризовано использование нетрадиционных форм и методов работы, которые на практике доказали свою эффективность и результативность в образовании взрослых. Готовя будущих педагогов, институты последипломного педагогического образования и другие учреждения, которые занимаются повышением квалификации, должны включать в образовательные программы инклюзивную тематику и формировать у педагогов психологическую и профессиональную готовность к работе с детьми с особыми образовательными потребностями. Необходимо предоставить им знания по специальной и социальной педагогике, обеспечить инструментарием и моделями альтернативного обучения, используя воркшоп (интенсивное учебное мероприятие, во время которого взрослые учатся посредством собственной активности)..

Ключевые слова: саморегулирование, технический надзор, технический аудит, государственное регулирование, дерегуляция, децентрализация, инжиниринг, строительная отрасль.

CHARACTERISTIC FEATURES OF INTRODUCTION OF INCLUSIVE EDUCATION IN UKRAINE

Abstract. In this article an attempt to analyze the introduction of inclusive education in Ukraine is made. The reform of the education system, providing equal access to quality education for all children, including children with special educational needs, is highlighted. The peculiarities of the inclusive form of education in modern Ukrainian school are revealed, which include the right of a child who needs correction of psychophysical development, to attend general educational institutions and readiness of pedagogical staff for psychological and pedagogical support of the child.

The implementation of the Law of Ukraine “On Education” on reforming the education system, ensuring equal access to quality education for all children, including children with special educational needs, is characterized. The actual sig-

nificance of the inclusive form of education in the modern Ukrainian school is revealed, which implies the right of a child who needs correction of psychophysical development to attend general educational institutions and readiness of pedagogical staff for psychological and pedagogical support of the child.

A shift of emphasis of the state's social policy concerning disabled people towards the formation of public consciousness regarding their perception as equal members of society and the need to create conditions for those citizens to live life to the full, including education, is highlighted. Legally recognized the right of children with special educational needs to study in educational institutions at their place of residence.

The issue of the inclusion of children with special educational needs in the children's collective as soon as possible, starting from preschool age, is described.

Within the education of adults the use of non-traditional forms and methods of work is described, which proved its efficiency and effectiveness. While preparing future pedagogical staff, institutes of postgraduate pedagogical education and other institutions involved in further training should include inclusive subjects in educational programs and educate psychologists and professionals to work with children with special educational needs. It is necessary to provide them with knowledge of special and social pedagogy, as well as tools and models of alternative learning with the use of workshop (an intensive educational activity in which adults learn through their own activities).

Keywords: inclusive education, reformation of the educational system, pedagogical workers, psychological and pedagogical support of the child, correction of psychophysical development, adult education..

Постановка проблеми. Права дитини рівні серед усіх членів суспільства “без будь-якої б то не було різниці за такими ознаками як раса, колір шкіри, стать, релігія, політичні або інші переконання, національне та соціальне походження, майновий стан, народження або інші обставини” [1]. Статтею 20 Закону України “Про освіту” визначено механізми реалізації інклюзивної освіти в Україні, де закладами освіти за потреби утворюються інклюзивні та/або спеціальні групи і класи для навчання осіб з особливими освітніми потребами. У разі звернення особи з особливими освітніми потребами

або її батьків така група або клас утворюється в обов'язковому порядку. Заклади освіти зі спеціальними та інклюзивними групами і класами створюють умови для навчання осіб з особливими освітніми потребами відповідно до індивідуальної програми розвитку та з урахуванням їхніх індивідуальних потреб і можливостей. Особи з порушеннями фізичного, психічного, інтелектуального розвитку і сенсорними порушеннями забезпечуються у закладах освіти допоміжними засобами для навчання [2].

На сучасному етапі в системі освіти України спостерігаються прихова-

ні негласні форми дискримінації за вказаними ознаками, які впродовж десятиліть настільки стали суспільною нормою, що вийшли за межі усвідомлення членами суспільства. Насамперед це стосується дітей з особливими освітніми потребами, які тривалий час були ізольованими від суспільства, навчаючись в спеціальних інтернатних закладах або за індивідуальною формою навчання.

Імплементация ст. 20 Закону України “Про освіту” передбачає реформування системи освіти, забезпечення рівного доступу до якісної освіти всіх дітей, включаючи дітей з особливими освітніми потребами. Актуального значення набуває інклюзивна форма навчання в сучасній українській школі, що передбачає дитині, яка потребує корекції психофізичного розвитку, право відвідувати загальноосвітній заклад і готовності педагогічних працівників до психолого-педагогічного супроводу дитини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інклюзивної освіти в останні роки перебували в центрі робіт багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців: А. Dyson, А. Millward, С. Clarke, D. Mitchell, S. Robson, Т. Loreman, Л. Даниленко, А. Колупаєва, Н. Купустин, Ю. Найда, М. Сварник, Н. Софій, П. Троханіс, С. Юсфін, Е. Ямбург, Е. Андрєєва, В. Бондаря, Т. Ілляшенко, А. Колупаєвої, Н. Сабат, Є. Ярської-Смирнової, О. Акімової, Т. Сак, Л. Савчук, Л. Прядко та ін.

Формуванню готовності до роботи в інклюзивному освітньому просторі присвячені праці таких науковців, як І. Садова, В. Сулим, І. Демченко,

Е. Данілавичуте. Проте, на нашу думку, є пошук досліджень інклюзії, що стосуються проблем дітей з особливими освітніми потребами в сучасній системі освіти, підготовки вчителів до цілісного психолого-педагогічного супроводу дитини.

Мета статті — висвітлення й обґрунтування проблем забезпечення права на здобуття якісної освіти дітей з особливими освітніми потребами і перспектив їх вирішення в сучасній українській школі.

Виклад основного матеріалу. Зміна освітньої парадигми на гуманістичну модель — “освіта для всіх”, в основу якої покладено концепцію цілісного підходу, що відкриває шлях до реалізації прав і можливостей кожної людини і, перш за все, передбачається рівний доступ дітей з особливими потребами до здобуття якісної освіти.

Зміщення акцентів соціальної політики держави стосовно інвалідів у бік формування суспільної свідомості щодо сприйняття їх як рівних членів суспільства та необхідності створення для цих громадян умов для повноцінного життя, в тому числі здобуття освіти. Законодавчо визнано право дітей з особливими освітніми потребами на навчання в освітніх закладах за місцем проживання.

У вересні 2017 р. Верховна Рада України прийняла зміни № 6437 “Про внесення змін до Закону України “Про освіту” щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг”.

Тепер діти з особливими освітніми потребами поряд з іншими формами навчання (спеціальною, індивідуальною) можуть навчатися за інклюзив-

ною формою поряд зі здоровими однолітками, не відриваючись від свого природного середовища. Право вибору освітнього закладу для своєї дитини надано батькам. До інклюзивного класу дитина з особливими освітніми потребами зараховується на підставі заяви батьків та висновку спеціалістів інклюзивно-ресурсного центру. Школа має забезпечити створення належних умов для повноцінної реалізації кожної дитини своїх потенційних можливостей, включаючи дітей з особливими освітніми потребами.

У центрі “інклюзивної” школи є дитина незалежно від стану здоров’я, фізичних чи розумових здібностей, соціального статусу сім’ї тощо. Система освіти адаптується до потреб будь-якої дитини. Адаптація відбувається на рівні фізичного середовища, освітніх програм, методів викладання, здійснення індивідуального підходу до кожної дитини, застосування особистісно орієнтованих технологій, диференційованого викладання та ін. Дитина з особливими освітніми потребами навчається за умови психолого-педагогічного супроводу, який здійснює міждисциплінарна команда спеціалістів (учителів, психологів, соціальних та корекційних педагогів, батьків та ін.).

Держава сприяє підтримці дітей з особливими освітніми потребами, надаючи Субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 р. № 88) [3]. Порядок та умови визначають механізм надання субвенції з державного

бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (далі — субвенція). Головний розпорядник субвенції — МОН. Розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами є структурні підрозділи з питань освіти і науки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які визначаються рішенням відповідної місцевої ради про такий бюджет згідно із законодавством.

Субвенція спрямовується на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти (крім шкіл-інтернатів, спеціальних шкіл (шкіл-інтернатів), санаторних шкіл (шкіл-інтернатів) та навчально-реабілітаційних центрів), а саме дітям сліпим та зі зниженим зором, глухим та зі зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, зі складними порушеннями розвитку (в тому числі з розладами аутичного спектра).

За рахунок субвенції здійснюється оплата таких видатків:

- проведення (надання) додаткових корекційно-розвиткових занять (послуг), що визначені індивідуальною програмою розвитку для учнів інклюзивних класів та робочим навчальним планом (індивідуальним навчальним планом учня) для учнів спеціальних класів;

- придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, які дають змогу дитині опанувати

навчальну програму. На придбання зазначених засобів використовується не більш як 35 % загального обсягу видатків на кожну дитину відповідного закладу загальної середньої освіти, яка потребує державної підтримки. За наявності у закладі кількох дітей з особливими освітніми потребами з однаковими нозологіями в разі потреби можлива закупівля спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для спільного користування. Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для дітей з особливими освітніми потребами затверджується наказом МОН та розміщується на офіційному веб-сайті Міністерства.

У 2018 році субвенція в обсязі 100000 тис. грн спрямовується на оснащення кабінетів інклюзивно-ресурсних центрів для надання психолого-педагогічної допомоги дітям з особливими освітніми потребами (придбання методичного, навчального та програмного забезпечення, предметів, матеріалів і обладнання, у тому числі довгострокового користування) відповідно до вимог, затверджених МОН) [3].

Наказом МОН України від 01.02.2018 р. № 90 виділено ставку асистента вчителя інклюзивного класу. У школах, в яких навчання дітей з особливими освітніми потребами організоване в спеціальних класах, для здійснення освітнього процесу та проведення корекційно-розвиткових занять, що визначені робочим навчальним планом, вводяться посади вчителів-дефектологів (вчителя-логопеда, сурдопедагога, тифлопедагога, олігофренопедагога), інших

спеціалістів з відповідною підготовкою.

У школах, в яких навчання дітей з особливими освітніми потребами організоване в інклюзивних класах, для проведення корекційно-розвиткових занять, що визначені індивідуальною програмою розвитку, можуть вводиться посади вчителів-дефектологів (вчителя-логопеда, сурдопедагога, тифлопедагога, олігофренопедагога) за наявності навантаження не менше ніж 9 навчальних годин на тиждень, виходячи з норми на ставку 18 навчальних годин на тиждень) [4].

Асистент вчителя вводиться у школах, де запроваджене інклюзивне навчання, для роботи з учнями з особливими освітніми потребами з розрахунку 1 ставка на клас, у якому навчаються такі діти. Таким чином запроваджуються механізми повноцінного забезпечення прав дітей з особливими освітніми потребами на здобуття якісної освіти за місцем проживання.

Перед тим, як констатувати низку проблем, що стосуються інклюзивної освіти, які призводять до того, що інклюзивні процеси в Україні багато хто сприймає негативно, навіть вороже. Це стосується як дитячого колективу, в якому перебуває школяр з особливими освітніми потребами, батьків таких учнів, а також батьків здорових дітей та педагогів і громадськості загалом.

Створення сприятливого клімату в шкільному середовищі є необхідною умовою успіху включення дитини з особливими освітніми потребами в середовище здорових однолітків, що означає прийняття та розуміння такої дитини, визнання

її рівноправним членом дитячого колективу. Тільки за таких умов дитина з особливими освітніми потребами почуватиметься комфортно і зможе навчатися. На жаль, непоодинокими є ситуації в закладах освіти, де дитину з порушеннями розвитку однокласники сприймають вороже, насміхаються, глузують, не бажаючи навчатися з нею. Без сумніву, це проблема індивідуальна, яка стосується рівня вихованості учнів, їхньої толерантності, поваги до інших людей (не лише до людей з порушеннями, а також до людей похилого віку, батьків, тварин тощо). У сучасній дійсності, коли нагальною потребою системи освіти постає проблема формування у школярів загальнокультурної компетентності, що передбачає як засвоєння культурного історичного досвіду українського народу, так і формування моральних якостей (доброти, милосердя, співчуття, толерантності тощо), у зв'язку з втраченою таких якостей сьогоденнім молодим поколінням, які переважно живуть у віртуальному світі ілюзій, сформованих комп'ютерними іграми, Інтернетом, телебаченням, навчання поряд з дітьми, які потребують захисту і допомоги, створить реальне середовище для формування таких якостей, що зрештою буде корисним як для дітей з особливими освітніми потребами, так і для їх здорових ровесників.

У закордонній і вітчизняній науці в останні роки постає питання включення дітей з особливими освітніми потребами в дитячий колектив якомога раніше, починаючи з дошкільного віку. Перебуваючи всі разом у дитячому садочку, діти 3–6 років ще

не зовсім розуміють різниці між собою, але вони звикають один до одного, вчаться жити поряд, знаходячи способи взаємодії та взаєморозуміння. З раннього віку вони починають розуміти, з якими труднощами стикаються люди, які мають проблеми розвитку, стають чутливими до потреб інших, толерантніше сприймають людські відмінності, вчаться підтримувати один одного, позитивно взаємодіяти. Приходячи в школу, вони вже мають певні соціальні навички, сформовані в розмаїтому дитячому колективі, тому сприйняття дітей з особливими освітніми потребами не викликатиме будь-яких проблем. У школі цей процес продовжуватиметься і в доросле життя як діти з особливими освітніми потребами, так і їхні ровесники з типовим рівнем розвитку йтимуть зі сформованими в різноманітному соціумі життєвими компетентностями.

Серед наукових досліджень основними положеннями, що визначають суть професійної компетентності вчителя у вітчизняній науці є:

- формування компетентності в основі — спеціалізація (поглиблене вивчення конкретної сфери діяльності);
- виявлення компетентності в діяльності. Ефективність діяльності, рівень успішності вирішення професійних завдань є критерієм компетентності;
- компетентною є людина, яка знає, як потрібно успішно діяти в тій чи іншій ситуації, що виникає в процесі професійної діяльності;
- швидкі темпи розвитку наукової інформації вимагають, щоб професійні знання були з високим рів-

нем узагальнення, універсальності, відображати системні зв'язки між різними об'єктами дійсності;

- структура компетентності є синтезом та органічною єдністю трьох видів професійних знань, від яких залежить ефективність і рівень діяльності: теоретичні (концептуальні), прикладні й конкретно-професійні;

- компетентність як інформаційний потенціал людини має особистісно неповторний характер, що зумовлений індивідуальними теоретичними й образними моделями результатів діяльності, орієнтованими основами. Отже, формування професійної компетентності представлене не як оволодіння знаннями засобів досягнення мети, а як оволодіння засобами проектування та здійснення діяльності особистісно неповторним способом;

- компетентність є відносним поняттям: людина може бути компетентнісна не загалом, а в конкретній сфері. Рівень компетентності фахівця залежить від різноманітності та складності завдань, які може вирішити [5. с. 84–124].

Необхідно зазначити, що процес формування таких компетентностей відбувається цілісно як у шкільному, так і в родинному середовищах та в колі друзів тощо. Говорячи про шкільний соціум, тут важливо наголосити на тому, що формування позитивного клімату для учнів з особливими освітніми потребами залежить не лише від сприйняття їх дитячим колективом, а й від педагогів. На даний час думки вітчизняних педагогів стосовно інклюзивної освіти мають широкий діапазон: одні розуміють її переваги та впевнені в

необхідності інклюзивного навчання, бачать у цьому підтримку для вчителя та позитивні зміни в системі шкільної освіти, інші, навпаки, скептично ставляться навіть до самої ідеї інклюзивної освіти, яка викликає в них відвертий жах від однієї думки про навантаження, яке ляже на їхні плечі. Елементарна інформаційна необізнаність, недостатнє володіння педагогічними технологіями та основами психології і корекційної педагогіки, неготовність працювати в команді з іншими спеціалістами, емоційне неприйняття дітей з різними типами вад та ментальна неготовність включати таких дітей у звичну шкільну діяльність є основними аргументами позиції педагогів. Якщо вони ще не проти працювати з дітьми, які мають сенсорні порушення, то дітей з розладами аутичного спектра, поведінки, розумовими вадами вчителі не готові сприймати, оскільки, на їхню думку, зважаючи на важкість порушення, дитина не зможе отримати повної користі від інклюзивного навчання, що інклюзія спричинить додаткове навантаження на вчителів звичайної школи й на учнів, і що внаслідок надто серйозних розладів поведінки дитина може заподіяти шкоду навколишнім.

Згадаймо В. Сухомлинського: “Учитель починається з любові до дитини” [6]. Якими критеріями вимірювати любов до дитини у вступників до педагогічних закладів чи у вчителя? Сучасний випускник педагогічного університету чи коледжу, прийшовши в школу, стає спочатку в оборону свого предмета, вважаючи це головним своїм завданням, тому часто доводиться спостерігати,

як учитель у школі сприймається спочатку як “мовник”, “математик”, “географ” (бо свій фах він любить), а вже потім як педагог-вихователь. Ми маємо педагогів у школі, які бачать лише свій предмет, програму, а не дитину, для яких іменники, прикметники, дискримінанти, функції та будова квітки стають важливішими за почуття дитини, її внутрішній світ, інтереси, прагнення та сподівання. Чи готовий такий учитель перебудуватись з оборонця свого предмета на вихователя, якому важливою є перш за все дитина?

На нашу думку, інклюзивною формою навчання може займатися той, хто прийшов у школу за покликанням. Як відомо, сьогодні в педагогічні заклади вищої освіти відбирають вступників, оцінюючи їхні знання з предметів, а не любов до дитини, людяність, альтруїзм, терпимість, готовність розуміти та приймати іншого, а саме ці риси важливі для педагогічної діяльності в інклюзивному просторі; суспільство начебто забуло про те, що педагогічна діяльність — це насамперед покликання, творчість, а не ремесло.

Науковець Я. Швень щодо освіти дорослих передбачає використання нетрадиційних форм і методів роботи, що на практиці довели свою ефективність та результативність. Готуючи майбутніх педагогічних працівників, інститути післядипломної педагогічної освіти та інші установи, які займаються підвищенням кваліфікації, мають включати в освітні програми інклюзивну тематику та формувати в педагогів психологічну та професійну готовність до роботи з дітьми з особливими освітніми по-

требами. Необхідно надати їм знання спеціальної та соціальної педагогіки, забезпечити інструментарієм та моделями альтернативного навчання, використовуючи — воркшоп (це інтенсивний навчальний захід, під час якого дорослі навчаються через власну активність). Узагальнюючи вчення німецького психолога і психотерапевта Клауса Фогеля, Я. Швень пропонує низку його практичних ідей, прийомів і технік динамічного навчання дорослих:

- *мозок як комплексна адаптивна система*: організовуючи освітній процес, треба враховувати різноманітні аспекти психічної діяльності дорослого: почуття, відчуття, емоції, увага, сприйняття тощо;

- *психіка як соціальний феномен*: самоідентичність залежить від того, чи відчуваємо ми свою належність до інших і чи є змога взаємодіяти з ними:

- *фізіологічні чинники*: фізіологічні особливості (стрес, їжа тощо) впливають на освітній процес. Слід враховувати найоптимальніший час для навчання — його визначають за індивідуальними й природними біологічними ритмами й циклами (запланувати перерву, міні-перерву; беручи до уваги ольфакторні чинники сприйняття — шум, запахи, освітлення та ін.);

- “у пошуках сенсу”: під час проведення воркшопу потрібно гарантувати стабільність і довірливість. Освітній процес повинен містити з одного боку, певну провокацію, а з іншого — можливість “інсайтів”. Ось чому важливо, щоб навчання дорослих було цікаве й давало змогу управляти власним освітнім процесом, вироб-

ляти індивідуальну траєкторію особистісно-професійного розвитку;

- *потреба пошуку відомчої та нової інформації*: дорослі намагаються завжди віднайти вже відомі паттерни, інтерпретують нові знання через власний досвід, осмислюють його. Важливо організувати освітній процес так, щоб кожний слухач міг зробити власні висновки;

- *цінність почуттів у навчанні*: слід ретельно стежити за емоційним кліматом у групі, що створює можливість відкритої комунікації. Така взаємодія дає змогу всім слухачам відкрито говорити про те, що відбувається з ними, про їхні почуття, емоції. У групі важливо створити атмосферу підтримки, взаємоповаги й визнання;

- *диференціація й узагальнення інформації*: продуктивний освітній процес має бути організований так, щоб формувати навички частинками й досягти розуміння нової інформації поступово. З іншого боку, частини й ціле взаємозалежні, тому слухачі повинні побачити цілісний процес того, що вони опановують;

- *особливості уваги дорослого*: окрім того, що потрібно контролювати рівень шуму, освітлення й температуру в приміщенні, необхідно свідомо використовувати символи, що позитивно впливають на периферичне сприйняття: плакати, малюнки, презентації (візуальне сприйняття інформації), музичний супровід (аудіальне сприйняття інформації), психологічні вправи на взаємодію (тактильне сприйняття інформації);

- *свідоме й несвідоме навчання*: під час активного оцінювання учасники можуть осмислювати досвід

і зрозуміти, як і чому саме вони навчилися;

- *різні можливості запам'ятовування інформації*: важлива й неважлива інформація запам'ятовується по-різному. Факти й навички, що опанували окремо, треба частіше повторювати й практикувати. Що менше інформація та навички пов'язані з актуальним професійним досвідом і знаннями, то більших зусиль потребує їх утримання в пам'яті. Процес навчання стане ефективніший, якщо в ньому задіяна “особистісна” пам'ять — особистий досвід учасника;

- *якість розуміння інформації залежить від того, наскільки її можна відчувати*: під час навчання треба враховувати процеси переживання: використовувати різноманітні дії (демонстрації, проекти, дослідження, візуальну уяву, метафори, рольові ігри, діалог, полілог, ведення щоденника, танці, пантоміму тощо);

- *навчання протягом життя*: для слухачів потрібно віднайти стимули навчання. Вирішальне значення має нагода отримувати задоволення й відчувати себе продуктивними членами групи. Тому дорослим важливо, що їхні духовні потреби бралися до уваги;

- *зацікавленість й азарт в освіті дорослих*: у навчальній групі слід створити атмосферу, що сприяє “поміркованій” увазі, в якій мало страху та багато почуттів. Ситуативний стрес — неминучий: будь-яке навчання активізує особистісні зміни, що пов'язані з невизначеністю. Слухачі зможуть витримувати таку невизначеність і виробити до неї толерантне ставлення;

- *унікальність мозку*: освітній процес повинен бути різноманітним, щоб усі слухачі групи могли задіяти свої візуальні, аудіальні, емоційні, вербальні й невербальні здібності. Тому постійно треба давати слухачам можливість вибору, щоб стимулювати індивідуальну зацікавленість. Слід обирати навчальні стратегії та прийоми, щоб вони допомагали кожному слухачеві групи оптимально задіяти мозок;

- *теорія семи інтелектів*: Говард Гарднер запропонував теорію “семи інтелектів”, що відкриває можливість андрагогу створити цікавий та ефективний навчальний процес. Адже інтелект — це здатність успішно реагувати на нові ситуації й навчатися на власному досвіді;

- *психологічні особливості освіти дорослих*: дорослі вчать тільки те, що вони готові вчити; дорослі краще вчаться тому, що вони реально роблять; дорослі вчаться на своїх помилках; дорослим легше вчити те, що їм знайомо [7, с. 12–16].

З метою забезпечення права дітей з особливими освітніми потребами віком від 2 до 18 років на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти, в тому числі у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти, які забезпечують здобуття загальної середньої освіти, шляхом проведення комплексної психолого-педагогічної оцінки розвитку дитини (далі — комплексна оцінка), надання психолого-педагогічних, корекційно-розвиткових послуг та забезпечення їх системного кваліфікованого супроводу є утворення установ “Інклюзивно-ресурсних центрів”. Вони

проводять діяльність з урахуванням таких принципів, як повага та прийняття індивідуальних особливостей дітей, дотримання найкращих інтересів дитини, недопущення дискримінації та порушення прав дитини, конфіденційність, доступність освітніх послуг з раннього віку, міжвідомча співпраця.

Інклюзивно-ресурсні центри утворюються з розрахунку один інклюзивно-ресурсний центр не більш як на 7 тис. дітей, які проживають на території об’єднаної територіальної громади (району), та не більш як на 12 тис. дітей, які проживають у місті (районі міста) [8].

Основними вимогами до професійної компетентності вчителя в умовах упровадження інклюзивної освіти, на думку науковців Т. Гура, Л. Чернікової, забезпечення яких має здійснюватися саме в системі післядипломної освіти педагогічної освіти, є:

- *цінісно-мотиваційна складова* професійної компетентності вчителя в умовах упровадження інклюзивної освіти, характеризується насамперед прийняттям ним цінностей філософії інклюзивної освіти, гуманістичною спрямованістю, позитивною мотивацією професійного й особистісного саморозвитку. Вона є системокоригувальною, визначає функціональну єдність усіх інших складових;

- *когнітивна складова* містить систему теоретичних і методичних знань у сфері інклюзивної освіти, а саме: сутності і інклюзивної освіти (принципів, змісту, форм, методів тощо), її відмінностей від інших освітніх форм; особливостей психофізичного розвитку дітей, психологічних

закономірностей та особливостей вікового й особистісного розвитку дітей з особливостями психофізичного розвитку; методів психологічного та дидактичного проектування навчального процесу для спільного навчання дітей тощо;

- *конструктивна складова* професійної компетентності вчителя в умовах упровадження інклюзивної освіти складається із системи особливих аналітико-прогностичних, проектувальних, корекційно-педагогічних і комунікативних умінь. Основними професійними вміннями, на думку цих вчених, є: створювати розвивальне освітнє середовище, надавати соціально-педагогічну підтримку дитині з особливими освітніми потребами; реалізовувати принцип командного підходу за взаємодії з різними фахівцями; застосовувати методи формування позитивного соціально-психологічного клімату у класному колективі; ситуативно швидко реагувати на проблеми, що можуть виникати в дитини й оперативно вирішувати їх; володіти методичними прийомами адаптації навчальної програми до особливих потреб дитини; здійснювати паритетні контакти із сім'єю дитини з особливими потребами тощо;

- *особистісна складова* містить систему професійних якостей, системоутворювальними з яких є емпатійність, рефлексивність, когнітивна відкритість, гнучкість, самоорганізованість тощо. Саме здатність гнучко реагувати на особливі освітні потреби дітей з особливостями психофізичного розвитку, а також знаходити альтернативні форми комунікації з такою дитиною вважається однією з

головних професійних якостей учителя в умовах інклюзивного навчання [9, с. 114–115].

Згідно з п. 31 ст. 48 Закону України “Про загальну середню освіту” Кабінету Міністрів України, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям і органам місцевого самоврядування доручено до 1 вересня 2018 р. забезпечити:

- зміну типу підпорядкованих шкіл-інтернатів (крім закладів середньої освіти для дітей з порушенням інтелектуального розвитку) на гімназію, ліцей відповідно до вимог цього Закону зі збереженням у складі цих закладів освіти інтернатів з частковим або повним утриманням учнів (вихованців) за рахунок засновника (засновників). Припинення функціонування інтернатів у складі таких закладів можливе лише після вирішення в установленому порядку питання здобуття учнями (вихованцями) освіти та/або отримання відповідних соціальних послуг за місцем їхнього проживання (реєстрації) чи місцем проживання (реєстрації) їхніх батьків;

- створення обласних (міських — у містах Києві та Севастополі) ресурсних центрів підтримки інклюзивної освіти, а також районних, міських (районних у містах) інклюзивно-ресурсних центрів, у тому числі в об'єднаних територіальних громадах, шляхом реорганізації існуючої мережі психолого-медико-педагогічних консультацій [10].

Ще однією актуальною проблемою є ставлення до інклюзії батьків

дітей з особливими освітніми потребами, які не завжди готові віддати свою дитину навчатися у звичайну школу поряд із дітьми з типовим рівнем розвитку, намагаючись захистити свою дитину від навколишнього світу, побоюючись неприйняття, образ, глузування з боку інших, тому для них найприйнятнішим є спеціальний заклад або індивідуальна форма навчання. Такі батьки дітей з особливими потребами мають ряд усталених упереджень щодо освіти в загальноосвітніх школах, навіть інклюзивних. Одне з основних — негативне ставлення до дітей з особливими потребами з боку вчителів ЗОШ, батьків здорових дітей та самих дітей.

Як зазначає Д. Величко, “на загал панівною є думка, що соціум не готовий до адекватного сприйняття дітей з особливими потребами. Що значнішою є проблема дитини, то більше вона та її батьки стикаються з негативним ставленням з боку як дорослих, так і дітей. Саме тому батьки намагаються вберегти своїх дітей від психологічних травм і не хочуть, аби вони виконували роль “тренажерів” для формування суспільної толерантності” [11, с. 48]. Вирішального значення для розв’язання цієї проблеми набуває просвітницька робота школи, батьківських комітетів, батьків дітей з особливими освітніми потребами, громадських організацій, держави загалом.

Висновки. Особливості підготовки вчителів в умовах запровадження ефективної системи інклюзивної освіти в Україні можлива на основі взаємодії різних факторів, насамперед державної підтримки, удоско-

налення її нормативно-правового забезпечення, поліпшення методичного та кадрового забезпечення інклюзивної освіти, перехід післядипломної педагогічної освіти від дидактично-методичної спрямованості, забезпечення компенсаторної функції до підвищення професійної компетентності та професійного й особистісного розвитку фахівців [9, с. 122].

Ґрунтуючись на принципі непереривності освіти, вагомими чинниками успішного впровадження інклюзивного навчання є:

- скорочення чисельності дітей у класах, де є діти з особливими освітніми потребами;
- включення курсу з практики впровадження інклюзивної освіти в Україні до програм вищої педагогічної освіти та підвищення кваліфікації вчителів;
- внесення змін до законів України “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”;
- культивування в суспільстві позитивної думки стосовно інклюзивної освіти шляхом залучення до цієї справи засобів масової інформації;
- розвиток системи підготовки кадрів для роботи з дітьми з особливими освітніми потребами;
- проведення психологічних тренінгів для батьків та педагогічних працівників для зменшення рівня побоювань та неприйняття змін в освітніх закладах, які будуть пов’язані з впровадженням інклюзії;
- застосування новітніх технологій навчання для дітей з особливими освітніми потребами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Конвенція ООН про права дитини* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021
2. *Закон України “Про освіту”* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
3. *Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 р. № 88 “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами”* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2017-%D0%BF>
4. *Наказ МОН України від 01.02.2018 р. № 90 “Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 6 грудня 2010 р. № 1205”* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE31678.html
5. *Розвиток професійної компетентності психолога у системі післядипломної освіти: науково-методичний супровід: монографія* / [О. І. Гура, Т. Є. Гура, В. Я. Ястребова та ін.]; за ред. Т. Є. Гури. — Запоріжжя: Просвіта, 2011. — 138 с.
6. *Сухомлинський В. О. Сто порад учителів.* — К.: Рад. шк., 1988. — 304 с.
7. *Швень Я. Воршопи. Управлінська діяльність.* — К.: Вид. група “Шкільний світ”, 2018. — 112 с.
8. *Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 545 “Про затвердження Положення про інклюзивно-ресурсний центр”* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545-2017-%D0%BF>
9. *Розвиток інклюзивного освітнього середовища в Запорізькій області: науково-методичний аспект: монографія* / [упоряд.: Т. Є. Гура; ред. Т. Я. Озерова]. — Запоріжжя: СТАТУС, 2018. — 358 с.
10. *Закон України “Про загальну середню освіту”* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14>
11. *Величко Д. В. Впровадження інклюзивної освіти в Україні* // Вісн. Чернігів. нац. пед. ун-ту. Серія : Педагогічні науки. — 2015. — Вип. 125. — С. 46–49. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VchdpuP_2015_125_14

REFERENCES

1. *Konventsiiia OON pro prava dytyny* [United Nations Convention on the Rights of the Child]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrainy “Pro osvitu” vid 05 veresnia 2017 roku № 2145-VIII* [The Law of Ukraine “On Education” from September 5 2017, № 2145-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].
3. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku ta umov nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta na nadannia derzhavnoi pidtrymky osobam z osoblyvymy osvitnimy potrebamy” vid 14 liutoho 2017 roku № 88* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Procedure and Conditions for Granting Subvention from the State Budget to Local Budgets for State Support to Persons with Special Educational Needs” dated February 14 2017, № 88]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov>

- ua/laws/show/88-2017-%D0%BF [in Ukrainian].
4. *Nakaz MON Ukrainy* “Pro vnesennia zmin do nakazu Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 06 hrudnia 2010 roku № 1205” vid 01 liutoho 2018, № 90 [Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine “On Amendments to the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of December 06, 2010 № 1205” from February 1 2018, № 90]. search.ligazakon.ua. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE31678.html [in Ukrainian].
 5. *Hura O. I., Hura, T. Ye., Yastrebova V. Ya.* (2011). Rozvytok profesiinoi kompetentnosti psykhologa u systemi pisliadyploornoj osvity: naukovometodychnyi suprovid [Development of psychologist professional competence in the postgraduate education system]. T. Ye. Hura (Ed.). Zaporizhzhia: Pros-vita [in Ukrainian].
 6. *Sukhomlynskyi V. O.* (1988). Sto porad uchytelevi [One Hundred Advice to the Teacher]. Kyiv: Rad. shk. [in Ukrainian].
 7. *Shven Ya.* (2018). Vorshopy. Uprav-linska diialnist [Workshops. Management activity]. Kyiv: “Vyd. hrupa “Shkilnyi svit” [in Ukrainian].
 8. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro inkliuzyvno-resursnyi tsentr” vid 12 lypnia 2017 roku, № 545 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Regulations on the Inclusive-Resource Center” dated July 12 2017, № 545]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
 9. *Hura T. Ye.* (2018). Rozvytok inkliuzyvnoho osvitnoho seredovyscha v Zaporizkii oblasti: naukovometodychnyi aspekt [Development of inclusive educational environment in Zaporizhzhya region: scientific and methodical aspect]. T. Ya. Ozerova (Ed.). Zaporizhzhia: STATUS [in Ukrainian].
 10. *Zakon Ukrainy* “Pro zahalnu seredniu osvitu” vid 13 travnia 1999, № 651-XIV [The Law of Ukraine “On General Secondary Education” from May 13 1999, № 651-XIV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14> [in Ukrainian].
 11. *Velychko D. V.* (2015). Vprovadzhennia inkliuzyvnoi osvity v Ukraini [Introduction of inclusive education in Ukraine]. Visnyk Chernihivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu. Serii: Pedahohichni nauky — Bulletin of Chernihiv National Pedagogical University. Series: Pedagogical Sciences, 125, 46-49. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vch-dpuP_2015_125_14 [in Ukrainian].



УДК 351

Майсара Алкум,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: MaysaraAlkum@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9492-6773

Майсара Алкум,

аспірант, Межрегіональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: MaysaraAlkum@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9492-6773

Mysara Alkum,

postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: MaysaraAlkum@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9492-6773

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-140-148

ТИПОЛОГІЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Дослідження моделей взаємодії держави і громадянського суспільства дало змогу розглядати відповідну проблематику у функціональному розрізі. Обґрунтовано, що визначення та забезпечення оптимальної моделі взаємодії між державою та громадянським суспільством є назрілою і необхідною умовою політичної модернізації та демократизації, прямим шляхом до політичної стабільності будь-якої держави, оскільки адекватна взаємодія між сторонами спирається на зважений баланс інтересів кожної з них, а взаємовигідне партнерство на основі паритетного соціального діалогу сприяє не лише вдосконаленню і підвищенню ефективності соціальної політики, а й стабілізації всього суспільного буття загалом. Наголошено, що в кожній державі з урахуванням її специфіки формується власна модель соціальної політики.

Визначено, що становлення ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості

на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади. Такі цілі вимагають створення повноцінних, а не декларативних громадських інституцій, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення управлінських рішень, запропонувати альтернативи, здійснювати контроль. Розглянуто, що для взаємодії органів влади та громадянського суспільства використовуються такі механізми як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо.

Визначено, що на сьогодні недостатньо реалізованим лишається потенціал аналітично-експертного середовища, профспілкових організацій, організацій роботодавців у формуванні змісту державної політики. Водночас така співпраця має ґрунтуватися на принципах: громадська активність, партнерство, відкритість та відповідальність, політична незалежність, запобігання корупції, раціональний і збалансований розвиток, комплексність.

Ключові слова: державна політика, модель взаємодії держави і громадянського суспільства, соціал-демократична модель, генезис громадянського суспільства.

ТИПОЛОГИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Аннотация. Исследование моделей взаимодействия государства и гражданского общества позволило рассматривать соответствующую проблематику в функциональном разрезе. Обосновано, что определение и обеспечение оптимальной модели взаимодействия между государством и гражданским обществом является назревшим и необходимым условием политической модернизации и демократизации, прямым путем к политической стабильности любого государства, так как адекватное взаимодействие между сторонами опирается на взвешенный баланс интересов каждой из них, а взаимовыгодное партнерство на основе паритетного социального диалога способствует не только совершенствованию и повышению эффективности социальной политики, но и стабилизации всего общественного бытия в целом. Отмечено, что для каждого государства с учетом его специфики формируется собственная модель социальной политики.

Отмечено, что становление эффективного взаимодействия между организациями гражданского общества и государственными институтами напрямую зависит от качественных изменений модели государственного управления в Украине, среди которых децентрализация, ослабление неэффективных административно-командных и чисто регулятивных методов и тому подобное. Революция Достоинства открыла новый этап в истории развития гражданского общества, продемонстрировала влияние общественности на общественно-политические преобразования, стала толчком для обновления и переформатирования власти. Такие цели требуют создания

полноценных, а не декларативных общественных институтов, способных получить информацию на начальных стадиях принятия управленческих решений, предложить альтернативы, осуществлять контроль. Рассмотрено, что для взаимодействия органов власти и гражданского общества используются такие механизмы как консультации с общественностью, участие в общественных советах, рабочих группах, общественные экспертизы и мониторинги, общественные слушания, информационные запросы в органы государственной власти и др.

Определено, что на сегодня недостаточно реализованным остается потенциал аналитически-экспертной среды, профсоюзных организаций, организаций работодателей в формировании содержания государственной политики. Вместе с тем такое сотрудничество должно основываться на следующих принципах: общественная активность, партнерство, открытость и ответственность, политическая независимость, предотвращения коррупции, рациональное и сбалансированное развитие, комплексность.

Ключевые слова: государственная политика, модель взаимодействия государства и гражданского общества, социал-демократическая модель, генезис гражданского общества.

TPOLOGY OF MODELS OF STATE POLICIES FROM PROVIDING CIVIL POTENTIAL OF RELATIONS BETWEEN AUTHORITIES AND SOCIETY

Abstract. The study of models of interaction between the state and civil society allowed to consider relevant issues in a functional section. It is substantiated that determining and providing an optimal model of interaction between the state and civil society is an overriding and necessary condition for political modernization and democratization, a direct path to the political stability of any state, as adequate interaction between the parties is based on a balanced balance of interests of each of them, and mutually beneficial partnership on the basis of parity social dialogue contributes not only to improving and improving the effectiveness of social policy, but also stabilization of all social existence general. It is emphasized that for each state, taking into account its specificity, an own model of social policy is formed.

It is noted that the formation of effective interaction between civil society organizations and state institutions depends directly on qualitative changes in the model of public administration in Ukraine, including decentralization, weakening of ineffective administrative and command and purely regulatory methods, and so on. The Revolution of Dignity opened a new stage in the history of civil society development, demonstrated the public's influence on socio-political transformations, and gave impetus to the renewal and reformatting of power. Such goals require the creation of full, rather than declarative, public institutions capable of obtaining information at an early stage in the adoption of management decisions, to propose alternatives, to exercise control. It is considered that mechanisms such as public consultations, participation in public councils, working groups,

public appraisals and monitoring, public hearings, information requests to public authorities, etc. are used for interaction between authorities and civil society.

It was concluded that today the potential of the analytical and expert environment, trade union organizations, employers' organizations in forming the content of state policy remains insufficiently realized. At the same time, such cooperation should be based on the following principles: public activity, partnership, openness and responsibility, political independence, prevention of corruption, rational and balanced development, integrity.

Keywords: state policy, model of interaction of the state and civil society, social-democratic model, genesis of civil society.

Постановка проблеми. Взаємодія органів державного управління з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика свідчить, що лише при постійній взаємодії органів публічної влади з громадськістю вони можуть якісно виконувати свої функції. На сучасному етапі розвитку України до найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні процес прийняття рішень ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла для населення. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблемою взає-

модії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління займалися такі вчені, як О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутій, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребкало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та ін. Віддаючи належне проведеним вітчизняними і зарубіжними науковцями дослідженням, слід зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот до органів публічної влади, виникає потреба в розробленні нових механізмів взаємодії між державою та громадськістю, які б враховували як сучасні світові тенденції, так і українські реалії.

Мета статті — провести комплексний аналіз тенденцій формування моделей взаємодії громадянського суспільства і держави у країнах Європейського Союзу на сучасному етапі суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішення проблеми взаємодії держави і громадянського суспільства завжди було актуаль-

ним протягом існування сучасної цивілізації. Незважаючи на нерівномірність соціально-гуманітарного розвитку людства в різні історичні періоди, форма співіснування державних, персональних і цивільних інтересів завжди виявлялася визначальною для суспільного розвитку. Проведене в попередньому розділі дослідження наукових джерел дає підстави стверджувати, що систематизація конкретно-історичних моделей взаємодії громадянського суспільства і держави відбувається на основі існування трьох культурно-історичних традицій — італійської, німецької та англо-американської, на основі чого в сучасній практиці сформувалися три базових концептуальних підходи до розуміння природи і проблем формування громадянського суспільства:

- індивідуально-груповий;
- персональний;
- корпоративно-груповий.

Із цього виділяють три основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави:

- соціал-демократичну;
- корпоративістську;
- ліберальну [1].

Детальніше розглянемо кожен із зазначених моделей, адже не секрет, що сучасна гуманітарна наука потребує певної структуризації з метою вироблення єдиного наукового підходу до взаємодії громадянського суспільства і держави. Згідно із соціал-демократичною моделлю держава виступає результатом громадської структуризації і як головний політичний інститут підпорядковує собі всі інші сфери за допомогою нормативного регламентування (законів,

розпоряджень, кодексів) і структурного впливу (бюрократії, виконавчих інститутів, апарату, примусу). Тобто громадянське суспільство в такій моделі є сферою приватних і громадських інтересів з об'єднанням громадян за різними ознаками і цілями і знаходиться нижче ієрархічного рівня держави. Зі збільшенням ваги громадянського суспільства і зростання його впливу на державу воно поступово набирає ознаки державності і переходить у власну державну форму (в деяких випадках у тоталітарну державу). Тобто питання балансу і взаємоконтролю в такій моделі є фактором існування суспільної системи загалом.

Корпоративістська модель заснована на теорії поєднання інституту держави і громадянського суспільства. Згідно з відповідною моделлю передбачено існування трьох головних корпоративних груп:

- профспілки (які представляють волю й інтереси робітників);
- економічні кола (бізнес-групи, компанії, корпорації, роботодавці);
- держава (адміністративні та бюрократичні органи, інститути влади).

Між цими групами розподілені важелі управління, які визначають форму, структуру, характер соціальної політики. На нашу думку, головна суть корпоративістської моделі полягає в тому, що солідарність з усіх боків і їх взаємодія покликані обстоювати пріоритет групового (корпоративного) інтересу над приватним. Така модель передбачає сильний централізований державний інститут, який співпрацює з різними ме-

діаторними групами і бере участь в організації всіх процесів.

Згідно з ліберальною моделлю основним призначенням державного утворення є збереження і захист природних прав людини, а самі відносини між особою та державою визначаються на договірній основі. При цьому верховенство права є головним інструментом громадського контролю та регулювання. Однак у таких суспільних відносинах пріоритет надається громадянським свободам над політичними, моральними та юридичними нормами. Вплив держави обмежений конституційними та нормативними документами [1].

Якщо безпосередньо розглядати прямий рівень відносин між державою і громадянським суспільством, то досить розгорнутою є типологія, яка визначається на основі трьох базових детермінант:

- співробітництво;
- ігнорування;
- конфронтація.

Своєю чергою, відповідні детермінанти дозволяють виділити вісім історично-зумовлених моделей взаємодії держави і громадянського суспільства [2]:

– модель підтримки — при якій органи державної влади сприяють у нормативному й інституціональному оформленні недержавних організацій;

– модель партнерства — коли держава та її інституції погоджуються з необхідністю і важливістю структур громадянського суспільства й сприяють налагодженню взаємодії у вигляді соціального діалогу та соціального партнерства;

– модель архітектора — коли елементи громадянського суспільства беруть участь у формуванні та реалізації публічної політики, визначенні суспільно важливих проблем і шляхів їх вирішення, реформування інститутів державної влади, освіти структурних елементів державних інститутів;

– модель патерналізму — при якій держава сприяє певній автономії недержавних громадських структур за певних умов (наприклад, лояльності і непротидії існуючому політичному курсу);

– модель “приводних ременів” — характерна для моноідеологічних державних утворень, при такій моделі всі недержавні структури розглядаються винятково як важелі впливу правлячої номенклатури стосовно пересічних громадян;

– модель ігнорування — при якій держава не перешкоджає, але і не співпрацює з елементами громадянського суспільства, така форма не може носити довгостроковий характер, оскільки у будь-якому випадку розширення інтересів однієї зі сторін призведе до переходу до іншої моделі взаємодії;

– модель боротьби — коли держава розглядає недержавні громадські інститути як потенційно небезпечні з політичної та суспільної точки зору і діяльність відповідних інститутів виводиться за межі офіційних інституційних зв’язків;

– модель непокори — коли між владою і суспільством розгортається політична і навіть силова боротьба, яка виявляється в мітингах, зіткненнях із силовими структурами, несанкціонованих страйках, бунтах,

така модель розвивається у разі втрати існуючою владою легітимності та протизаконних дій з боку держави щодо відношення до її громадян (репресії, порушення прав і свобод, посягання на приватне життя і власність).

Як можна побачити, прийнятними для сучасних реалій є перші три моделі взаємодії, при яких так чи інакше відбувається необхідна інституціоналізація і сегментізація громадянського суспільства. Водночас удосконалення відповідних зв'язків, виходячи з реалій, виявляється вельми значущим моментом. Безперечно, становлення найбільш розвиненої і функціональної моделі взаємодії між державою та громадянським суспільством має велике суспільно-політичне значення не тільки в національному масштабі для кожної країни, а й світовому масштабі. Оскільки забезпечення гідного існування сучасного суспільства базується на балансі інтересів між всіма сферами, коли зважені та оптимальні відносини між сторонами підвищують результативну діяльність кожної з них, а взаємний контроль і регуляція дають можливість оптимально використовувати ресурси і внутрішній потенціал.

Вважаємо, що в основу розвитку функціональної моделі взаємодії держави і громадянського суспільства найперше мають бути покладені принципи: самоорганізації, саморегуляції, пропорційності, взаємointegraції. Вирішальним аспектом виявляється пропорційне співвідношення в контексті централізації і децентралізації владних повноважень між державними і громадськими

організаціями, центром і регіонами. Так згодом утворюється саморегулююча система, як результат консенсусної інтеграції взаємодії державної і цивільної площини.

Що ж до саморегулюючої системи, то вона повинна обов'язково містити зворотний зв'язок між державними і громадськими елементами, тим самим забезпечуючи здатність до сталого розвитку соціуму загалом. Цикли зворотного зв'язку містять умови, при яких інститути громадянського суспільства діють в межах Конституції і сприяють державі у реалізації національної ідеї, збереження національного суверенітету, прав і свобод громадянина. З іншого боку, держава як головний політичний інститут своїм впливом і ресурсами сприяє вільному розвитку інститутів громадянського суспільства [3].

Для поліпшення функціональної здатності громадянського суспільства воно має ефективно взаємодіяти з державою та забезпечуватись правом законодавчої ініціативи, правом контролю і моніторингу діяльності виконавчих структур і органів місцевого самоврядування, що в результаті дозволить ефективно впроваджувати принципи прямої і представницької демократії та активізувати громадянську політичну і соціальну активність.

Функціональна взаємодія громадянського суспільства і держави ґрунтується на сукупності об'єктивних вертикальних і горизонтальних зв'язків, де інститути громадянського суспільства мають передавати державним інститутам саме ті функції і обов'язки, які знаходяться за межами

їх можливостей і компетенцій, і, відповідно, той самий принцип стосується і сторони держави. Така модель взаємодії держави як головного політичного інституту та громадянського суспільства як сукупності активних громадян покликана визначити межі впливу і обсяги повноважень на основі необхідності і доцільності, заперечуючи надмірне втручання і примус з боку однієї сторони щодо інших, не зводячись при цьому до простого обмеження функцій [4].

На наш погляд, за теперішніх умов, щоб наша держава на світовій арені займала гарне місце, а умови та якість життя громадян відповідали європейським стандартам, потрібно, щоб на зміну неефективній та нерентабельній соціальній політиці прийшла політика, зосереджена на потребі та бажанні не лише певної групи населення, а й кожної людини взагалі.

Тому головними ознаками нової, удосконаленої моделі державної політики нашої держави, на нашу думку, мають бути:

- зменшення бідного населення;
- зміцнення ролі середнього класу;
- зміцнення конкурентоспроможності державної економіки на засадах інноваційної моделі розвитку й реалізація ефективної державної антикорупційної політики;
- збільшення рівня доходів громадян порівняно з інфляцією;
- зменшення фінансово-незабезпечених пільг;
- наділення населення роботою та стимулювання до роботи кваліфікованих кадрів;

- посилення державної мобільності;
- розповсюдження волонтерського руху.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Вважаємо, що найдоцільнішим варіантом для України є впровадження позитивного досвіду громадянського потенціалу скандинавських країн, передусім Швеції. Своєю чергою, це допоможе адаптувати українське громадянське суспільство до сучасної моделі управління та врешті-решт втілити в життя послідовну й логічну модель державної політики, яка мусить відповідати перевагам і недолікам ХХІ ст.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гурицька М. С.* Основні моделі громадянського суспільства в історії політичної думки // Політологічний вісн. — 2007. — Вип. № 30. — С. 168–174.
2. *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством* / [под ред. Л. И. Якобсона]. — М.: Вершина, 2008. — С. 209–237.
3. *Бойчук М. А.* Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: монографія. — К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. — С. 187–190.
4. *Romanenko Y. A., Chaplay I. V.* Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise / Y. A. Romanenko, I. V. Chaplay // Наук. вісн. Полісся. — 2017. — № 2 (2017). — С. 156–163.

REFERENCES

1. *Hurytska M. S.* (2007). Osnovni modeli hromadianskoho suspilstva v

- istorii politychnoi dumky [The basic model of civil society in the history of political thought]. *Polyolopchnyi visnyk — Polioplophnyi Newsletter*, 30, 168–174 [in Ukrainian].
2. *Yakobson L. I.* (2008). Faktory razvitiya grazhdanskogo obshchestva i mekhanizmy ego vzaimodeystviya s gosudarstvom [Factors of development of civil society and mechanisms of its interaction with the state]. (p. 209–237). Moscow: Vershyna [in Russian].
 3. *Boichuk M. A.* (2007). Vlada i hromadianske susshlstvo: mekhashzmy vzaemody [Authorities and civil society: Mechanisms of interaction]. (p. 187–190). Kyiv: Vyd-vo NPU imeni M. P. Drahomanova [in Ukrainian].
 4. *Romanenko Ye. A., Chaplay I. V.* (2017). Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise. *Scientific bulletin of Polissia*, 2, 156–163 [in English].

УДК 378 : 005

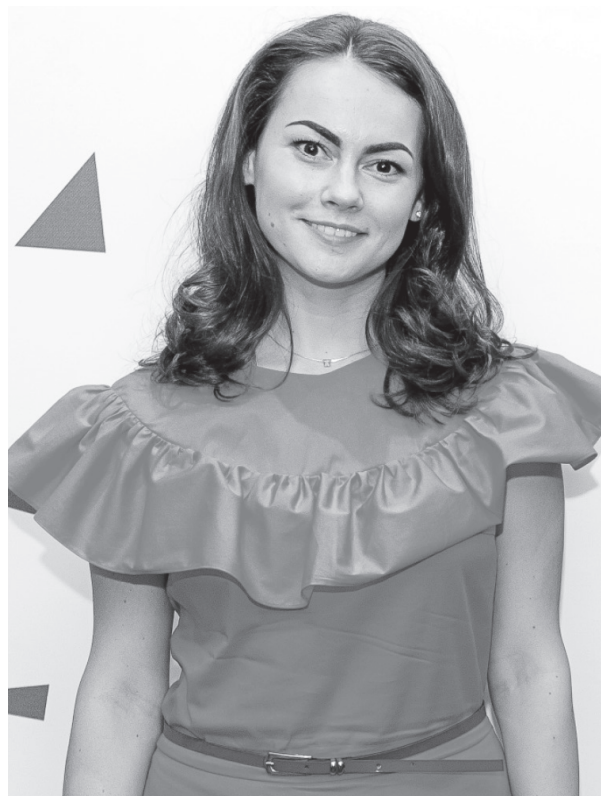
Марусіна Олена Сергіївна,
аспірантка кафедри публічного адміні-
стрування, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, e-mail: marusina@
ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

Марусина Елена Сергеевна,
аспирантка кафедры публичного админи-
стрирования, Межрегиональная Акаде-
мия управления персоналом, 03039, г. Ки-
ев, ул. Фрометовская, 2, e-mail: marusina@
ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

Marusina Olena Sergeyevna,
postgraduate of the Departmen Public Ad-
ministration, Interregional Academy of Per-
sonnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frome-
tivska, e-mail: marusina@ukr.net



ORCID: 0000-0002-4557-5524

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-149-162

ГЛОБАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ У СУЧАСНОМУ СВІТІ ЯК ГОЛОВНІ ДЕТЕРМІНАНТИ РАДИКАЛЬНОЇ ЗМІНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦІЄЮ СФЕРОЮ

Анотація. Висвітлено актуальні складові дійсно революційних змін у сфе-
рі вищої освіти, які в ХХ–ХХІ ст. викликані різними об'єктивними процеса-
ми — глобалізацією, світовими інтеграцією і інформатизацією, впроваджен-
ням в усі сфери суспільного і духовного виробництва новітніх технологічних
процесів і технологій. Акцентовано увагу на тому, що вища освіта кардиналь-
ним чином змінює свою роль, призначення, характер впливу на життєдіяль-
ність людини і суспільства. Підкреслено, що радикальні зміни феномену “ви-
ща освіта” зумовлюють необхідність перегляду й удосконалення управління
цим процесом, насамперед на державному рівні, що вимагає відповідних ко-
реляцій у державній політиці щодо вищої освіти загалом.

Особливі акценти у статті пов'язані з наступними аспектами проблем роз-
витку вищої освіти у сучасному світі.

По-перше, вища освіта як соціальний інститут радикально змінює своє
призначення у зв'язку зі зміною статусу, участі людини в усіх суспільно-по-

літичних процесах. Крім загальноосвітньої, фахової та іншої підготовки, сучасний фахівець повинен мати належні навички міжособистісної комунікативності, ділові якості, що сповна відповідають вимогам ринкового господарювання.

По-друге, у ХХІ ст. в освіті розпочався фактично принципово новий революційний процес, пов'язаний зі світовими, глобалізаційними, інтеграційними та інформаційними явищами. Вища освіта покликана формувати інноваційний розвивальний людський капітал, що постає як базис постійного оновлення і примноження такого капіталу. На основі широкого використання різноманітної електронної і комп'ютерної техніки радикально змінюються форми, технології навчання, функціонування навчального процесу.

По-третє, радикальні зміни суті, ролі, значення вищої освіти у житті людини, функціонування суспільства вимагає принципової зміни характеру державного управління такою освітою. Йдеться про нову модель управління, про уточнення й відпрацювання ролі і статусу у цих процесах різних суб'єктів такого управління, найперше органів влади, особливо виконавчих, про автономізацію, демократизацію управління вищою освітою найперше на рівні конкретного закладу вищої освіти.

Ключові слова: освіта, вища освіта, базові світові та національні основи розвитку вищої освіти, сучасні моделі вищої освіти, державне регулювання розвитку вищої освіти.

ГЛОБАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ КАК ГЛАВНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ РАДИКАЛЬНОГО ИЗМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭТОЙ СФЕРОЙ

Аннотация. Рассмотрены актуальные составляющие действительно революционных изменений в сфере высшего образования, которые в ХХ–ХХІ в. вызваны различными объективными процессами — глобализацией, мировыми интеграцией и информатизацией, внедрением во все сферы общественного и духовного производства новейших технологических процессов и технологий. Акцентируется внимание на том, что высшее образование кардинальным образом меняет свою роль, предназначение, характер влияния на жизнедеятельность человека и общества. Подчеркнуто, что радикальные изменения феномена “высшее образование” вызывают необходимость пересмотра и совершенствования управления этим процессом, в первую очередь на государственном уровне, что требует соответствующих корреляций в государственной политике относительно высшего образования в целом.

Особые акценты в статье связаны со следующими аспектами проблем развития высшего образования в современном мире.

Во-первых, высшее образование как социальный институт радикально меняет свое назначение в связи с изменением статуса, роли человека во всех общественно-политических процессах. Кроме общеобразовательной, профессиональной и иной подготовки, современный специалист должен иметь

соответствующие навыки межличностной коммуникативности, деловые качества, что вполне соответствует требованиям рыночного хозяйствования.

Во-вторых, в XXI в. в образовании начался фактически принципиально новый революционный процесс, связанный с мировыми, глобализационными, интеграционными и информационными явлениями. Высшее образование призвано формировать инновационный развивающий человеческий капитал, выступает как базис постоянного обновления и приумножения такого капитала. На основе широкого использования разнообразной электронной и компьютерной техники радикально меняются формы, технологии обучения, функционирование учебного процесса.

В-третьих, радикальные изменения сути, роли, значения высшего образования в жизни человека, функционирования общества, требует принципиального изменения характера государственного управления таким образованием. Речь идет о новой модели такого управления, об уточнении и отработке роли и статуса в этих процессах различных субъектов управления, прежде всего органов власти, особенно исполнительных, об автономизации, демократизации управления высшим образованием в первую очередь на уровне конкретного учреждения высшего образования.

Ключевые слова: образование, высшее образование, базовые мировые и национальные основы развития высшего образования, современные модели высшего образования, государственное регулирование развития высшего образования.

GLOBAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION IN THE MODERN WORLD AS THE MAIN DETERMINANTS OF A RADICAL CHANGE IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THIS SPHERE

Abstract. The actual components of truly revolutionary changes in the sphere of higher education that are caused in the twentieth and twenty-first centuries by various objective processes — globalization, world integration and informatization, and the introduction of new technological processes and technologies into all spheres of social and spiritual production are considered. The emphasis is placed on the fact that higher education fundamentally changes its role, purpose, nature of influence on the vital activity of man and society. It is emphasized that radical changes in the phenomenon of “higher education” make it necessary to review and improve the management of this process, primarily at the state level, which requires appropriate correlations in public policy regarding higher education as a whole.

The special accents in the article are related to the following aspects of the problems of the development of higher education in the modern world:

First, higher education, as a social institution, radically changes its purpose in connection with the change of status, participation of man in all sociopolitical processes. In addition to general education, professional and other training, a modern specialist should have the appropriate skills of interpersonal co-

mattability, business qualities that fully meet the requirements of market economy.

Secondly, in the 21st century, an essentially new revolutionary process, associated with global, globalization, integration and information phenomena, began to emerge in education. Higher education is designed to form innovative developmental human capital, emerging as a basis for continuous renewal and multiplication of such capital. Based on the widespread use of a variety of electronic and computer technology radically changing forms, technology learning, the functioning of the educational process.

Thirdly, radical changes in the essence, role, importance of higher education in human life, the functioning of society, requires a fundamental change in the nature of public administration such education. This is a new model of such a management, clarifying and working out the role and status of these processes of different subjects of such a management, especially the authorities, especially the executive, on the autonomy, democratization of higher education management, at the first level at the level of a specific institution of higher education.

Keywords: education, higher education, basic world and national foundations for the development of higher education, modern models of higher education, state regulation of the development of higher education.

Постановка проблеми. Розвиток сучасних суспільств, багато з яких здійснюють революційні трансформації, перехід від постіндустріального до інформаційного стану, об'єктивно зумовлений роллю науки, знань. У даному випадку освіта, підготовка величезних груп людей до принципово інших, нових, інноваційних моделей життя займають домінуючі позиції. Економіка, політика, духовність, інші складові суспільного буття вирішальним чином залежать від суті, специфіки розвитку освіти, від її формуючого впливу на особистість. При цьому існують різні моделі освіти, що залежать від світових і національних суспільних процесів, радикально змінюються освітні технології, що, своєю чергою, викликає потребу принципового вдосконалення державного управ-

ління, регулювання функціонування вищої освіти. Об'єктивно з викладених та інших проблем функціонування вищої освіти, управління нею, існує немало різних, у тому числі й спірних точок зору, які потребують детальнішого аналітичного осмислення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питання, пов'язані з глобальними аспектами розвитку вищої освіти у сучасному світі, державного управління такою освітою, викликають великий інтерес у вітчизняних та зарубіжних дослідників — істориків, філософів, соціологів, політологів, психологів, педагогів, представників інших галузей знань. Найпомітнішими серед них є праці таких вітчизняних вчених, як В. Андрущенко, В. Бебик, О. Валецький, М. Головатий, В. Журавський,

В. Кремень, В. Луговий, В. Руткевич, Ю. Сурмін та ін.

Серед великої кількості зарубіжних вчених слід виділити праці: Е. Дюркгейма, П. Бурдьє, К. Дженніса (США), Д. Флауда, Дж. Коулмена (Англія), В. Адамського, З. Квещинського, І. Бялецького (Польща), Л. Когана, М. Руткевича, Л. Рубіної, В. Турченко, В. Шубкіна, Ф. Філіпова, О. Якуби (Російська Федерація) та ін.

Існує чимало різнопланових спеціальних наукових видань, що становлять базову основу і даної статті. Серед них можна виділити дві: *Валевський О.* Методологічні засади аналізу державної політики // *Філософ. думка.* — 2000. — № 5. — С. 62–63; *Андрущенко В. П., Соловйов В. Л.* Освітня політика (огляд порядку денного). — К. : МП Леся, 2010. — 404 с. Як пише, зокрема О. Валевський, “предметом аналізу освітньої політики є пошук шляхів оптимальної реалізації інтересів суб’єктів політичної дії у сфері освіти — державних органів, вищих навчальних закладів, інституцій громадянського суспільства, бізнесу” (с. 62).

Серед зарубіжних авторів з такої проблематики цікавою є праця *Раймерз Ф., Мак-Гіннал Н.* Компетентний діалог: використання досліджень для формування світової освітньої політики. — Л. : Літопис, 2004.

З метою аналізу світових та національних тенденцій розвитку освіти, в тому числі вищої, нами бралися до уваги праці В. Андрущенка [11], В. Астахової [2], А. Вербицького [3], К. Волокитина [7], М. Головатого [9], Т. Гузіка [6], Л. Карпеця [7], Д. Ма-

троса [8], І. Найдьонова [10], Ю. Сурміна [13], Т. Щербакової [4] та ін.

Серед великої кількості спеціальних робіт, пов’язаних із глобалізаційними, національними трансформаційними процесами у сфері вищої освіти, управління нею, ми звертаємося до праць *Корсак К. В.* Світова вища освіта. Порівняння та визнання закордонних кваліфікацій і дипломів: монографія / [за заг. ред. проф. Г. В. Щокіна]. — К.: МАУП, 1998; *Гершунский Б. С.* Философия образования для XXI: учеб. пособие для самообразования. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Пед. общество России, 2002. — 321 с.; Курс лекцій по социологии образования: учеб. пособие для высш. учеб. заведений / Нар. укр. акад. — Х.: Из-во НУА, 2003. — 424 с. та ін.

Навіть ретроспективний аналіз літератури з означеної проблеми дає підстави стверджувати, що ціннісних концептуально-узагальнюючих робіт з проблеми радикальних трансформацій вищої освіти і, водночас, їх “виклики” щодо радикальної зміни, вдосконалення державного управління вищою освітою все ще бракує. Цим і викликана дана спроба дещо компенсувати таку прогалину, викласти власну авторську точку зору.

Формування цілей статті. У статті ставиться завдання розглянути концептуальні засади розвитку вищої освіти в XXI ст. в умовах глобалізаційно-інформаційних, комунікаційних процесів з тим, аби довести, що саме вони й спричиняють процеси радикальної зміни моделей і механізмів державного управління вищою освітою. Виходимо з того, що при розробленні моделі державного

управління вищою освітою на національному рівні слід враховувати специфіку соціально-економічного розвитку країни, конкретні вимоги щодо характеру і вимог до освітньо-професійної підготовки фахівця, потребу побудови освіти на інноваційних засадах, процеси, пов'язані з мобільністю спеціалістів з вищою освітою.

Виклад основного матеріалу дослідження. З усією очевидністю сутнісного характеру і змісту феномен “освіта” загалом має багато, часто доволі відмінних пояснень. Вважаємо, що досить специфічним і оригінальним є визначення феномену “освіта”, наведеного у російському “Соціологічному енциклопедичному словнику” за 1998 р.: “Освіта — це: 1) соціальний інститут, що виконує функції підготовки та включення індивіда в різні сфери життєдіяльності суспільства; 2) універсальна цінність упродовж усього життя; сукупність систематичних знань, умінь і навичок, отриманих індивідом самостійно або в процесі навчання у навчальних закладах; 3) один із показників соціального статусу індивіда та відтворення соціальної структури суспільства” [1, с. 610]. Таке визначення є вдалим і загальноприйнятим, оскільки подає: суть освіти, її призначення, функції, які виконує освіта відносно людини і суспільства. Сутність, призначення і зміст вищої освіти мають відповідати питанням: чому, для чого, з якою метою вища освіта має підготувати людину до життя теоретично і практично саме сьогодні, в ХХІ ст. Фахівець на сучасному ринку праці має відповідати таким головним вимогам: 1) освіченість і наявність відповідних інтелектуальних ознак; 2) на-

вички міжособистісної комунікації (комунікабельність); 3) ділові якості (професіоналізм);

— освіченість. Йдеться не просто про наявність певної суми знань а й про аналітику мислення, гнучкість розуму, вміння сприймати нове, здатність до конструктивного мислення, інноваційної діяльності [2–4];

— комунікативність. Уміння не лише викладати, формулювати власні думки, а й спілкуватися, обмінюватися думками з іншими людьми, співпрацювати з ними в теоретичному і практичному плані [5; 6];

— професіоналізм. Окрім знання справи, він потребує і відповідних, притаманних конкретному роду дії, навичок і пов'язаний з діловитістю, організованістю вмінням швидко реагувати на різні ситуації і т. ін. [7; 8].

Значна кількість фахівців різних галузей знань нині ведуть мову про те, що в освіті, особливо у вищій, у ХХІ ст. розпочався саме специфічний революційний процес. Відомий український фахівець у галузі державного управління Ю. Сурмін вважає, що основними ознаками такої революції є:

1. Перетворення освіти в основне джерело багатства суспільства. Це має місце, мовляв, тому що саме людський капітал стає головним багатством постіндустріальних суспільств. В економіці, на думку вченого, досить помітну роль відіграє так звана “додаткова вартість”, яка забезпечується знаннями, інформацією, інтелектом. Власне самі знання стають продуктом.

2. Країни світу переходять від поточного випуску спеціалістів до “виробництва” їх малими “серіями” або

навіть поштучно. При цьому важливою якістю освіти стає її гнучкість, спроможність до “переоснащення”. Така ситуація стосується як освіти загалом, так і її продукту — спеціаліста. Освіта стає все більше людиноцентричною.

3. Маємо перехід від засвоєння інформації до формування якостей, вкрай необхідних для творчої діяльності особистості. При цьому важливим завданням освіти є — підготовка творчо думаючої, інноваційної людини, що має великий потенціал і здібності до постійного саморозвитку та самовдосконалення.

4. Спостерігається суцільна комп’ютеризація навчання, що кардинально змінила усю систему навчання, підготовки фахівця. З’явилися принципово нові, прогресивні технології навчання, які суттєво зумовили роль і вчителя і викладача, і учня, студента в процесі навчання.

5. Маємо зростання загальної ролі освіти в суспільстві, розширення її масштабів й одночасно посилення впливу освіти на усі сфери функціонування суспільства, на всебічний процес соціалізації людини (особистості) впродовж усього її життя.

6. Відбувається зростання витрат суспільства на освіту, навчання, з одночасним зростанням віддачі від неї. За цієї обставини освіта стає однією з найприбутковіших сфер суспільного життя, перетворюється багато в чому і стає самостійним і самодостатнім фактором суспільного розвитку.

7. Як ніколи раніше, освіта концентрує в собі багато прогресивних нововведень, формує інноваційний, розвивальний людський капітал, а тому стає потужним джерелом по-

стійного оновлення і примноження такого капіталу. Країни, які мають кращу освіту, мають і відповідні лідерські позиції на світовому рівні у всіх сферах життя.

8. Зростає багатоманіття, багатоваріантність освіти як соціального феномену, розростається багаторівневність освіти, значно розширюються можливості вибору освітніх систем і етапів процесу навчання тощо.

9. Цілком помітною є надто посилена гуманізація і гуманітаризація навчання, його орієнтація на конкретну особистість, її задатки, здібності, талант. Освіта набуває все більшої адресності, стає людиноорієнтованою.

10. У багатьох випадках забезпечується безперервність освіти, яку отримує людина не один раз за все життя, але як освіту для постійної освіти (впродовж усього життя). Крім того, за допомогою інтенсивного інформаційного середовища, людина отримує можливості для постійного і досить потужного оновлення своїх знань упродовж достатньо невеликого часу. Самі собою періоди інтенсивної продуктивної діяльності людини все частіше межуються з періодами її навчальної, професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації.

11. Дається взнаки виразна технологізація освіти на основі широкого використання різноманітної електроніки і комп’ютерної техніки. В результаті є великі можливості для розвитку різних форм дистанційного, домашнього навчання [6, с. 318].

Йдеться таким чином не просто про відповідні структурні, змістовні зміни в освіті, а й принциповий перехід від класичної освіти до так званої

посткласичної, яка комплексно часто іменується революцією в освіті.

Загалом, коли ведуть мову про революцію у системі освіти, то беруть до уваги притаманні глобалізаційному процесу культурні, технологічні, інформаційні та інші зміни, що особливо активно почали розвиватися по закінченні Другої світової війни і надто прискорилися в останні десятиліття XX століття.

Велика увага до розвитку систем освіти є загальносвітовим процесом, а тому експерти ЮНЕСКО, Світового Банку, Ради Європи і науковці багатьох країн вивчають, як саме розширення охоплення молоді середньою і вищою освітою, а відтак, збільшення середньої тривалості навчання нових генерацій, впливає на підвищення валового національного продукту (ВНП) і людського потенціалу країн. Так, різні автори, аналітики не однастайні щодо показників зростання ВНП, але позитивний вплив розширення середньої і вищої ланок освіти на економічні показники держав беззаперечний, що підтверджується швидким прогресом розвитку не лише країн Східної і Південної Азії, а й Європи та інших континентів. Однак це питання має досліджуватися ще глибше. Беремо до уваги й те, що в умовах світових інтеграційних, глобальних процесів велику координуючу, об'єднуючу роль відіграють саме наука й освіта. Справа в тому, що глобальне суспільство передбачає єдність базових принципів організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів щодо реалізації єдиних стандартів підготовки фахівців, забезпечення їх глобальної мобільності шляхом створення рів-

них умов для навчання, стажування і працевлаштування у будь-якій країні світу для всіх, незалежно від національної належності.

У даному випадку нами обґрунтовується також теза про те, що глобалізований світ значною мірою використовує для інтеграційних, об'єднуючих процесів у співвідношенні взаєминах країн, держав безпосередньо освіту і науку. Необхідно створити максимально сприятливі умови для навчальної мобільності студента, надати йому можливість навчатися у різних країнах з обраної спеціальності. Тут варто подати і таку окрему тезу. Відомому американському економісту Р. Барро свого часу вдалося проаналізувати вплив саме освітнього комплексу на розвиток понад 100 країн світу наприкінці XXI ст. При цьому він обґрунтував думку про те, що збільшення абсолютної тривалості навчання молоді впливало дещо меншою мірою безпосередньо на економічний і соціальний прогрес держав, ніж поліпшення вивчення природничих наук і математики. Мабуть тому країни Європейського Союзу спільно вирішили активізувати програми розвитку природничо-математичної освіти, стимулювати вибір молоддю точних наук для навчання у ВНЗ, розширити підготовку молодих науковців з найперспективніших профілів — нанонаук, високих технологій, інформатики тощо.

Однак, незважаючи на важливість підтримки і розвитку точних наук, доцільніше не абсолютизувати значення якогось одного показника діяльності системи освіти, а розвивати таку систему як цілісну, покликану

надавати професійну компетентність і виводити на ринок праці всіх представників нових генерацій. Водночас необхідно також оптимізувати структуру освітньої системи і збільшити тривалість навчання в середній і вищій школі, хоча однозначної точки зору в цьому плані явно бракує.

Головними тенденціями розвитку сучасної освіти загалом і вищої освіти безпосередньо, є:

- розширення мережі систем освіти з метою забезпечення права на освіту всім бажаючим (можливість і однакові шанси для кожної людини здобути освіту в навчальному закладі будь-якого типу, незалежно від національної і расової належності);

- формування безперервної освіти (освіта на все життя), що супроводить людину в процесі її особистого ділового, професійного життя;

- яскраво виражений процес суттєвої демократизації системи освіти, послідовність її ступенів і рівнів, надання максимальної автономності навчальним закладам, розвиток студентського самоврядування;

- значний вплив глобалізаційних, інтеграційних та інших процесів і соціально-економічних, політичних чинників на здобуття освіти (культурно-освітня монополія окремих етнічних меншин, платні форми навчання тощо) і т. ін.

За перерахованих та інших прогресивних обставин вища освіта є:

- домінуючою умовою прогресивного, поступального розвитку будь-якого суспільства. Вона була і залишається невід'ємною складовою соціальної політики будь-якої держави. Пояснення цієї складової дає розуміння суті, мети соціальної

політики, а саме: “створення умов для задоволення соціальних потреб та інтересів людей, підтримки, захисту, корекції та реабілітації окремих громадян і соціальних груп, а також розвиток (соціалізація) людини” [9, с. 615];

- як домінуюча складова виробничого, духовного життя суспільства освіта загалом, а вища освіта, — понад усе, — виконує три основні функції: а) людинотворчу (забезпечення певного рівня знань людини (особистості), грамотності, формування відповідного стану емоційно-вольової сфери людини, її поведінкових орієнтацій, готовності до виконання різних соціальних ролей; б) технологічну — забезпечення “бази життя”, формування навичок й умінь трудової, громадської, господарської, професійної та іншої діяльності людини; в) гуманістичну — всебічного виховання людини, формування високої моральності, культури, розуміння пріоритетів загальнолюдських цінностей (життя, праці, самої людини, природи) тощо.

Єдність таких функцій є безпосередньою і складною, оскільки радикальні зміни системи вищої освіти в останні десятиліття XX ст. були викликані:

- величезним і помітним демографічним вибухом кінця 40-х років XX ст., що спричинив збільшення, наприклад, студентства майже в три рази, принципово вплинувши на міграційні процеси, що, своєю чергою, вимагає небувалої мобільності студентів;

- глобальним збільшенням і примноженням наукової та іншої інформації, що вплинуло на масштаби ви-

робничої мобільності (поява нових професій, спеціалізацій) тощо.

Ще в другій половині ХХ ст. ЮНЕСКО сформульовано основні ідеї розвитку освіти, які й до сьогодні були і залишаються домінуючими у багатьох, особливо розвинених країнах світу, а саме:

- інтеграція. Освіта, освітні системи не лише окремих країн, континентів, а й планети Земля загалом, можуть позитивно розвиватися лише запозичуючи кращі надбання, інтегруючись одна в одну;

- гуманізація. Освіта має слугувати гуманному розвитку людства, забезпеченню реалізації його кращих надій і сподівань;

- диференціація. За усієї єдності, інтегрованості вітчизняні системи освіти мають обов'язково враховувати суто національні аспекти (історію, культуру, традиції тощо);

- індивідуалізація. Освіта має бути максимально орієнтованою на особистість (природні здібності, таланти психологію і т. ін.);

- демократизація. Це широкий і багатогранний процес, включаючи демократизацію в управлінні освітою загалом, вищою безпосередньо [10, с. 54].

Український філософ В. Андрущенко, політолог М. Головатий, соціолог О. Балакірева та багато інших представників різних суспільних наук наголошують на тій специфічній тезі, що сучасна людина має і повинна мати духовний стрижень, який їй забезпечує виключно освіта. Сучасна людина, — твердить В. Андрущенко, є духовною і стрижень життя її духовний [11, с. 6], а Л. Карпець доводить, що “сьогодні стає все більш оче-

видним, що класична модель освіти є важливою передумовою формування економічного підходу до вивчення поведінки людини й потребує принципового перегляду, оскільки вже не відповідає вимогам, які висуваються до школи й освіти сучасним суспільством і виробництвом” [12, с. 173].

У Національній доктрині розвитку освіти в Україні серед пріоритетних напрямів такого розвитку виділено:

- особистісну орієнтацію освіти (її людиноцентричність);

- постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу відповідно до реальних потреб суспільства;

- розвиток систем безперервної освіти (освіта впродовж усього життя);

- тісне поєднання освіти і науки, розвиток дистанційної освіти;

- постійне впровадження нових інформаційних технологій [13].

Револьюційні зміни загалом у системі вищої освіти у світі і в Україні, зокрема, величезною мірою викликані сучасною інформатизацією суспільств, впровадженням в освіту найпередовіших інформаційних технологій. Ще в 1998 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про національну програму інформатизації”, в якій в окремому підрозділі сформульовані завдання щодо інформатизації освіти. Передбачається, що використання інформаційних технологій в освіті має передбачати такі основні рівні: а) для супроводу традиційних педагогічних завдань; б) у зв'язку з потребою вирішення педагогічних завдань, що виникли

в ході інформатизації суспільств; в) як технологічний базис для підтримки нової парадигми освіти [14, с. 52].

У світі сформувалися і реалізуються немало досить відмінних, специфічних моделей освіти, серед яких можна виділити такі:

- модель освіти як державно-відомчої структури. В цьому випадку державна влада розглядає освіту як дещо специфічний і самостійний напрям серед інших суспільних сфер, здійснюючи державне керівництво цим процесом багато в чому дотримується відомчого принципу;

- модель так званої “розвивальної освіти” (В. Давидов, В. Кремень, В. Фляков та ін.) Розглядається як система всебічного навчання, професійної підготовки, розвитку особистості;

- традиційна модель освіти (Ж. Крапля, Ж. Мансо, Ч. Фін та ін.). Йдеться про те, що головною функцією освіти є передача молодому поколінню універсальних елементів культури;

- феноменологічна модель освіти (А. Комбс, А. Маслоу, К. Роджерс). Освіту намагаються розглядати і організовувати з максимальним урахування соціальних, індивідуально-психологічних та інших особливостей особистості;

- раціоналістична модель освіти (П. Блум, Р. Ган’є, Б. Скінер та ін.). Йдеться про максимальне підпорядкування освіти, підготовку людини до конкретних умов життя і діяльності відповідно до рівня та стану, характеру суспільного розвитку;

- не інституціональна модель освіти (П. Гудман, Ф. Клейн, Л. Бер-

нар та ін.) Мається на увазі освіта, що здобувається людиною фактично поза межами навчального закладу, самостійно, за допомогою Інтернету, дискантного навчання і т. ін. [15].

Перераховані моделі освіти не є “чистими”, яскраво вираженими, швидше маємо симбіоз кількох моделей. При цьому, якщо говорити про найпринциповіші ознаки модернізації вищої освіти, то їх умовно можна поділити на дві основні, домінуючі — технологічну і методичну. У першому випадку йдеться про технології здобуття освіти, а в другому — про методичні аспекти викладання та навчання.

Висновки. Підсумовуючи розгляд означеної актуальної прикладної проблеми, доходимо наступних основоположних висновків.

1. Револьюційні зміни, трансформації у системі вищої освіти є загальносвітовими та національно виокремленими, посиляючись на специфіку такої освіти (історію, генезу, традиції, сучасний стан тощо). На перетині цих двох аспектів і відбувається модернізація вищої освіти, в тому числі формується і принципово нова модель державного управління вищою освітою.

2. Virізняють три основні, базові особливості розвитку сучасної освіти загалом, у тому числі і вищої, що реально даються взнаки під час модернізації сучасних суспільств. Перша: освіта стає все більш масовою, доступною, позбавляючись ознак елітарності. Друга: принципової зміни набуває загальнолюдське, загальноцивілізаційне призначення освіти. На перший план виходить обов’язковість освіти, її безперервність. Третя

особливість пов'язана зі зміною самої технології навчання, професійної підготовки (впровадження нових технологій, інформаційних систем, тощо).

3. Переважна більшість дослідників різноманітних аспектів розвитку освіти сходяться на тому, що сучасна освіта, як ніколи, потребує державного регулювання її розвитку. “Держава здійснює регулювання у цій сфері, — пише зокрема С. Г. Стеценко, — за допомогою органів та організацій, які загалом складають систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання у галузі освіти” [16, с. 410]. Він також класифікує дані суб'єкти управління на виконавчо-розпорядчі та консультативно-дорадчі органи. Якщо вести мову про такі органи управління освітою в сучасній Україні, то до першої групи слід віднести Верховну Раду, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, ВАК (колишній), Місцеві державні адміністрації та різноманітні органи місцевого самоврядування. Другу групу органів становлять Колегія МОН України, різноманітні громадські ради при МОН України та Громадські колегії, Всеукраїнський з'їзд працівників освіти (останні 15 років він не проводився в Україні), Загальні збори працівників освіти в регіонах України, в окремих ВНЗ, педагогічні ради навчальних закладів та ін.

Зауважимо, що наявність означених управлінських структур у сфері освіти, управління нею у різних країнах різниться. Навіть центральний державний орган управління освітою є міністерством, частиною якогось

міністерства (наприклад — освіти, молоді та спорту), державним комітетом тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Социологический энциклопедический словарь*. — М.: Прогресс, 1988. — 1021 с.
2. *Астахова В. І.* Нові тенденції в соціально-економічному розвитку української вищої школи і завдання української політики // Педагогіка і психол. — 2002. — № 3. — С. 15–18.
3. *Вербицкий А. А.* Активное обучение в высшей школе: контекстный подход. — М.: Высш. шк., 1991. — 212 с.
4. *Щербакова Т. К.* Подготовка преподавателя в вузе: возможности создания модели // Стандарты и мониторинг в образовании. — 2003. — № 1. — С. 53–57.
5. *Гузик Т. А.* Роль принципу рольовой перспективы в навчальному процесі вищої школи // Запровадження сучасних технологій навчання в КНЕУ. — 1999. — С. 137–139.
6. *Сурмин Ю. П.* Университетский менеджмент как средство реализации требований образовательной революции в университетах // Соціол. наука і освіта в Україні: зб. наук. пр. — К.: МАУП, 2000. — 403 с.
7. *Волокитин К. П.* Современные информационные технологии в управлении качеством образования // Информатика и образование. — 2000. — № 8. — С. 32–36.
8. *Матрос Д.* Управление качеством образования на основе новых информационных технологий и образовательного мониторинга // Народ. образование. — 2000. — № 8. — С. 75–85.
9. *Головатий М. Ф.* Соціальна політика і соціальна робота: Термінол.-політол. слов. / М. Ф. Головатий,

- М. Б. Панасюк. — К.: МАУП, 2005. — 560 с.
10. *Найдьонов І. М.* Проблеми модернізації ефективності освіти // Освіта у ХХІ столітті: шляхи розвитку. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2010. — С. 54–57.
 11. *Андрущенко В. П.* Духовна сутність освіти // Вища шк. України. — 2007. — № 31 (24). — С. 5–10.
 12. *Карпець Л. А.* Стратегічні цілі філософії освіти // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. — 2011. — № 1 (1). — С. 172–182.
 13. *Про національну доктрину розвитку освіти:* Указ Президента України, 2002. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
 14. *Реформування вищої освіти у процесі демократизації українського суспільства:* монографія / [за ред. Б. А. Головка]. — К.: Вид.-поліграф. центр “Київ. ун-т”, 2004. — 220 с.
 15. *Фіцула М. М.* Педагогіка вищої школи: навч. посіб. — К.: Академвидав, 2010. — 456 с.
 16. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. — К.: Атіка, 2007. — 624 с.

REFERENCES

1. *Sotsyolohycheskij entsyklopedycheskij slovar* (1988). [Sociological Encyclopedic Dictionary], Prohress, Moscow, Russia.
2. *Astakhova V. I.* (2002), “New trends in the socio-economic development of Ukrainian higher education and the tasks of Ukrainian politics”, *Pedagogika i psykholohiia*, vol. 3, p. 15–18.
3. *Verbyts'kyj A. A.* (1991), *Aktyvnoe obucheniye v vysshej shkole: kontekstnyj podkhod* [Active learning in higher education: contextual approach], Vyssh. Shk., Moscow, Russia.
4. *Scherbakova T. K.* (2003), “Teacher training in the university: the possibilities of creating a model”, *Standarty y monytorynh v obrazovannyi*, vol. 1, p. 53–57.
5. *Huzik T. A.* (1999), “Role of the principle of role perspective in the school process”, *Zaprovadzhennia suchasnykh tekhnolohij navchannia v KNEU*. — P. 137–139.
6. *Surmyn Yu. P.* (2000), “University management as a means of implementing the requirements of the educational revolution in universities”, *Sotsiologichna nauka i osvita v Ukraini*.
7. *Volokytyn K. P.* (2000), “Modern information technologies in quality management of education”, *Ynformatyka y obrazovanye*, vol. 8, p. 32–36.
8. *Matros D.* (2000), “Management of the quality of education based on new information technologies and educational monitoring”. *Narod. obrazovanye*, vol. 8, p. 75–85.
9. *Holovatyj M. F., Panasiuk M. B.* (2005), *Sotsial'na polityka i sotsial'na robota* [Social policy and social work], Terminol.-polit. sl., IAPM, Kyiv, Ukraine.
10. *Najd'онов І. М.* (2010), “Problems of modernization of educational efficiency”, *Osvita u XXI stolitti: shliakhy rozvytku*, MAUP, DP “Vyd. dim “Personal”, p. 54–57.
11. *Andruschenko V. P.* (2007), “The spiritual essence of education”, *Vyscha shkola Ukrainy*, vol. 31, № 24, p. 5–10.
12. *Karpets' L. A.* (2011), “Stratehichni tsili filosofii osvity”, *Filosofiia i politolohiia v konteksti suchasnoi kul'tury*, vol. 1, № 1, p. 172–182.
13. *The Verkhovna Rada of Ukraine*, (2002), The Decree of the President of Ukraine “About the National Doctrine of Education Development Pro natsional'nu doktrynu rozvytku osvity”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
14. *Holovko B. A.* (2004), *Reformuvannia vyschoi osvity u protsesi demokratyzatsii ukrains'koho suspil'stva* [Reform

- of higher education in the process of democratization of Ukrainian society], Vydavnycho-polihrafichnyj tsentr Kyivs'kyj universytet, Kyiv, Ukraine.
15. *Fitsula M. M.* (2010), *Pedahohika vyschoi shkoly* [Pedagogy of high school], Akademvydav, Kyiv, Ukraine.
16. *Stetsenko S. H.* (2007), *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine], Atika, Kyiv, Ukraine

УДК 342.5

Мусієнко Андрій Володимирович,
аспірант, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55,
e-mail: Musienko_2018@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0239-1626

Мусиенко Андрей Владимирович,
аспирант, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 03039, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55,
e-mail: Musienko_2018@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0239-1626

Musienko Andrey Vladimirovich,
postgraduate student, Interregional Acade-
my of Personnel Management, 03039, Kyiv,
Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55,
e-mail: Musienko_2018@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0239-1626



DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-163-172

НАУКОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СТАНУ ТА ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД З ПИТАНЬ РОЗРОБКИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСПЛАНТОЛОГІЄЮ

Анотація. Доведено, що трансплантологія є надважливим методом лікування, який застосовується тоді, коли інші методи неефективні. Відповідно, держава, яка дбає про своїх громадян, зобов'язана створити механізми державного управління трансплантологією, базу для нормального функціонування суспільних відносин, у тому числі тих, що стосуються трансплантації. Держава через органи влади має забезпечувати право на здорове життя, а також гарантувати додержання прав із захисту людської гідності. Визначено, що сучасна медична наука в розвинених країнах світу набирає колосальних обертів у розвитку, а все тому, що в суспільстві особливо гостро стоїть питання охорони здоров'я. Законодавство є важливою ланкою в побудові та врегулюванні суспільних відносин, але це лише частина механізму, який функціонує в суспільстві. Визначено основні інституціональні засади розроблення механізмів державного управління трансплантологією у європейському співтоваристві. З'ясовано, що саме держава своїми діями має забезпечити такі права пацієнта: вільний вибір лікаря; отримання лікарської допомоги;

вчасна та адекватна інформованість; згода чи відмова пацієнта від лікування; ставлення лікаря до медичної та особистої інформації, що довірена йому, як до конфіденційної; право пацієнта на гідну смерть; на духовну чи моральну підтримку або на її відхилення. Обґрунтовано думку, що при розробленні механізмів державного управління трансплантологією у європейській спільноті велика увага привертається інформуванню населення. Інформація — позитивна чи негативна — відіграє важливу роль у ставленні громадськості до донорства органів. При плануванні варіантів такої інформації і шляхів її розповсюдження необхідна допомога професіоналів — експертів з комунікації. Наголошено, що країнам, які зайнялися трансплантологією, необхідна підтримка уряду. Показником ефективності державного управління в галузі трансплантології європейських країн є і те, що найважливішими принципами організації служби трансплантації вони вважають бездоганну професійну підготовку ерудованих, обізнаних спеціалістів, обов'язковий розвиток програм навчання наукових досліджень, включення основ донорства та трансплантації у програму навчання юристів, дотримання принципів міжнародної кооперації, формування школи національної трансплантології.

Ключові слова: державне управління в галузі трансплантології, принципи міжнародної кооперації, європейське співтовариство, відмова пацієнта від лікування.

НАУЧНОЕ ОБОСНОВАНИЕ СОСТОЯНИЯ И ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ПО РАЗРАБОТКЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПЛАНТОЛОГИЕЙ

Аннотация. Доказано, что трансплантология является важнейшим методом лечения, который применяется тогда, когда другие методы неэффективны. Соответственно, государство, которое заботится о своих гражданах, обязано создать механизмы государственного управления трансплантологии, базу для нормального функционирования общественных отношений, в том числе касающихся трансплантации. Государство через органы власти должна обеспечивать право на здоровую жизнь, а также гарантировать соблюдение прав по защите человеческого достоинства. Определено, что современная медицинская наука в развитых странах мира набирает колоссальные обороты в развитии, а все потому, что в обществе особенно остро стоит вопрос охраны здоровья. Законодательство является важным звеном в построении и урегулировании общественных отношений, но это лишь часть механизма, который функционирует в обществе. Определены основные институциональные основы разработки механизмов государственного управления трансплантологии в европейском сообществе. Пришли к выводу, что именно государство своими действиями должно обеспечить такие права пациента как свободный выбор врача; получения врачебной помощи; своевременная и адекватная информированность; согласие или отказ пациента от лечения; отношение врача к медицинской и личной информации, доверенное ему, как к конфиденциаль-

ной; право пациента на достойную смерть; на духовную или моральную поддержку или на ее отклонение. Обосновано мнение о том, что при разработке механизмов государственного управления трансплантологии в европейском сообществе большое внимание отводится информированию населения. Информация — положительная или отрицательная — играет важную роль относительно мнения общественности к донорству органов. При планировании вариантов такой информации и путей ее распространения необходима помощь профессионалов — экспертов по коммуникации. Подчеркнуто, что государством, которые занялись трансплантологией, необходима поддержка правительства. Показателем эффективности государственного управления в области трансплантологии европейских стран является и то, что важнейшими принципами организации службы трансплантации они считают безупречную профессиональную подготовку эрудированных, знающих специалистов, обязательное развитие программ обучения научных исследований, включение основ донорства и трансплантации в программу обучения юристов, соблюдение принципов международной кооперации, формирование школы национальной трансплантологии.

Ключевые слова: государственное управление, строительство, управление рисками, научная школа, евроинтеграция.

SCIENTIFIC BACKGROUND OF THE STATE AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL INSTITUTIONAL PRINCIPLES FROM THE QUESTIONS OF DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BY TRANSPLANTOLOGY

Abstract. Transplantation is proven to be the most important method of treatment that is used when other methods are ineffective. Accordingly, the state, which cares for its citizens, is obliged to create mechanisms of state administration of transplantology, a basis for the normal functioning of social relations, including those related to transplantation. The state through the authorities must ensure the right to a healthy life, as well as guarantee the observance of the rights to protect human dignity. It is determined that modern medical science in the developed countries of the world is gaining tremendous growth in development, and all because of the fact that the health issue is particularly acute in society. Legislation is an important link in building and regulating social relations, but it is only part of a mechanism that functions in society. The basic institutional foundations for the development of mechanisms of state administration of transplantology in the European community are defined. Diedden concluded that it was the state's actions to ensure such patient rights as a free choice of doctor; receiving medical aid; timely and adequate awareness; consent or refusal of the patient from treatment; the attitude of the doctor to the medical and personal information entrusted to him as confidential; patient's right to a decent death; on spiritual or moral support or on its deviations. The opinion is based on the fact that when developing the mechanisms of state administration of transplantology in the European

community, much attention is being paid to informing the population. Information — positive or negative — plays an important role in the public to the donation of organs. When planning such information and ways of its dissemination, the assistance of professionals — experts in communication — is needed. Government support is needed in all countries involved in transplantology. We believe that an indicator of the efficiency of public administration in the field of transplantation of European countries is that the most important principles of organization of the transplant service are considered by them to be the perfect training of the erudite, knowledgeable specialists, the mandatory development of research training programs, the inclusion of the fundamentals of donor and transplantation in the lawyer training program, observance of the principles of international cooperation, formation of the school of national transplantology.

Keywords: public administration in the field of transplantation, principles of international co-operation, European community, patient's refusal of treatment.

Постановка проблеми. Нагальною потребою європейських країн у сфері охорони здоров'я є запровадження нових технологій для удосконалення та розвитку галузі. Однією із цих сучасних та важливих тенденцій з покращення надання медичних послуг, новим кроком у сучасній охороні здоров'я та величезним кроком у сфері охорони здоров'я для людей є трансплантація органів. Це чітко продемонстровано тим фактом, що у світі велика кількість людей живе з трансплантованими органами. Наприкінці другого тисячоліття у світі було зроблено більше мільйона операцій з трансплантації.

Аналіз досліджень і публікацій. Фахівці з усього світу все більше й більше фокусують свою увагу на пошуку шляхів удосконалення системи охорони здоров'я. Однак повною мірою проаналізувати праці науковців ми не можемо з причини відсутності ґрунтового комплексного дослідження розвитку міжнародних інституціональних засад з питань

розроблення механізмів державного управління трансплантологією в країнах Європи.

Регулюванню трансплантації органів передували винайдення судинного шва А. Carrel (1902), відкриття груп крові К. Landsteiner (1900), А. Decastello та А. Sturli (1902). Зазначені наукові відкриття стали поштовхом для виникнення якісно нових відносин, які мали потребу у врегулюванні.

Мета дослідження — розкриття особливостей стану та проблем розвитку міжнародних інституціональних засад з питань розроблення механізмів державного управління трансплантологією.

Виклад основного матеріалу. Без належного державного управління в питаннях, що стосуються пересадки органів і тканин неможливо забезпечити належну охорону життя і здоров'я громадян. Для запобігання різного роду зловживань при проведенні процедур з пересадки органів та для врегулювання процедур і про-

цесів, які зачіпають трансплантологію, державне управління у європейських державах здійснюється таким чином, що розроблення механізмів управління трансплантологією базується на основних засадах, які визначають гарантії та забезпечують охорону суспільних відносин у галузі трансплантації. Розглянемо основні міжнародні інституціональні засади, якими керується європейська спільнота при розробленні механізмів державного управління трансплантологією. Їх становлення та розвиток, виокремлюють у п'ять етапів:

I етап — 1981–1987 рр.

На цьому етапі була прийнята Лісабонська декларація про права пацієнта. Вона стала однією з перших міжнародних інституціональних засад, якою керувалися держави, здійснюючи управління у сфері трансплантології. Відповідно до неї розроблялися механізми управління, які спрямовувалися на урегулювання дій лікарів, а саме на здійснення ними своїх зобов'язань в інтересах пацієнта. При цьому вони мали діяти совісно, беручи до уваги юридичні, етичні та практичні норми країни, де вони практикують. На цьому етапі державне регулювання здійснюється в рамках Лісабонської декларації, яка спрямована на підтримку основних прав і свобод, якими мають володіти пацієнти. Аналізуючи зазначене та основоположні принципи цієї декларації, які в подальшому стали міжнародними засадами з розроблення механізмів державного управління трансплантологією у європейському співтоваристві, можемо зробити висновок про те, що саме держава своїми діями повинна забезпечити

такі права пацієнта як: вільний вибір лікаря; отримання лікарської допомоги; вчасна та адекватна інформованість; згода чи відмова пацієнта від лікування; ставлення лікаря до медичної та особистої інформації, що довірена йому, як до конфіденційної; право пацієнта на гідну смерть; на духовну чи моральну підтримку або на її відхилення [1].

II етап — 1987–1991 рр.

Цей етап розвитку характеризується наявністю не лише Лісабонської декларації, а й прийняттям керівних принципів із трансплантації. У 1987 р. 40-ва сесія Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я, будучи стурбованою з приводу торгівлі людськими органами в цілях наживи, виступила з ініціативою, орієнтованою на підготовку перших Керівних принципів ВООЗ із трансплантації, які були затверджені Асамблеєю в 1991 р. в резолюції WHA44.25 [2]. Відповідно, розроблення механізмів державного управління у галузі трансплантації органів здійснювалось на засадах обох документів.

III етап — 1991–1997 рр.

Третій етап становлення й розвитку міжнародних інституціональних засад знаменується Конвенцією про права людини та біомедицини 1997 р. [3]. Наявні в ній VI та VII глави зумовлюють дії держав, що стосуються питань трансплантації. Проаналізувавши її, можемо виокремити аспекти, згідно з якими держави зобов'язані створити відповідні механізми з управління трансплантологією, а саме, створення механізмів, які потребують:

а) забезпечення державних гарантій у випадках, коли органи та

тканини для їх трансплантації вилучаються в живого донора. Такі дії допускаються лише з метою лікування пацієнта та за умов, що придатний орган неможливо отримати від трупа, і визнано неможливим провести альтернативне лікування з порівняною ефективністю;

б) отримання чітко вираженої і конкретної згоди на донорство. Тож держава має забезпечити механізми з отримання такої згоди або в письмовому вигляді, або у відповідній офіційній інстанції;

в) забезпечення правил, які забороняють вилучати будь-які органи чи тканину, в людей, які не здатні дати згоду на донорство;

г) забезпечення державою дотримання закону у виняткових випадках. Такими випадками є вилучення регенеративних тканин у людей, які не здатні дати згоду на це. При дозволі на таке вилучення має здійснюватись суворий нагляд за дотриманням особливих умов, зазначених як обов'язкові для виконання в таких випадках.

е) дотримання умов виконання відповідних процедур у випадках, коли вилучені частини тіла людини за медичних втручань зберігають й використовуються в цілях, що відмінні від тих, заради яких вони були вилучені.

Зокрема наголошується, що трансплантація не допускається у випадку існування іншого способу лікування. Пересадка допускається лише за умови, якщо немає іншого способу, який допоміг би домогтися аналогічного результату. Тож згідно з Конвенцією держави мали урегулювати та забезпечити неприпустимість

одержання матеріальної винагороди. Анатомічні частини не можуть бути куплені або продані, і так само не можуть привести до фінансової вигоди для людини, в якій вони були видалені або для третіх осіб, будь-то фізична або юридична особа, або така, як, наприклад, лікарня. Крім того, згідно з цим положенням, яке, на нашу думку, не перешкоджало особі, від якої орган або тканина була взята, держави мали урегулювати питання отримання компенсації, яка хоча і не є складовою винагороди, проте компенсує цій людині її витрати або втрати доходу (наприклад, у результаті госпіталізації).

IV етап — 1997–2002 рр.

З метою розвитку трансплантології та як удосконалення вже існуючих положень, було прийнято додатковий протокол до Конвенції про права людини та біомедицину. Необхідно відзначити, що положення цього додаткового Протоколу поширюють свою дію не на всі види органів та тканин. Так, нові положення про тканини поширюються і на кровоутворюючі зародкові клітини. Водночас застосування цього Протоколу не поширюється на репродуктивні органи і тканини, ембріональні органи, кров і похідні крові. Держави мали забезпечити правило, згідно з яким органи та тканини, у разі необхідності, розподілялися винятково серед пацієнтів, які значаться в офіційному листі очікування. Також на плечі держав лягла відповідальність із забезпечення дотримання умов щодо видалення органу або тканини у живих донорів, що можливо лише після отримання від нього інформованої та визначе-

ної згоди на це. Ця особа мала право на відкликання своєї згоди. Відносно ж померлих осіб, які виступають як донори, мало бути забезпечене правило, згідно з яким анатомічні частини не можуть бути видалені у померлого, якщо він/вона не визнані померлими відповідно до законодавчих норм. Лікарі, які беруть участь у засвідченні смерті особи, не допускаються до безпосередньої участі у видаленні анатомічних частин у померлої особи та в будь-яких наступних процедурах трансплантації. Анатомічні частини не можуть бути вилученими в померлих осіб, доки згідно із законодавством згоду або дозвіл на таке видалення не буде отримано. Відповідно, у разі існуючого заперечення померлої особи за життя щодо вилучення органів, таке вилучення заборонялося. У процесі медичного втручання з вилучення анатомічних частин до тіла померлого мають ставитися з повагою, вжити всіх розумних заходів з метою збереження незмінним зовнішнього вигляду тіла померлого. Як бачимо, і Конвенція і Протокол містять умови щодо заборони використання тіла людини та її анатомічних частин з метою збагачення та не перешкоджають платам, які не несуть матеріальну вигоду, зокрема:

- допускається компенсація втрат заробітку та інших законних витрат живих донорів, які викликані вилученням органів чи пов'язаних з медичним оглядом;

- допускається виплата компенсації законних зборів за законні медичні або пов'язані з ними послуги, що мають місце у зв'язку з трансплантацією;

- допускаються виплати компенсацій у разі непередбачених збитків, понесених живою особою в результаті вилучення органів.

Чи не найголовнішою задачею для держав поставало забезпечення недопустимості торгівлі органами і тканинами [4].

V етап — 2002–2010 рр.

Керівні принципи, які були затверджені Асамблеєю у 1991 р., зробили великий вплив на кодекс поведінки і практику в цій професії, на державну політику в усьому світі практично протягом двох десятиліть. Та за підсумками процесу консультацій, який зайняв кілька років, Всесвітня асамблея охорони здоров'я ухвалила 21 травня 2010 р. резолюцію WHA63.22, на підставі якої вона затвердила оновлений варіант Керівних принципів ВООЗ і визначила напрями прогресу з метою оптимізації донорської практики і практики трансплантації. Відповідно, основні інституціональні засади розроблення механізмів державного управління трансплантологією у європейському співтоваристві повинні базуватись на:

- дотриманні Керівних принципів із трансплантації людських анатомічних частин та забезпеченні дотримання у відповідних випадках їх власної політики, законів і законодавства щодо донорства та трансплантації;

- сприянні розвитку систем для безкорисного, на добровільній основі та безоплатного донорства і підвищенні інформованості й донесення до громадськості переваг добровільного безоплатного забезпечення анатомічними частинами тіла від померлих і живих донорів;

– перешкоджанні гонитви за матеріальною вигодою при укладенні угод про частини тіла, торгівлі органами та трансплантаційного туризму, в тому числі й на спонуканні фахівців охорони здоров'я повідомляти відповідні органи, коли їм стає відомо про подібну практику, згідно з національним потенціалом і законодавством;

– сприянні системі прозорого, справедливого розподілу органів, клітин і тканин, заснованої на клінічних критеріях і етичних нормах, а також справедливому доступу до служб трансплантації відповідно до національного потенціалу, який є основою для підтримки громадськістю добровільного донорства;

– підвищенні безпеки і ефективності донорства та трансплантації, сприяючи використанню міжнародного передового досвіду;

– зміцненні національних і багатонаціональних органів і/або потенціалу щодо забезпечення нагляду, організації та координації донорства і трансплантаційної діяльності, приділяючи особливу увагу максимальному розширенню донорства від померлих донорів і захисту здоров'я і благополуччя живих донорів за допомогою належних служб медико-санітарної допомоги та довгострокового контролю;

– здійсненні співробітництва зі збору даних, включаючи несприятливі явища і реакції, про практику, безпеку, якість, ефективність, епідеміологію й етичні аспекти донорства та трансплантації;

– заохоченні впровадження узгоджених на глобальному рівні систем маркування клітин, тканин і органів людини як таких з метою сприяння

національному та міжнародному відстеженню матеріалів людського походження для трансплантації [5].

Крім основних міжнародних засад, сучасна державна політика високорозвинених країн з розроблення механізмів державного управління трансплантологією ґрунтується і на засадах удосконалення та залучення інноваційних технологій в трансплантологію. Науковцями було розроблено 3D-принтер, який здатний виготовляти органи, тканини і кістки, що теоретично можуть бути імплантовані в людське тіло. Можемо погодитися з думкою дослідників, що така технологія вимагає “подальшого розвитку”, проте логічним завершенням розвитку 3D-біодруку має стати створення повноцінних органів, кісток і тканин, що значно зменшить час очікування трансплантації для тих, кому вона необхідна, і навіть дозволить замінювати здорові людські органи на їх поліпшену версію. Але на сьогодні і в найближчому майбутньому десяткам тисяч людей, які очікують пересадки органів, залишається лише сподіватися, що вони будуть наступними у списках на трансплантацію і операція пройде успішно [6]. Адже тепер перед людством відкривається нова перспектива: можна “роздрукувати” на принтері будь-який людський орган, створити з нього інженерну конструкцію, збагачену стовбуровими клітинами пацієнта, й отримати ідеальний протез. Як би там не було, такі людські органи як печінка, нирки, серце та легені — ще не вдалося виростити жодному регенеративному хірургу. Однак такі країни, як США, Швеція, Іспанія та Ізраїль — на рівні клінічних

випробувань і спеціальних програм вже мають доступ до біодруку так званих простих органів. Американський уряд на постійній основі здійснює інвестування в подібні програми — крім Wake Forest, що співпрацює з Пентагоном, з метою відтворення роботи печінки, серця і легенів значні суми отримує і Массачусетський технологічний інститут [7]. Із зазначеного можемо зробити висновки, що для сучасних розвинених країн світу здоров'я нації є настільки актуальними, що крім забезпечення громадян кваліфікаційною медичною допомогою, держави беруть постійну участь в інноваційних проєктах, які спрямовані на вдосконалення надання медичних послуг та галузі охорони здоров'я загалом.

Висновки. Нам вдалося удосконалити наукове обґрунтування стану та проблем розвитку міжнародних інституціональних засад із питань розроблення механізмів державного управління трансплантологією шляхом виокремлення 5 етапів їх становлення. Причому можемо наголосити, що кожен з етапів розвитку приносив нові можливості та гарантії розвитку трансплантології у світі. Результат такого розвитку кожної з країн залежав від злагодженого та ефективного управління всередині самих держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лісабонська* декларація про права пацієнта [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://bib.social/mikrobiologiya_1050/lissabonskaya-deklaratsiya-pravah-patsientavma-73670.html

2. *Трансплантация* человеческих клеток, тканей и органов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.who.int/transplantation/ru/>
3. *Конвенція* про захист прав та гідності людини в зв'язку з застосуванням досягнень біології і медицини: Конвенція про права людини і біомедицини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/168007d004>
4. *Международное* законодательство и законодательство Республики Беларусь в сфере трансплантации органов и тканей человека [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://studbooks.net/1134875/pravo/mezhdunarodnoe_zakonodatelstvo_zakonodatelstvo_respubliki_belarus_sfere_transplantatsii_organov_tkaney
5. *Трансплантация* органов и тканей человека [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R22-ru.pdf?ua=
6. *Електронний* ресурс: <http://www.furfur.me/furfur/changes/changes/218957-organy>
7. *Електронний* ресурс: <https://www.bbc.com/russian/features-43032331>

REFERENCES

1. *Lissabonskaya* deklaratsiya o pravakh patsienta VMA [WMA Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient]. (n.d.). bib.social. Retrieved from http://bib.social/mikrobiologiya_1050/lissabonskaya-deklaratsiya-pravah-patsientavma-73670.html [in Russian].
2. *World Health Organization* (n.d.). *Transplantatsiya chelovecheskikh kletok, tkaney i organov* [Transplantation of human cells, tissues and organs]. www.who.int/transplantation/ru [in Russian].

3. *Council of Europe* (1997). Konventsiya ozashchite prav i dostoinstva cheloveka v svyazi s primeneniem dostizheniy biologii i meditsiny: Konventsiya o pravakh cheloveka i biomeditsine [Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine]. European Treaty Series, 164. Retrieved from <https://rm.coe.int/168007cf98> [in English].
4. *Mezhdunarodnoe zakonodatelstvo i zakonodatelstvo Respubliki Belarus v sfere transplantatsii organov i tkaney cheloveka* [International legislation and legislation of the Republic of Belarus in the field of transplantation of human organs and tissues]. (n.d.). studbooks.net. Retrieved from https://studbooks.net/1134875/pravo/mezhdunarodnoe_zakonodatelstvo_zakonodatelstvo_respubliki_belarus_sfere_transplantatsii_organov_tkaney [in Russian].
5. *Transplantatsiya organov i tkaney cheloveka* [Transplantation of human organs and tissues]. (May 21, 2010). Shestdesyat tretya sessiya Vsemirnoy assamblei zdavookhraneniya — The Sixty-third World Health Assembly. Retrieved from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R22-ru.pdf?ua [in Russian].
6. *Kushnir D.* (September 21, 2016). Vseobshchee posmertnoe donorstvo: chto proiskhodit v mire, gde pechat organov poka nevozmozhna [Universal postmortem donation: what happens in the world where organs printing is impossible]. www.furfur.me. Retrieved from <http://www.furfur.me/furfur/changes/changes/218957-organy> [in Russian].
7. *Pisnyaya N.* (March 23, 2018). Organy pechaty: kak s pomoshchyu 3D-printera delayut ushi, kozhu i nosy [Print organs: how ears, skin and noses are made with a 3D printer]. www.bbc.com. Retrieved from <https://www.bbc.com/russian/features-43032331> [in Russian].

УДК: 35.077

Напльоков Юрій Васильович,

магістр стратегічних наук, магістр військових наук та військового мистецтва, старший викладач кафедри підготовки миротворчого персоналу, Національний університет оборони України ім. Івана Черняховського, полковник, аспірант кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова, 03049, м. Київ, Повітрофлотський проспект, 28, тел.: +38 (098) 242 13 53, e-mail: designyvn@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0343-8337

Наплёков Юрий Васильевич,

магистр стратегических наук, магистр военных наук и военного искусства, старший преподаватель кафедры подготовки миротворческого персонала, Национальный университет обороны Украины им. Ивана Черныховского, полковник, аспирант кафедры менеджмента и администрирования Харьковского национального университета городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 03049, г. Киев, Воздухофлотский проспект, 28, тел.: +38 (098) 242 13 53, e-mail: designyvn@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0343-8337

Naplyokov Yuriy Vasilievich,

Master of Strategic Sciences, Master of Military Art and Science, senior lecturer of the department of training of peacekeeping personnel, National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Colonel, postgraduate student of the Department of Management and Administration of Kharkov National University of Municipal Economy named after O. M. Beketov, 03049, Kyiv, Povitroflotsky Prospect, 28, tel.: +38 (098) 242 13 53, e-mail: designyvn@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0343-8337

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-173-194



МОДЕЛЬ ДЕЛЕГУВАННЯ КЕРІВНИЦТВА МІЖ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Анотація. Представлено модель делегування керівництва між державною владою (ДВ) та громадянським суспільством (ГС), щоб зробити державне управління ефективним в умовах складного та динамічного середовища. Модель сприятиме виявленню ступеня залучення ДВ та ГС до керівництва дер-

жави відповідно до складності, невизначеності та динаміки змін середовища та держави (системи).

Участь ДВ та ГС у керівництві державою є критичною, щоб зробити систему розумною й ефективною. Це вимагає належного застосування лідерської сили, зміни стилів керівництва та, нарешті, організаційної структури, заснованих на ситуації. Змінне середовище вимагає адаптації системи та/або формування середовища для встановлення рівноваги між системою та середовищем. Це можливо завдяки належній участі ДВ та ГС у процесі прийняття рішень (ППР). Разом вони мають визначити коріння проблеми, аналізувати її та виробляти рішення для адаптації системи та/або впливу на середовище різними синхронними й узгодженими діями на основі синергетичного ефекту.

У змінному середовищі рівень участі ДВ та ГС у керівництві державою має бути гнучким. Повна децентралізація або централізація з визначеними правилами та положеннями може не дозволити належно делегувати керівництво між ДВ та ГС, щоб зробити систему ефективною. Навіть правильна комбінація ДВ та ГС не може забезпечити успіх через відсутність готовності до їх співпраці. Це може залежати від національної культури, системи держави, бажання людей брати участь у процесі керівництва та інших особливостей. Часто лише менша частина населення активна і готова до інновацій та змін. Щоб зібрати та навчити цих людей, потрібні зусилля, що базуються на відданості національним цінностям, переконанням та альтруїзмі. Проте в перехідний період ці поняття також є змінними і можуть не представляти реальний “національний фундамент”.

Усі наведені причини зумовлюють пошук практичного підходу, коли, де і як розділяти лідерську владу між ДВ та ГС у змінному середовищі.

Ключові слова: лідерство, державна влада, громадянське суспільство, система, середовище, рівновага, коефіцієнт, мислення, ефективність.

МОДЕЛЬ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ РУКОВОДСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Аннотация. Представлена модель делегирования руководства между государственной властью (ГВ) и гражданским обществом (ГО), чтобы сделать государственное управление эффективным в условиях сложной и динамичной среды. Эта модель должна способствовать выявлению степени привлечения ГВ и ГО к руководству государства в соответствии со сложностью, неопределенностью и динамикой изменения среды и государства (системы).

Участие ГВ и ГО в руководстве государством является критическим, чтобы сделать систему разумной и эффективной. Это требует надлежащего применения лидерской силы, изменения стилей руководства и, наконец, организационной структуры, основываясь на ситуации. Изменяющаяся среда требует адаптации системы и/или формирования среды для установления равновесия между системой и средой. Это возможно благодаря надлежащему

участию ГВ и ГО в процессе принятия решений (ППР). Вместе они должны определить корни проблемы, анализировать ее и вырабатывать решения, чтобы адаптировать систему и / или повлиять на среду различными синхронизованными и согласованными действиями на основе синергетического эффекта.

В изменяющейся среде уровень участия ГВ и ГО в руководстве государством должно быть гибким. Полная децентрализация или централизация с определенными правилами и положениями может не позволить должным образом делегировать руководство между ГВ и ГО, чтобы сделать систему эффективной. Правильная комбинация ГВ и ГО не может обеспечить успех из-за отсутствия готовности к их сотрудничеству. Это может зависеть от национальной культуры, системы государства, желания людей участвовать в процессе руководства и других особенностей. Часто лишь меньшая часть населения активна и готова к инновациям и изменениям. Чтобы собрать и научить этих людей, нужны усилия, основанные на преданности национальным ценностям, убеждениях и альтруизме. Однако в переходный период эти понятия также являются переменными и могут не представлять реальный “национальный фундамент”.

Все перечисленные причины обуславливают поиск практического подхода, когда, где и как разделять лидерскую власть между ГВ и ГО в изменяющейся среде.

Ключевые слова: лидерство, государственная власть, гражданское общество, система, среда, равновесие, коэффициент, мышление, эффективность.

A MODEL OF DELEGATION OF LEADERSHIP BETWEEN THE STATE AUTHORITY AND THE CIVIL SOCIETY

Abstract. This article introduces the model of delegation of leadership between the state authority (SA) and the civil society (CS) in order to make state governance effective in conditions of the complex and dynamic environment. The model has to help to identify the degree of involvement of the SA and the CS in leadership of the state according to complexity, uncertainty and dynamics of changes of the environment and the state (system).

Participation of the SA and the CS in state leadership is critical to make the system smart and effective. It requires proper applying of leadership power, changing of leadership styles, and, eventually, the organizational structure based on the situation. The changeable environment requires adaptation of the system and/or shaping of the environment in order to establish equilibrium between the system and the environment. It is possible to do through proper participation of the SA and the CS in the decision-making process (DMP). Together they have to identify roots of the problem, analyze it and make decisions to adapt the system and/or influence the environment by various synchronized and coordinated activities based on synergy effect.

In the changeable environment, a level of participation of the SA and the CS in the state leadership should be flexible. Complete decentralization or centralization

with identified rules and regulations may not allow delegating leadership properly between the SA and the CS in order to make the system effective. Moreover, even right combination of the SA and the CS may not provide success because of lack of readiness for their cooperation. It can depend on national culture, a government system, willingness of people to be involved in the leadership process, and other features. Also often only a smaller part of population is active and ready for innovations and change. To collect and educate these people require efforts based on devotion to national values, beliefs, and altruism. However, in a transition period these notions are also changeable and may not present a real “national fundament”. All reasons above force finding a practical approach when, where and how to divide leadership power between the SA and the CS in the changeable environment.

Keywords: leadership, state authority, civil society, system, environment, equilibrium, coefficient, thinking, effectiveness.

Постановка проблеми. Технологічний розвиток, глобалізація, посилення комунікації, зростаюча різниця між національними та корпоративними інтересами можуть зробити середовище складним, динамічним та непередбачуваним. Такі умови вимагають пошуку нових підходів керівництва, щоб підтримувати систему адаптивною, гнучкою та ефективною. Ця проблема вимагає дослідження в контексті того, коли, кому і яким чином слід делегувати державну владу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Постійні дебати щодо численних реформ, пропозицій моделей управління та концентрації на децентралізації не дали відповіді на питання, як ефективно керувати державою [2, с. 5]. У стрімкому мінливому середовищі так зване “нове публічне управління” виникло у 1980-х і на початку 1990-х років “не як реформа традиційного державного управління, а трансформація державного сектору та її вза-

ємини з урядом і суспільством” [3, с. 135].

Поєднання ДВ та ГС як двох основних лідерських частин системи є вирішальним для забезпечення ефективного управління в складному та динамічному середовищі. ДВ асоціюється з усіма офіційними організаціями та установами, які формуються за законом. ГС представляє різні неурядові, неприбуткові громадські місцеві, національні та міжнародні організації, приватні фірми та групи. Взаємні організаційні відносини між мережею провайдерів і тими, хто їх керують, є критичними [4].

Децентралізація може розглядатися як делегування повноважень керівництва від ДВ до ГС. Це може полегшити створення “хорошого урядування” [5], що має ефективно працювати в складному середовищі. Проте децентралізація не означає постійного підвищення ефективності системи, особливо в умовах низької готовності до співпраці між ДВ та ГС. Також для складних суспільств “цен-

тралізація та контроль виникають у міру необхідності обставин” [6, с. 37–38]. Тим не менш, абсолютне централизоване керівництво може бути деструктивним у змінному середовищі. Тому, щоб знайти гармонію між ДВ та ГС у складних суспільствах, може знадобитися асиметрична та збалансована децентралізація, яка “не повинна розглядатися як “виграшна” або одностороннє відношення” [7, с. 25]. Крім того, зміна середовища вимагає адаптації суспільства. Проте людський фактор природно стабільний, і його зміна вимагає зусиль і часу. Таким чином, в описаних умовах розподіл повноважень керівництва між ДВ та ГС є критичним, щоб ефективно керувати системою в складному та динамічному середовищі.

Мета статті полягає у створенні моделі лідерства для роботи системи в складному та зміненому середовищі на основі належного делегування повноважень керівництва між ДВ та ГС. Багато західних країн знайшли свої шляхи задовольняти людей і підтримувати національні інтереси. Пропонована модель лідерства має вирішальне значення для системи, оскільки довгостроковий пошук моделі управління на перехідному етапі може зменшити ефективність системи або навіть знищити її.

Виклад основного матеріалу. Застосування філософії державного управління може допомогти зрозуміти суть ефективного управління. “Державне управління як процес є унікальним явищем, яке має значні відмінності в різних країнах світу... Кожна окрема держава, як і кожна людина, є унікальним соціальним явищем” [8]. Навіть у демокра-

тичному європейському адміністративному просторі “ми повинні підтримувати широкий діапазон і різноманітність моделей” [9, с. 8]. Тому найважливіша не фіксована модель публічного адміністрування, а підхід, як керувати системою. Модель делегування повноважень керівництва між ДВ та ГС має бути гнучкою через змінюване середовище та особливості різних країн і регіонів, які ґрунтуються на переконаннях, цінностях та релігіях. Отже, це визначає участь ДВ та ГС в ППР, який повинен встановити баланс системи як задоволення людських потреб.

Потреби можна поділити на фізіологічні потреби, потреби в безпеці, потреби в любові та належності, потреби до уваги та самореалізації [10, с. 64]. Потреби дефіциту — це біологічні потреби, що виникають унаслідок чогось позбавленого. Зростання потреб (соціальних) виникає як бажання особистого росту. Потреби суб’єктивні і залежать від конкретної людини. Вони розвиваються протягом усього життя і мають тимчасову прихильність. Крім того, будь-яка задоволена потреба створює нову. Це дало економіці привід для формулювання закону зростання потреб, а також виражає об’єктивну потребу в зростанні людських потреб (кількісно та якісно) із соціальним та економічним прогресом суспільства.

Для аналізу співвідношень між ДВ та ГС важливо переглянути теорії, що описують походження держави та пояснюють суперечність між ними. Відповідно до теорії конфлікту, держава з’явилася через потреби окремих людей і суспільства. Інтеграційні теорії пояснюють, що дер-

жава виникла через потреби суспільства, а не амбіцій окремих осіб або підгруп [11, с. 15–17].

Координація та напрям окремих частин складних суспільств урядом [6, с. 34] може спричинити напруженість між ДВ та ГС. Держава базується на “поділених інтересах, на пануванні та експлуатації, на примусі, і це насамперед етап боротьби за владу” [11, с. 16–17]. Держава служить для підтримки привілейованої позиції ДВ, підґрунтям для якої в основному є “експлуатація та економічна деградація мас” [12, с. 181-2]. Більш того, керівний орган, який надає товари чи послуги, має силу примусу, що є “неминучою складовою істотної користі” [13, с. 83].

Задоволення потреб формує сукупність інтересів і впливає на поведінку людини. Потреби розширюються, множаться, ускладнюються та змінюються не лише кількісно, а й якісно. Потреби генерують мотиви, такі як позапланові мотиви, низькі (побажання, бажання та прагнення), а також високі (інтерес, ідеальна, орієнтація) мотиви. Мотивація — це сукупність мотивів, що визначають поведінку особи. Ініціювання необхідності зміни на основі знань, які можуть переконати і змусити людей змінюватися.

Різниця між очікуваннями та досягненнями може визначати задоволення. Це поняття відносно і може бути різним для людей. Незважаючи на це, можна припустити, що існує певна умова, коли система збалансована та люди задоволені. Визначення цієї умови може допомогти створити універсальну модель, яка визначатиме необхідний рівень делегування

повноважень керівництва між ДВ та ГС у будь-якому середовищі та для будь-якої системи.

Теорії та правила лідерства можливо застосовувати для опису відносин між ДВ та ГС як двох суб’єктів керівництва — лідера та підлеглих. ДВ може мати політично амбітних людей, які можуть задовольняти свої амбіції більше, ніж потреби інших. Члени ГС більші за кількістю, але не настільки консолідовані, активні, мотивовані та політично спрямовані як ДВ. Разом ДВ та ГС повинні діяти через ППР, щоб підтримувати національні інтереси та задовольняти людей, впливаючи на систему та/або середовище.

Адаптація системи та/або формування середовища є двома можливими способами для підтримки рівноваги між змінною системою та середовищем. Ступінь їх поєднання пропонує підхід до відновлення рівноваги на основі доступних способів і засобів. У багатьох випадках адаптація може бути основним способом щоб зробити систему ефективною, незважаючи на ментальні та структурні моделі, які створюються на основі не завжди актуального минулого досвіду.

Для аналізу проблеми ефективного управління важливо бачити систему та середовище як єдине ціле, що породжує розвиток і життя. Подібно до двох конкурентних полюсів, вони існують у їх поєднанні, впливають один на одного, конкурують та протидіють зміні, щоб зберегти свої фізичні та ментальні структури. Зрештою, система та середовище прагнуть зменшити конфлікт між собою шляхом встановлення рівноваги. Фак-

тично цей процес нескінченний. Встановлена рівновага повинна збалансувати систему та забезпечити її максимальну ефективність, оскільки система не витрачає додаткову енергію, щоб протистояти середовищу.

Опір є результатом реакції системи на зміну середовища для забезпечення її балансу. Система захищає власний “центр тяжіння” як одне з “першоджерел моральної чи фізичної сили, сили та опору” [14, с. IX], щоб бути захищеними від будь-яких змін. Встановлення нової рівноваги охоплює стратегічний, операційний та тактичний рівні як системний процес розвитку.

Цей процес включає в себе різні заплановані заходи для задоволення системи та середовища або встановлення рівноваги між ними через ППР, що базується на балансі цілей, шляхів та засобів в рамках можливого допустимого ризику (ЦШЗ+Р) [15, с. 87]. Цілі можуть бути переглянуті, щоб підтримувати баланс в рамці ЦШЗ+Р та зберегти систему від руйнування.

Обмеження та кількість різноманітності пов'язані. Збалансована участь ГС у керівництві може забезпечити необхідну різноманітність для боротьби з опором системи, коли потрібні зміни. “Це співвідношення між двома множинами і відбувається, коли різновид, який існує в одному стані, менше, ніж різновид, який існує в іншому” [16, с. 127]. Делегація керівництва від ДВ до ГС може задовольнити цю умову.

Зміни в системі мають вирішальне значення для збереження балансу. Технологічний та економічний розвиток, глобалізація та індивіду-

альне зростання роблять систему та середовище складними та змінними. Проблема полягає в тому, щоб контролювати змінну елементів системи та середовища, співпрацювати і створювати “хорошу картину”. Зміна є природною тому, що вона є джерелом енергії, яка базується на фізичних та соціальних сферах людини. Людська соціальна сфера ґрунтується на соціальних правилах життя, які мають забезпечувати баланс системи упродовж певного періоду. Правила є частиною системи, і їх зміна вимагає застосування інформації, знань та мудрості як найвищого рівня прийняття рішень на основі інтуїції, досвіду та людського задоволення.

Зміна одного з елементів соціальної системи може вимагати змін інших. Одне духовне ціле зв'язує людей. “Все єдине знаходиться в стані рівноваги тоді і тільки тоді, коли кожна частина знаходиться в стані рівноваги в умовах, передбачених іншою частиною” [16, с. 83]. Можна припустити, що рівновага людської системи більше пов'язана з психологічною стороною, коли всі частини загалом поділяють однакові переконання та цінності. Це означає, що основне зусилля може спрямовуватися на культивування подібних цінностей та переконань, які є критичними в ППР.

Філософськи, поняття “все-в-одному просторі” може становити поєднання протилежних ДВ та ГС і пояснити ідею керівництва.

“Духовний принцип визначає весь матеріальний світ усіма його формами і, отже, сам собою вільний від цих форм. Він вільний від простору і часу; початок негайного існування і логіч-

на сутність — воля і ідея — об'єднані в неї нерозривно; це безумовно єдина і водночас універсальна істота, цілий дух...” [17, с. 142]. Цей дух може відображати національну ідентичність, цінності та переконання. Низька готовність ГС брати участь у процесі керівництва державою та відсутність бажання ДВ делегувати повноваження ГС [18] може показати відсутність єдиного цілого в Україні.

Для підтримки ефективної системи в складному та динамічному середовищі має бути побудована модель організації, яку розглядають, і яка вивчає себе, середовище та робить виправлення на основі реалістичного зворотного зв'язку [19, с. 3–4]. Ця організація є гнучкою, адаптивною і достатньо стійкою для досягнення поставленої мети. Її члени можуть однаково брати участь у ППР та впроваджувати рішення. Подібна співпраця між ДВ та ГС сприяє ефективному прийняттю рішень, що дає можливість правильно адаптувати систему та впливати на середовище. ГС відкриває систему через постійний зворотний зв'язок, навчання та створення умов для критичного, творчого та системного мислення. Ця модель керівництва дозволяє мінімізувати вплив людських упереджень та пасток [20] на ППР.

ГС, “державне управління”, децентралізація та демократія є неминучими уявленнями процвітаючого суспільства, яке здатне швидко вирішити проблеми. Проте лише 32 % населення України готові взяти участь у вирішенні проблем своєї громади [18, с. 13]. Також тільки 12 % населення добре знають про децентралізацію [18, с. 11]. The majority of population

(67 %) does not feel real changes because of decentralization [18, с. 14–15].

ГС може впливати на політичні амбіції та напрями розвитку системи, але низький рівень участі ГС знижує ефективність управління. В Україні це відбувається через істотні особливості взаємодії між ДВ та ГС, як-то:

1) відсутність розуміння механізму участі та місця ГС в управлінні, незважаючи на побажання ГС брати участь у політичних дискусіях та впровадженні реформ;

2) ГС не довіряє ДВ;

3) ДВ не готова делегувати повноваження ГС;

4) недостатність зв'язку між ДВ та ГС.

В Україні ГС готове брати участь в управлінні, але не розуміє ролі та шляхів участі в процесі керівництва. Оскільки українське суспільство не довіряє політикам, існує тенденція зниження інтересу до державної політики з боку ГС (із 58 до 52 %) та збільшення кількості байдужих людей до державної політики із 41 до 47 % [21, с. 7]. Таким чином, унаслідок зростаючого розриву між ГС та ДВ система не отримує реалістичного зворотного зв'язку і втрачає ефективність.

Більшість населення України (60 % у 2015 році та 64 % у 2016 році) продовжує розглядати необхідну реформу місцевого самоврядування, але лише 24 % з них вважають це абсолютно необхідним [21, с. 7]. Тобто ГС готове брати участь у політиці України та ДВ повинна делегувати йому частину своєї влади. Крім того, переважна більшість населення, яка, як мінімум, знає про реформи (61 %),

вважає, що це відбувається повільно. Таким чином, реформи не є ефективними, а ППР йде не так. Це можливо пояснити розривами у зворотному зв'язку через брак участі ГС в ППР. Люди не відчують себе членами однієї команди. Що, своєю чергою, зменшує бажання брати участь і відповідати за процес державного будівництва. Водночас 55 % населення вважають за необхідне виправлення Конституції [21, с. 10]. При цьому ступінь свідомості та знань ГС про співпрацю з ДВ у межах демократичної системи є низькою.

Відповідно до “Тіньового звіту” лабораторії законодавчих ініціатив [22] реформа української публічної адміністрації (УПА) показує, що є певний успіх, однак ще є проблеми з реалізацією реформ. Взагалі модель УПА поки що не є вивчаючою організацією. В умовах змінного та динамічного середовища УПА як система не є ефективною і не може конкурувати з розвиненими європейськими або американськими моделями публічного адміністрування.

Це не означає, що УПА на неправильному шляху її розвитку. Це просто процес пошуку і тестування відповідної моделі керівництва та її структури для України. Проте існують очевидні прогалини в роботі через відсутність системного підходу до розуміння проблеми. Немає консolidованого політичного керівництва, довгострокової стратегічної мети, наявний розрив між ППР і процесом планування, слабка законодавча система для підтримки реформ публічного адміністрування, слабкі комунікація, брак професіоналів, недостатній рівень комп'юте-

ризації, слабкий зворотний зв'язок та механізм оцінки. Все наведене робить УПА неефективним. Таким чином, можна помітити, що УПА як система слабка і не може ефективно працювати та підтримувати належно національні інтереси, особливо в конкурентних умовах складного та змінного середовища.

Застосування поняття “ентропія” може пояснити взаємозв'язок між системою та середовищем для побудови моделі ефективного керівництва. Ентропія може розглядатися як характеристика різноманітності системи, яка визначається імовірностями реалізації станів і досягає максимуму при рівномірному розподілі (максимальне різноманіття, коли будь-який стан може бути реалізований з однаковою імовірністю), а мінімум — коли будь-який стан реалізується з імовірністю, рівною 1. При цьому керування полягає в такому перетворенні сукупності станів, коли зменшуються імовірності деяких (небажаних) контрольованих станів і зростають імовірності інших (бажаних) станів, що забезпечує зниження ентропії. Відповідно до закону необхідної різноманітності [16], це може бути досягнуто шляхом збільшення різноманітності системи, що здійснюється за умови однозначного керівництва. Таким чином, зростання складності зумовлене різноманітністю системи за умови одного керівництва. ГС може забезпечити різноманітність, а ДВ — єдине керівництво.

Відкрита система має тенденцію до зменшення ентропії через взаємодію із середовищем, отже, до покращення процесу прийняття рішень.

Залежно від рівня початкової ентропії та ефективності підходу щодо прийняття рішень ентропія зменшується в часі [23]. Зовнішнє середовище має певний рівень залишкової ентропії або невизначеної інформації, необхідної для ППР. Початок ППР відповідає високому рівню інформаційної ентропії.

В умовах складного та динамічного середовища гнучке керівництво може полегшити створення вивчаючої організації, яка відкрита для адаптації через підвищений рівень ентропії. Ця організація має найвищий рівень демократії, заснований на “публічному управлінні” та децентралізації, коли кожний має рівний голос. Це полегшує розвиток знань, а отже, здатність перегляду застарілих ідей та сприйняття, оскільки знання підтверджують необхідність змін.

“Публічне управління” представляє собою тип лідерства за участю більшості на основі демократії. Однак неконтрольована демократія може створити анархію, коли система втрачає свою функціональність. Зміни середовища впливають на систему і, зрештою, змінюють її структуру. У цьому випадку досягнення певного критичного рівня може вимагати централізованого (авторитетного) типу лідерства, щоб швидко приймати життєво важливі рішення, щоб зберегти функціональність системи та виконати місію. Таким чином, процес керівництва є гнучким і залежить від середовища.

Автор вважає, що ефективне керівництво системою означає створення вивчаючої організації, яка буде підтримувати рівновагу між системою та середовищем та досягне встанов-

лених цілей. Правильне керівництво системою вимагає швидкої реакції на зміну на основі зворотного зв'язку, впливу на політичні амбіції, швидкість ППР та реалізації рішення. Досягти цього можна завдяки гнучкому делегуванню влади керівництва між ГС та ДВ. Це може вимагати структурних змін, перегляду цінностей, переконань та застарілих ментальних моделей [24], оскільки у новому середовищі вони більше не підтримують ефективних рішень. Навчання та знання мають змусити людей до зміни через їхню участь у ППР.

Коефіцієнт динамічної рівноваги (K_{eq}) визначає рівень рівноваги між системою та середовищем [25, с. 8]. Своєю чергою, він може визначити ступінь делегування повноважень керівництва між ДВ та ГС для поліпшення ППР та підтримки балансу системи. Цей коефіцієнт має відповідати оптимальному коефіцієнту динамічної рівноваги $K_{eq\ opt}$ [24, с. 216], який забезпечує максимально досяжну ефективність системи в умовах змінного середовища.

ДВ представляє та головним чином захищає існуючу систему управління. ГС змінює систему, щоб задовольнити потреби людини. Разом вони повинні пропагувати національні інтереси. Ступінь участі ДВ та ГС у процесі керівництва зазвичай відрізняється в регіонах або областях однієї країни через особливості цінностей, переконань, сприйняття, культури, традицій, правил, норм, географічних та економічних умов, діалектів тощо.

Якщо рівновага зруйнована з різних причин, ситуація стає хаотичною і система починає шукати нову струк-

туру (порядок). Це як “головоломка”, коли людина, яка приймає рішення, повинна правильно зібрати частини головоломки і створити “картинку”, що задовольнить систему та середовище. Це свого роду торги та переговори, під час яких використовуються різні способи та засоби, щоб отримати найкращий результат для кожної сторони. Існує найбільш вдала комбінація переговорів. Однак, оскільки система та середовище є змінними для підтримки цієї комбінації, потрібно постійно керувати системою на основі прийняття рішень.

Система коливається під впливом середовища. Якщо коливання системи відповідає коливанням середовища, вони можуть викликати резонанс та синергічний ефект. Крім того, у фізичній системі існує стільки резонансних частот, скільки є ступенів свободи. Це може потребувати розуміння один одного через відкритість системи та спілкування. Створення резонансу може означати зміну чогось. Резонанс може бути силою змін, яка створює нову структуру системи через руйнування за-

старілої. Це є результатом високої частоти коливань між системою та середовищем або їх “взаємної згоди” бути на однаковій “хвилі” та розуміти один одного.

Затримка реакції системи на зміну середовища (ΔT) [26, с. 179] визначає її ефективність. Це може спричинити конфлікт як відсутність поступової або “м’якої” адаптації на основі відкритості системи та реалістичного зворотного зв’язку. Відповідна участь ДВ та ГС у ППР зазвичай впливає на зменшення ΔT . Вирішення зростаючого конфлікту вимагає збільшення частоти коливань ДВ (F_{sa}) та ГС (F_{cs}). Взаємодія між ДВ та ГС, як продукт конвергентних та дивергентних процесів [27] (рис. 1), повинна генерувати необхідні рішення для вирішення проблем.

Точки А і В (рис. 1, 2) показують дивергентні та конвергентні процеси мислення. На початку ППР амплітуда коливань функцій F_{sa} та F_{cs} висока. До кінця ППР конвергентні та дивергентні процеси зближуються, і зрештою рішення приймається в точці їх сходження.

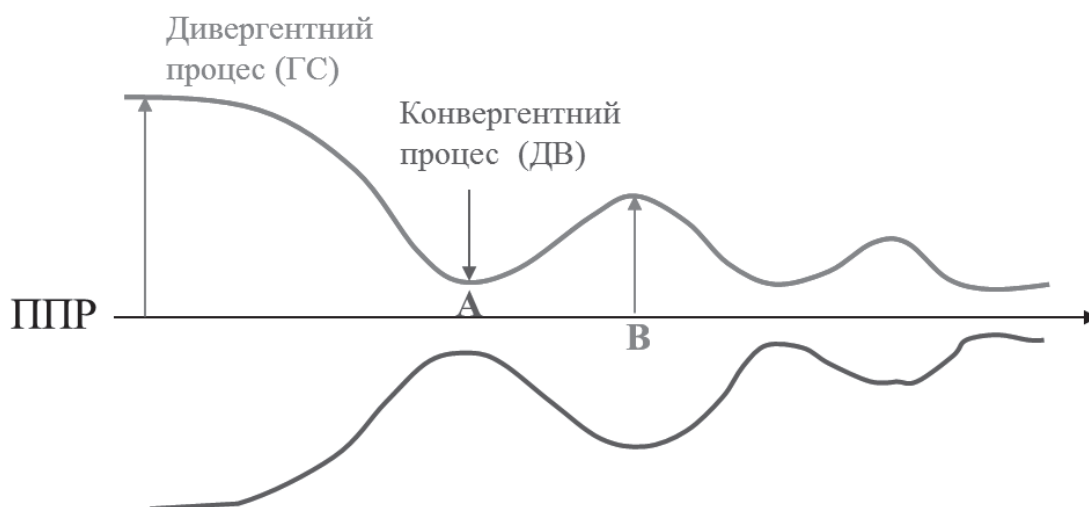


Рис. 1. Дивергентні та конвергентні взаємодії в ППР між ДВ та ГС
Джерело: створено автором.

Рівень участі членів системи у негативному та позитивному зворотному зв'язку може визначити адаптивність системи. Процес відображає негативний зворотний зв'язок, як критичне мислення в ППР, та дивергентний процес — позитивний зворотний зв'язок, як креативне мислення. Системне мислення має поєднувати парадоксально різні ДВ з ГС. Загалом це процес лідерства з певним рівнем делегування повноважень один одному.

В умовах змінного середовища K_{eq} дорівнює рівню делегування лідерської влади та $K_{eq} = f(F_{sa}, F_{cs})$. Таким чином, співпраця між ДВ та ГС на основі знань буває критичною для вчасного реагування на зміни середовища. Це може виступати ключовим поняттям для побудови моделі вивчаючої організації, яка дає можливість знайти “новий порядок з хаосу” без конфліктів. Отже, виходячи з цього, можна створити модель керівництва, яку застосовують до будь-якого рівня управління: парламент з протилежними партіями, регіони, місцеві громади з різними інтересами та ін.

ГС має певні амбіції та потреби у зростанні. Їх реалізація означає досягнення $K_{eq\ opt}$, але на новому рівні розвитку. Це безперервний процес розвитку системи, коли наступне зростання може знов порушити рівновагу між системою та середовищем. Частота коливань системи (F_s) та середовища (F_{env}) може бути обмежена. Коли вони досягнуть певного можливого максимуму, систему можна змінити для того, щоб знову відновити рівновагу або досягти $K_{eq\ opt}$.

Оцінка системи може допомогти визначити $K_{eq\ opt}$. Міра ефективності (МЕ) відповідає на запитання — чи правильно діє система? Міра продуктивності (МП) відповідає на питання — чи правильно система це робить [28, с. 15-2]? МЕ, як рівень реалізації національних (регіональних) цінностей та переконань майбутнього бачення та МП, як рівня життя, доходів, процвітання та безпеки, можуть визначати $K_{eq\ opt}$. ДВ та ГС встановлюють МЕ та МП як задоволення людей, засноване на реалізації їхніх побажань, переконань, цінностей та підтримання інших національних інтересів. Якщо немає задоволення, рішення є неправильним. МЕ та МП повинні підтримувати цю умову. Наприклад, якщо створені МЕ та МП не забезпечують бажаного та реалістичного рівня життя, люди можуть вважати їх неправильним.

МЕ та МП нерідко відрізняються для систем через різні причини. МЕ залежить від середовища, стану системи (стабільного, нестабільного), положення системи в рамках “часу, простору та спроможності”, взаємного впливу між системою та середовищем. МП залежить від довіри, єдності зусиль, спільних інтересів, патріотизму, відкритості тощо.

Рівень задоволеності людини (Lhs), як різниця між очікуваннями та результатами, може визначити $K_{eq\ opt}$ для системи. Задоволення людини є відносним поняттям, яке ґрунтується на національних рисах, культурі, сприйнятті, менталітеті тощо. У будь-якому випадку, воно визначає оптимальну рівновагу між системою та середовищем:

$K_{eq\ opt} = f(Lhs)$. Lhs можуть бути оцінені МЕ та МП за допомогою ціннісних показників.

Задоволення ДВ та ГС визначає баланс системи. Можливо припустити, що $K_{eq\ opt}$ є постійним для будь-якої системи та умов, оскільки це є характеристикою її балансу. Наприклад, регіони однієї країни відрізняються через середовище (географічне розташування, клімат, економічна орієнтація, сусіди) та власні характеристики (релігії, мовні діалекти, традиції та правила), але щоб бути збалансованою регіональна спільнота має встановити $K_{eq\ opt}$. Також система може досягти $K_{eq\ crt}$, $K_{eq\ min}$ та $K_{eq\ max}$, в яких вона може знизити ефективність та досягти точок біфуркації (змін). Модель делегування повноважень керівництва має сприяти успішному керівництву системою на основі чотирьох ключових точок: $K_{eq\ min}$, $K_{eq\ crt}$, $K_{eq\ opt}$ та $K_{eq\ max}$ [29, с. 180].

Модель керівництва включає ДВ з державними установами та ГС з різними недержавними організаціями. В ідеалі всі гравці повинні працювати разом, щоб отримати синергетичний ефект. Лідер має вести і синхронізувати їх. ДВ та ГС є частиною процесу керівництва. ДВ повинна відчувати ГС та ГС повинно розуміти ДВ і національні інтереси. Обидва повинні працювати разом через одну мету — підтримувати/покращувати рівень життя (національні інтереси). ДВ та ГС є частинами однієї системи, яка повинна швидко реагувати на будь-які зміни в системі та/або середовищі. Для цього система повинна діяти з певною частотою коливань (F_s) до коливань середовища (F_{env}). ДВ та ГС певною мірою (F_{sa} , F_{cs}) коливаються

та разом представляють коливання системи (F_s).

Частота коливань F_s (F_{sa} , F_{cs}) та F_{env} може визначати підхід до вирішення проблем. На основі F_{sa} ДВ повинна змінювати лідерську силу, грати із стилями керівництва, а згодом — змінити структуру системи [1, с. 72]. F_{cs} більше пов'язана з F_{env} . ГС має реагувати на зміни середовища через ДВ. Якщо F_{env} висока, ГС відіграє важливу роль в реагуванні на зміни середовища на основі децентралізації. Це циклічний процес реакції на зміну $Env \rightarrow ГС \rightarrow ДВ$.

Можна припустити, що функції ДВ та ГС мають форму відхилення та певну нормальну лінію (див. рис. 2). Нормальна лінія пов'язана з балансом та ефективністю системи. Відповідне використання комбінації ДВ та ГС може змістити нормальну лінію системи на інший рівень, щоб реагувати на зміни середовища. Нормальна лінія зазвичай відповідає певній структурі системи.

Нормальне (оптимальне) керівництво системою (S_{norm}) означає рівень комбінації ДВ та ГС у даному середовищі, яке повинно забезпечувати необхідну ефективність системи та відповідати $K_{eq\ opt}$, коли система є збалансованою та ефективною. S_{norm} може перейти до авторитарного типу лідерства ($S1$), коли ДВ є домінуючим або демократичним типом ($S2$), коли ГС відіграє головну роль (див. рис. 2). Різні позиції моделі керівництва можуть залежати від середовища та швидкості її зміни. Можна припустити, що сума загальної влади ДВ і ГС дорівнює 1 ($ДВ + ГС = 1$).

Керувати рівнем участі ДВ та ГС є вирішальним для того, щоб відпо-

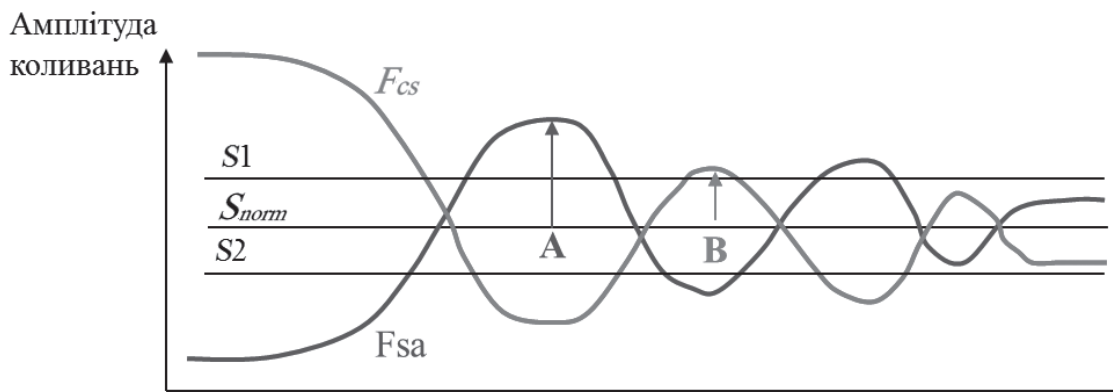


Рис. 2. Баланс лідерської влади між ДВ та ГС
Джерело: створено автором.

відно реагувати на змінне середовище. Однак обидві сторони повинні збалансувати і підтримувати систему на рівні S_{norm} . Цей рівень забезпечує найефективнішу функціональність системи. Означену позицію слід очолити, доки система з поточною структурою та технологічним розвитком не стане застарілою. Це відповідає зміні структури системи як третій рівень лідерської реакції [1, с. 72]. Нова S_{norm} з новими $S1$ та $S2$ означає зміщення системи на нові технологічні та структурні рівні.

Оптимальна комбінація між участю ДВ та ГС забезпечує максимально можливу ефективність системи. Це може ґрунтуватися на таких умовах середовища та системи, як геополітичне розташування, економічний стан, культура, національне сприйняття тощо. Впровадження поняття рівня участі ДВ (Lsa) та ГС (Lcs) у процесі державного керівництва може допомогти проаналізувати ефективність управління.

ДВ представляє централізовану владу, ГС — децентралізовану. Частка їх взаємної участі може визначатися коефіцієнтом участі — Cr . Таким чином, $Cr = Lcs/Lsa$. Якщо $Cr \rightarrow 1$, система є демократичною

і теоретичною, коли $Cr = 1$, лідера взагалі немає. Якщо $Cr \rightarrow 0$ домінує авторитарний лідер. Можна погодитися з тим, що за умови $0,5 \leq Cr < 1$ система є демократичною, а коли $0 < Cr < 0,5$ — система авторитарна.

Необхідність відкриття системи для адаптації та її контролю, одночасно створює парадокс. У цій ситуації головна роль може належати керівництву та розумінню, де, коли і хто повинен керувати системою. Таким чином, завдання полягає в тому, щоб підтримувати K_{eq} вибір на основі відповідного Cr , який має бути гнучким, а отже, різним. Це означає, що створення довготривалої децентралізації чи централізації не забезпечує високої ефективності системи.

Найкращий Cr має забезпечити максимальну ефективність системи, коли $K_{eq} = K_{eq\ opt}$. Цей стан визначає рівень необхідного Cr для системи в поточному середовищі. Таким чином, Cr залежить від середовища та K_{eq} у певний момент. Отже, рівень ефективності системи ($Lsef$) є функцією $K_{eq\ opt}$, а $K_{eq\ opt}$ — це функція Cr . Таким чином, $Lsef = f(K_{eq\ opt}(f(Cr)))$.

Тому “публічне урядування” це не чиста участь ГС, коли $Cr = 1$ або вза-

галі немає ДВ ($Lsa = 0$). Насправді, це ідеальна модель вивчаючої організації, яка постійно адаптується до середовища. З одного боку, система може змінитися або зникнути під час адаптації. З іншого — це може допомогти зберегти систему під сильним впливом середовища. Якщо завдання полягає у збереженні функціональності системи, ДВ та ГС, обидва, повинні брати участь у процесі управління на основі збережених переконань, цінностей, ідеології та патріотизму. Якщо завдання полягає в адаптації системи, переконання та цінності можуть переглядатися.

Для прийняття рішення, яке задовольнить регіональні та національні інтереси, ДВ та ГС мають брати участь у ППР. Метою керівництва є встановлення Sr на основі ситуації або сприятливого моменту в межах “часу, простору та спроможності”. Завдання полягає в тому, щоб зберегти $K_{eq\ opt}$, який забезпечить функціональність системи шляхом своєчасного здійснення змін. Правильний Sr повинен збалансувати ЦШЗ + Р в ППР. Регулювання Sr є гнучким процесом, який потребує кваліфікованих лідерів на місцевому, регіональному та урядовому рівнях.

Щоб зробити управління ефективним, може знадобитися:

для ГС:

1) створити/вдосконалити модель участі ГС у прийнятті рішень у державі;

2) пояснити важливість участі ГС у процесі керівництва та залучення ГС як рівноправного учасника процесу;

для ДВ:

3) бути готовим делегувати частину своїх повноважень ГС;

4) відкрити лінії зв'язку з ГС та заслужити довіру з боку ГС шляхом позитивних результатів;

5) визначити рівень участі ДВ та делегування повноважень для задоволення ГС та встановлення балансу системи (збереження національних інтересів).

Усвідомлення ситуації, відкритості системи та оцінка результатів визначає здатність системи до змін. Зміщення групової ментальності до індивідуальних цінностей збільшує роль людини. Наприклад, радянський менталітет захищає колектив і зменшує індивідуальну роль. Бажання людей лідирувати визначає рівень делегування повноважень керівництва між ДВ та ГС. Таким чином, нова демократична модель управління може ґрунтуватись на зміні людського сприйняття, ментальності та культури через пояснення важливості участі ГС в управлінні.

ДВ може бути не готова делегувати свою владу ГС, при цьому ГС не має достатніх знань і розуміння, як правильно її використовувати. Також однією з проблем є відсутність довіри між ДВ та ГС, оскільки вони не виглядають однаково. Ці відносини можуть визначати соціальну культуру. Застарілі ментальні моделі не дозволяють встановлювати новий культурний формат, щоб вчасно адаптувати систему.

Змінити частку участі ДВ та ГС у керівництві складно через інерцію системи. Належний соціальний архетип може запропонувати $K_{eq\ opt}$ як продовження попереднього архетипу, але на новому рівні розвитку. Національний соціальний архетип

формується на основі геополітичного розташування системи. Зміна середовища зумовлює адаптацію системи та сусідніх систем та їх архетипів. Ця системна комплексна зміна означає трансформацію усіх видів соціальних архетипів для забезпечення рівноваги простору як поєднання системи із середовищем, коли $K_{eq} \rightarrow K_{eq\ opt}$.

Соціальний архетип має сприяти готовності ГС взяти участь у керівництві та ППР. Новий тип соціального архетипу повинен бути розроблений у процесі вивчення середовища та системи. Таким чином, здатність системи до навчання (S_{atl}) може бути характеристикою системи, яка також визначає ефективність системи. S_{atl} визначає, наскільки розумною є система та Cr , адже система визначає, коли, хто і де повинен впливати на неї, щоб підтримувати $K_{eq\ opt}$. S_{atl} визначає, наскільки система є близькою до моделі навчальної організації. Рівень участі ГС у керівництві, відкритість системи та зворотний зв'язок можуть визначати S_{atl} . Ці характеристики системи визначають соціальний архетип, організаційна культура, структура та лідер. Таким чином, $Lsef = f(K_{eq\ opt}(Cr, S_{atl}))$.

Підвищення S_{atl} означає виховання системи як ДВ, так і ГС, використовуючи різні підходи, як-то: засоби масової інформації, розроблення високих стандартів, інновації, курси, побудову моделі "єдиний уряд", підвищення особистої відповідальності через створення простору участі в керівництві через соціальні мережі, застосування нових комп'ютерних програм та веб-мереж.

Це створює культуру навчальної організації з негайним зворотним зв'язком, виправленнями та адаптацією. Крім того, система повинна позитивно ставитися до навчання. Тобто керівництво та члени системи мають отримувати задоволення від цього процесу та бути творчими з баченням та відкритістю для інновацій. Незважаючи на делегування повноважень керівництва, лідер залишається важливим.

Крім того, Cr може відповідати певній комбінації конвергентних та дивергентних процесів у мисленні, що ґрунтується на зміні та ускладненні середовища і системи. Наприклад, складна ситуація вимагає дивергентного процесу або підвищення Cr . Брак довіри між ДВ та ГС створює непорозуміння. Знаходження спільної мови та відповідної моделі їх відносин є питанням лідерства, заснованого на соціальному архетипі, національній та організаційній культурах. Це формує модель державного лідерства, яка може збільшити або зменшити S_{atl} .

Знання та освіта для ГС можуть покращити соціальну свідомість, щоб брати участь у державному управлінні. Освітні центри, установи, засоби масової інформації, курси для ДВ та ГС можуть збільшити їх співпрацю, а отже, ефективність управління на основі чесності та прозорості. Це робить систему життєздатною та конкурентоспроможною на основі творчості, знань, здібностей та навичок кожного члена суспільства. В ідеалі це може створити синергетичний ефект розвитку спільноти на основі одного духу, свободи, взаємної підтримки та бажання працювати разом.

Щоб зробити систему ефективною, потрібна її своєчасна зміна. Найважчим є зміна ментальних моделей, які впливають на рішення. Вони є стабільними, довготривалими концепціями, що ґрунтуються на переконаннях та цінностях. Здатність відмовитися від прийнятих норм в умовах змінного середовища є критичною. Люди переглядають ментальні моделі та в більшості випадків відмовляються від використання попереднього досвіду. Наприклад, американська держава як бізнес-система надає безстресовий підхід до змін норм, оскільки вони більше не підтримують ефективність системи. Все спрямоване на підтримку ефективності системи (внутрішня та зовнішня політика держави).

Змінити переконання та цінності в Україні може бути складніше через традиційну консервативну культуру, менталітет та достатньо закриту державну систему. Незважаючи на це, технологічні інновації сприяють зміні середовища та розвитку системи. Це змушує змінювати норми, поведінку та комунікацію. У процесі спілкування соціальні групи адаптують власний словниковий запас, емоції, жести, зовнішність, щоб бути в рівновазі із сучасним глобалізованим міжнародним простором. Це схоже на створення нової спільної мови. Процес може впливати на сприйняття, цінності та переконання.

Крім того, в умовах відкритого інформаційного простору, електронне управління та уряд [30] створюють умови для е-демократії. “Електронне управління — це використання інформаційних та комунікаційних технологій для підтримки належного

уряду” [31]. Це робить систему відкритою та адаптованою до процесу навчання, а також впливає на відносини між ДВ та ГС і децентралізує систему. Також реальний лідер може бути замінений віртуальним, який може бути сформований ДВ та ГС у просторі Інтернету через мережі соціальних комунікацій.

Лідерський процес є питанням ефективності системи на основі балансу між мінімальними та максимальними обмеженнями з тим, щоб певною мірою відкрити або закрити систему. Це означає зберегти систему, що перебуває на краю без порядку та безладу, для адаптації зі збереженням функціональності системи. Керівництво держави повинно застосовувати належну лідерську владу, змінювати стилі керівництва та структуру системи. Інакше кажучи, якщо регіон вимагає централізованої влади та сильного лідера або децентралізованої влади, це треба визнати та втілити в межах системи, а також підсистем (регіонів). Незважаючи на це, у разі підвищеної складності середовища ДВ та ГС мають бути готові до співпраці, заснованої на делегуванні повноважень керівництва у потрібний час і належним чином.

Модель делегування керівництва між ДВ та ГС (див. рис. 3) становить алгоритм керування системою до таких умов: 1) підтримка балансу системи на основі забезпечення рівноваги між системою та середовищем (для підтримки $K_{eq\ opt}$); 2) досягнення системою встановлених цілей. Якщо одне з цих умов не задовольняється, лідер, ґрунтуючись на трьох умовах [1) $K_{eq} \rightarrow K_{eq\ min}$; 2) $K_{eq} \rightarrow K_{eq\ crt}$; 3) $K_{eq} \rightarrow K_{eq\ max}$], має де-

легувати лідерську владу між ДВ та ГС, змінювати силу лідерської влади, стилі керівництва, структуру системи і завжди збільшувати S_{atl} . Також, щоб збалансувати цілі, шляхи та засоби в рамках можливого допустимого ризику, дуже важливо успішно керувати системою. Досягнення системою $K_{eq\ opt}$, як ключове поняття алгоритму, може бути визначено соціальним задоволенням на основі МЕ та МП.

Висновки. Запропонована модель делегування керівництва між ДВ та ГС може сприяти підвищенню ефективності державного управління. Для ефективного управління необхідно задовольнити дві умови (рис. 3) в рамках коефіцієнта динамічної рівноваги — $[K_{eq\ min} -$

$- K_{eq\ crt} - K_{eq\ opt} - K_{eq\ max}]$. По-перше, це потребує чіткого розуміння системи, середовища, проблеми та цілей системи. По-друге, ППР вимагає участі як у ДВ, так і в ГС, але фіксований рівень централізації чи децентралізації, зазвичай, не може бути ефективним. Рівень участі в державному керівництві (C_p) та децентралізація може залежати від умов. По-третє, держава як система повинна бути схожою на модель навчальної організації з гнучким лідерством, заснованим на взаєморозумінні між ДВ та ГС. Це означає, що система повинна розуміти необхідність, час та ступінь делегування державної влади між ДВ та ГС. Своєю чергою, ДВ та ГС повинні активно брати участь у публічному управлінні, щоб відкрити систему

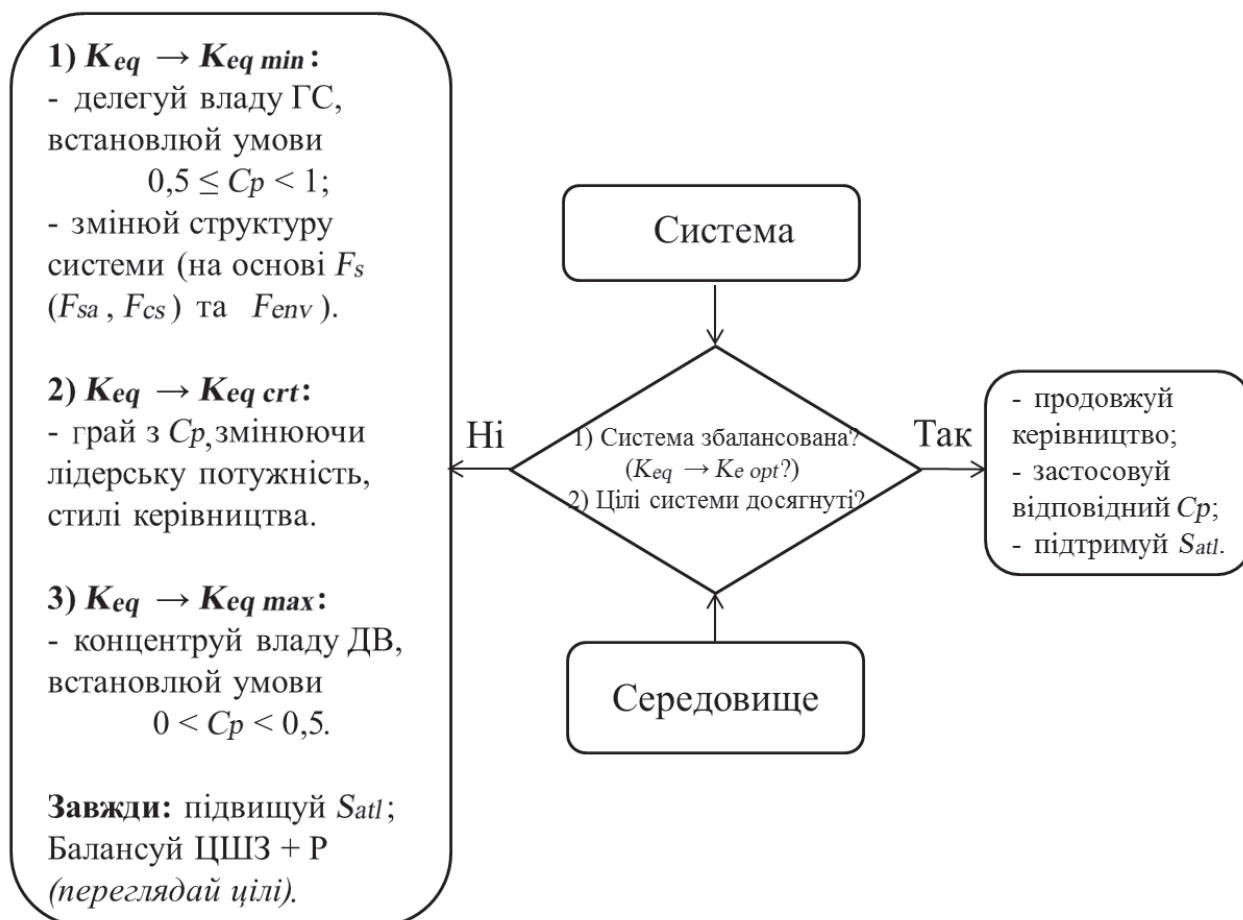


Рис. 3. Модель делегування керівництва між ДВ та ГС
 Джерело: створено автором.

достатньо зворотного зв'язку та постійного спілкування, заснованого на чітко оголошених та адаптованих до середовища національних цінностях, переконаннях, єдності зусиль та цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Naplyokov Y. V.* (2011). "Increasing unit effectiveness in a dynamic environment by implementing a leadership mathematical model". Master's Thesis, U.S. Army Command and General Staff College, CARL, Fort Leavenworth, KS 66027-2301, USA.
2. *Pollitt Cristopher, Bouckaert Geert.* (2011). Public management reform. A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, third edition. New York: Oxford University Press.
3. *Hoos J., Jenei G., Vass L.* (2003). Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms, In: Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices, (eds.) M. Potucek, L. T. Leloup, G. Jenei, L. Varadi, NISPAcee.
4. *Mikward H. B., Provan K. G.* (2000). Governing the Hollow State. Journal of Public Administration Research and Theory 10 (2): 359–379.
5. *Attila Agh.* (2013). Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe. Croatian and Comparative Public Administration, p. 739–762.
6. *Tainter Joseph A.* (1988). The nature of complex societies, New York: Cambridge University Press.
7. *Utomo Tri, Widodo W.* (2009). Balancing decentralization and deconcentration: emerging need for asymmetric decentralization in the unitary states. Graduate School of International Development Nagoya University. Jahan. Discussion Paper № 174.
8. *Korzenko V. V.* (2016). "The phenomenon of philosophy as "Practical wisdom" of state governance", Theory and Practice of Public Administration, vol. 2 (53), p. 1–7.
9. *Geert Bouckaert, Mzia Mikeladze.* (2009). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, vol. I, № 2, winter 2008/2009.
10. *Maslow A. H.* (1943). "A theory of human motivation." Psychological Review. 50 (4), p. 370–396.
11. *Lenski G. E.* (1966). Power and Privilege. A Theory of Social Stratification. New York: McGraw-Hill.
12. *Childe Gordon V.* (1951). Social evolution. Publisher: Henry Schuman.
13. *Tianer Joseph, A.* 2003. The nature of complex societies, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
14. *Haas Jonathon* (1982). The Evolution of the Prehistoric State. Columbia University Press, New York.
15. *Strange J.* (2005). Center of Gravity and Critical Vulnerabilities. Quantico, VA., USA, Marine Corps University, Defense automated printing service center [E-Reader Version]. Retrieved from: http://jpsc.ndu.edu/Portals/72/Documents/JC2IOS/Additional_Reading/3B_COG_and_Critical_Vulnerabilities.pdf
16. *Bielska T. V., Naplyokov Y. V.* (2017). Maximum allowable risk in decision-making process. // Public Management. № 7 (2). p. 76–88. Retrieved from <http://vadnd.org.ua/app/uploads/2017/07/Англ.pdf>
17. *Ashby Ross W.* (1957). An Introduction to Cybernetics. Second Impression. London: Chapman & Hall LTD.
18. *Solovyov V. S.* (1873–1877). Kryza zachidnoi filosofii [The crisis of Western philosophy], 2nd ed, Book Society Prosvita. St. Petersburg, Russian Empire.

18. *Sidoruk O.* (2016). Detsentralizatsiia: rezul'taty, vyklyk i perspektyvy [Decentralization: Results, Challenges and Prospects], Analytical report. Democratic Initiative Foundation named after Ilk Kucheriv. Kyiv, Ukraine.
19. *Senge P. M.* (2006). The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization. New York, N.Y.: Doubleday.
20. *Gerras Stephen J.* (2008). Thinking Critically about Critical Thinking: A Fundamental Guide for Strategic Leaders, Planner's Handbook for Operational Design.
21. *Kyiv International Institute of Sociology.* (2016). Decentralization and local self-government reform: results of the second wave of sociological research, Analytical report. December 2016.
22. *Laboratory of legitimate initiatives.* (2018). Shadow Report on Reforms of state service and PA in Ukraine in 2017. U.S. Aid. Kyiv.
23. *Katrenko A. V., Parsternak O. V.* (2015). "The problem of optimality in the theory and practice of decision-making", *Visnyk Natsional'noho universytetu "Lviv's'ka politekhnika"*, vol. № 829, p. 359–373.
24. *Naplyokov Y. V.* (2018). "Changing of mental models for effective decision-making" // *Public Management* № 1 (11). p. 189–206. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
25. *Naplyokov Y. V.* (2014). "An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals." Master's Thesis, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, USA.
26. *Naplyokov Y. V.* (2018). The archetypal foundations of value choice in the process of adaptation to the modern society // *Public Management*. № 4 (14). p. 171–183. Retrieved from: <http://pub-management.com/index.php/about/article/view/109/94>
27. *Allen C. D.* (2012). "Creative Thinking for Individuals and Teams." An essay on creative thinking for military professionals. U.S. Army War College. Retrieved from: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/allen_creative_thkg_sr_ldrs.pdf
28. *Headquarters, Department of the Army* (2015), FM 6-0, Commander and Staff Organization and Operations. Washington, DC, USA, DOI: 104216-001.
29. *Bernhard I.* (2013). E-government and E-governance — Swedish Case Studies with Focus on the Local Level. Stockholm, Sweden: KTH, Royal Institute of Technology. Available at: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf>
30. *Heeks R.* (2001). Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action. E-Government Working Paper Series, № 12. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015485.pdf>

REFERENCES

1. *Naplyokov Y. V.* (2011). "Increasing unit effectiveness in a dynamic environment by implementing a leadership mathematical model". Master's Thesis, U.S. Army Command and General Staff College, CARL, Fort Leavenworth, KS 66027-2301, USA.
2. *Pollitt Cristopher, Bouckaert Geert.* (2011). Public management reform. A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, third edition. New York: Oxford University Press.
3. *Hoos J., Jenei G., Vass L.* (2003). Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms, In: *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices,*

- (eds.) M. Potucek, L. T. Leloup, G. Jenéi, L. Varadi, NISPAcee.
4. *Mikward H. B., Provan K. G.* (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 359–379.
 5. *Attila Agh.* (2013). Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe. *Croatian and Comparative Public Administration*, p. 739–762.
 6. *Tainter Joseph A.* (1988). The nature of complex societies, New York: Cambridge University Press.
 7. *Utomo Tri, Widodo W.* (2009). Balancing decentralization and deconcentration: emerging need for asymmetric decentralization in the unitary states. Graduate School of International Development Nagoya University. Jahan. Discussion Paper № 174.
 8. *Korzenko V. V.* (2016). “The phenomenon of philosophy as “Practical wisdom” of state governance”, *Theory and Practice of Public Administration*, vol. 2 (53), p. 1–7.
 9. *Geert Bouckaert, Mzia Mikeladze.* (2009). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, vol. I, № 2, winter 2008/2009.
 10. *Maslow A. H.* (1943). “A theory of human motivation.” *Psychological Review*. 50 (4), p. 370–396.
 11. *Lenski G. E.* (1966). Power and Privilege. A Theory of Social Stratification. New York: McGraw-Hill.
 12. *Childe Gordon V.* (1951). Social evolution. Publisher: Henry Schuman. Tianer Joseph, A. 2003. The nature of complex societies, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
 13. *Haas Jonathon* (1982). The Evolution of the Prehistoric State. Columbia University Press, New York.
 14. *Strange J.* (2005). Center of Gravity and Critical Vulnerabilities. Quantico, VA., USA, Marine Corps University, Defense automated printing service center [E-Reader Version]. Retrieved from: http://jpsc.ndu.edu/Portals/72/Documents/JC2IOS/Additional_Reading/3B_COG_and_Critical_Vulnerabilities.pdf
 15. *Bielska T. V., Naplyokov Y. V.* (2017). Maximum allowable risk in decision-making process. // *Public Management*. № 7 (2). p. 76–88. Retrieved from <http://vadnd.org.ua/app/uploads/2017/07/Англ.pdf>
 16. *Ashby Ross W.* (1957). An Introduction to Cybernetics. Second Impression. London: Chapman & Hall LTD.
 17. *Solovyov V. S.* (1873–1877). Kryza zachidnoi filosofii [The crisis of Western philosophy], 2nd ed, Book Society Prosvita. St. Petersburg, Russian Empire.
 18. *Sidoruk O.* (2016). Detsentralizatsiia: rezul'taty, vyklyk i perspektyvy [Decentralization: Results, Challenges and Prospects], Analytical report. Democratic Initiative Foundation named after Ilk Kucheriv. Kyiv, Ukraine.
 19. *Senge P. M.* (2006). The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization. New York, N.Y.: Doubleday.
 20. *Gerras Stephen J.* (2008). Thinking Critically about Critical Thinking: A Fundamental Guide for Strategic Leaders, Planner's Handbook for Operational Design.
 21. *Kyiv International Institute of Sociology.* (2016). Decentralization and local self-government reform: results of the second wave of sociological research, Analytical report. December 2016.
 22. *Laboratory of legitimate initiatives.* (2018). Shadow Report on Reforms of state service and PA in Ukraine in 2017. U.S. Aid. Kyiv.
 23. *Katrenko A. V., Parsternak O. V.* (2015). “The problem of optimality in the theory and practice of decision-making”,

- Visnyk Natsional'noho universytetu "Lvivs'ka politekhnika", vol. № 829, p. 359–373.
24. *Naplyokov Y. V.* (2018). "Changing of mental models for effective decision-making" // Public Management № 1 (11). p. 189–206. Retrieved from: <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
 25. *Naplyokov Y. V.* (2014). "An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals." Master's Thesis, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, USA.
 26. *Naplyokov Y. V.* (2018). The archetypal foundations of value choice in the process of adaptation to the modern society // Public Management. № 4 (14). p. 171–183. Retrieved from: <http://pub-management.com/index.php/about/article/view/109/94>
 27. *Allen C. D.* (2012). "Creative Thinking for Individuals and Teams." An essay on creative thinking for military professionals. U.S. Army War College. Retrieved from: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/allen_creative_thkg_sr_ldrs.pdf
 28. *Headquarters*, Department of the Army (2015), FM 6-0, Commander and Staff Organization and Operations. Washington, DC, USA, DOI: 104216-001.
 29. *Bernhard I.* (2013). E-government and E-governance — Swedish Case Studies with Focus on the Local Level. Stockholm, Sweden: KTH, Royal Institute of Technology. Available at: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf>
 30. *Heeks R.* (2001). Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action. E-Government Working Paper Series, № 12. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015485.pdf>.

УДК: 351.814.1-005.52:005334

Непомнящий Александр Михайлович,
доктор наук з державного управління,
академік Академії будівництва України,
професор кафедри публічного адміністру-
вання, Міжрегіональна Академія управ-
ління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фро-
метівська, 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 управ-
лению, академик Академии строительст-
ва Украины, профессор кафедры публично-
го 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

**Непомнюшчый Oleksandr
Mykhailovych,**

Doctor of science in Public Administra-
tion, Academician of Academy of building
of Ukraine, Professor of the Department of
Public Administration, Interregional Aca-
demy of Personnel Management, 03039,
Kyiv, Str. Frometivska, 2, (044) 490 95 00,
e-mail: n_a_m@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150

Барзилович Дмитро Владиславович,
Президент, Всеукраїнська громадська ор-
ганізація “Асоціація експертів будівельної
галузі”, 02000, м. Київ, проспект Собор-
ності, 15/17, тел.: (097) 255 43 54, e-mail:
akela16@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150

Барзилович Дмитрий Владиславович,
Президент, Всеукраинская обществен-
ная организация “Ассоциация экспертов
строительной отрасли”, 02000, г. Киев, проспект Соборности, 15/17, тел.: (097) 255
43 54, e-mail: akela16@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150

Barzylovich Dmitry Vladislavovich,

President, Ukrainian Public Organization “Association of Building Industry Experts”, 02000,
Kyiv, Prospect Sobornosti, 15/17, tel.: (097) 255 43 54, e-mail: akela16@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5766-3150





Медведчук Оксана Валеріївна,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: medvedchuk_o@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2795-8193

Медведчук Оксана Валерьевна,
аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: medvedchuk_o@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2795-8193

Medvedchuk Oksana Valeriyovna,
postgraduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: medvedchuk_o@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2795-8193

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-195-209

РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ РИЗИКІВ ПРИ БУДІВНИЦТВІ ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ СПОРУД

Анотація. Визначено актуальність і необхідність удосконалення механізмів державного регулювання економічних відносин у країні. На сьогодні існує безліч апробованих світовим досвідом кількісних, описових, імітаційних підходів до управління ризиком інвестиційного проекту в реальному секторі. Їх вибір потребує врахування особливостей державного регулювання будівельної галузі на засадах ризик-менеджменту. Методи оцінювання ризиків розглядаються у працях вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема таких, як С. Болотін [3], Н. Бланас, К. Сіракуліс та Х. Пандемменоу [19], В. Кошелев [8], О. Кружилко [9], Т. Морозова [11], І. Птухіна [12], А. Шниров [13], С. Шульженко [14], С. Хендріксон [16]. Зазначено, що недостатньо опрацьованими залишаються особливості державного регулювання діяльності суб'єктів будівельної галузі та комплексне розуміння усіх переваг і недоліків різних методів оцінювання ризиків у будівництві. Обґрунтовано, що основним завданням аналізу ризику інвестором є побудова коректної моделі (подання) проекту, яка використовується для прийняття рішення про фінан-

сування спорудження того чи іншого об'єкта. Базові групи методів аналізу ризику фінансування проекту інвестором легко визначити по ключовому предмету розгляду — це може бути або схема фінансових потоків, що виникають при його фінансуванні, або власне проект як соціально-економічний феномен. Зроблено висновок, що використання ризик-менеджменту в управлінні інвестиційно-будівельними проектами виступає сучасним інструментарієм механізму державного регулювання та управління ризиками організацій будівельного комплексу.

Ключові слова: державне регулювання у сфері будівництва, ризик-менеджмент, методи оцінювання ризиків, інвестиційно-будівельні проекти.

РИСК-МЕНЕДЖМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОЦЕНКИ РИСКОВ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЭКСПЛУАТАЦИИ СООРУЖЕНИЙ

Аннотация. Определена актуальность и необходимость совершенствования механизмов государственного регулирования экономических отношений в стране. На сегодня существует множество апробированных мировым опытом количественных, описательных, имитационных подходов к управлению риском инвестиционного проекта в реальном секторе. Их выбор требует учета особенностей государственного регулирования строительной отрасли на основе риск-менеджмента. Методы оценки рисков рассматриваются в трудах отечественных и зарубежных ученых, в частности таких, как С. Болотин [3], Н. Бланас, К. Сиракулис и Х. Пандемменоу [19], В. Кошелев [8], А. Кружилка [9], Т. Морозова [11], И. Птухин [12], А. Шныров [13], С. Шульженко [14], С. Хендриксон [16]. Отмечено, что недостаточно проработанными остаются особенности государственного регулирования деятельности субъектов строительной отрасли и комплексное понимание всех преимуществ и недостатков различных методов оценки рисков в строительстве. Обосновано, что основной задачей анализа риска инвестором является построение корректной модели (представления) проекта, которая используется для принятия решения о финансировании строительства того или иного объекта. Базовые группы методов анализа риска финансирования проекта инвестором легко определить по ключевому предмету рассмотрения — это может быть либо схема финансовых потоков, возникающих при его финансировании, или собственно проект как социально-экономический феномен. Конкретизировано, что использование риск-менеджмента в управлении инвестиционно-строительными проектами выступает современным инструментарием механизма государственного регулирования и управления рисками организаций строительного комплекса.

Ключевые слова: государственное регулирование в сфере строительства, риск-менеджмент, методы оценки рисков, инвестиционно-строительные проекты.

RISK-MANAGEMENT AS AN INSTRUMENT OF THE PUBLIC REGULATION OF RISK ASSESSMENT IN CONSTRUCTION AND OPERATION OF BUILDINGS

Abstract. The urgency of the article lies in the need of improving the mechanisms of public regulation of economic relations in the country. To date, there are many internationally recognized quantitative, descriptive, and imitative approaches to the managing the risk of an investment project in the real sector. Their choice requires taking into account the peculiarities of public regulation of the construction industry on the basis of risk management. Methods of risk assessment are considered in the works of domestic and foreign scientists, in particular such as S. Bolotin [3], N. Blanas, C. Syraculis and H. Pandemmenou [19], V. Koshchelev [8], O. Kruzhilko [9], T. Morozova [11], I. Ptukhina [12], A. Snirov [13], S. Shulzhenko [14], S. Hendrickson [16]. The peculiarities of public regulation of the activity of the construction industry actors and a comprehensive understanding of all the advantages and disadvantages of various methods of risk assessment in construction are still insufficiently worked out. The main task of the investor's risk analysis is to construct the correct model (presentation) of the project, which is used to make a decision to finance the construction of a particular object. The basic groups of methods for analyzing the risk of financing a project by an investor can easily be determined by the key subject of consideration — this may be either a scheme of financial flows that arise from its financing, or a project itself as a socio-economic phenomenon. The use of risk management in the management of investment and construction projects serves as a modern tool for the public regulation and risk management of construction companies.

Keywords: public regulation in the field of construction, risk management, risk assessment methods, investment and construction projects.

Постановка проблеми. В умовах недосконалості механізмів державного регулювання економічних відносин у країні організації різних типів і розмірів стикаються із зовнішніми та внутрішніми чинниками та впливами, через які стає неможливо визначити, яким чином і коли вони зможуть досягти своїх цілей. Хоча існує безліч апробованих світовим досвідом кількісних, описових, імітаційних підходів до управління ризиком інвестиційного проекту в реальному секторі, однак весь спектр методів на практиці широко не за-

стосовується. Найчастіше обмежуються елементарним ранжуванням ризикованості тих чи інших проектів і зведенням правил щодо віднесення проектів до тієї чи іншої категорії ризикованості.

Під час роботи з простими проектами ця методика виправдовує себе, але зі зростанням складності проектів ризик-менеджмент стає неможливим без залучення більш детальних розробок. А для цього необхідне врахування особливостей державного регулювання діяльності суб'єктів будівельної галузі та комплексне

розуміння усіх переваг і недоліків різних методів оцінювання ризиків у будівництві. Тому на практиці усе частіше застосовується такий ефективний управлінський інструментарій як ризик-менеджмент.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Через значну непередбачуваність капіталовкладень в українську будівельну галузь аналіз ризику займає особливо важливе місце в передінвестиційних дослідженнях фірм, що працюють на українському ринку. Методи оцінювання ризиків розглядаються у працях вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема таких, як С. Болотін [3], Н. Бланас, К. Сіракуліс та Х. Пандемменоу [19], В. Кошелев [8], О. Кружилко [9], Т. Морозова [11], І. Птухіна [12], А. Шниров [13], С. Шульженко [14], С. Хендріксон [16]. Проблематика державного регулювання оцінювання ризиків при будівництві та експлуатації споруд, управління ризиками та концепт ризик-менеджменту є предметом досліджень І. Азарова [1], К. Басенко [2], Ф. Вінгбін [20], І. Власенко [4], О. Воскобійник [5], Н. Джил та Б. Тезер [17], А. Калашнікова [7], В. Мелко [10].

Метою статті є аналіз використання ризик-менеджменту в управлінні інвестиційно-будівельними проектами як сучасного інструментарію механізму державного регулювання у сфері будівництва через з'ясування придатності для застосування при будівництві та експлуатації споруд методів оцінювання ризиків (на основі ISO 31010-2011).

Виклад основного матеріалу. Наразі в економіці України склалася

ситуація, коли сама економіка — основні виробничі фонди, застарілі технології, технічні та технологічні системи об'єктів будівництва є джерелом ризиків аварій і катастроф. Об'єктивно існуюча і принципово непереборна невизначеність, що має місце при прийнятті державно-управлінських, організаційно-економічних і проектних системно-технічних рішень, призводить до того, що ризик таких рішень ніколи не буває нульовим. Ризик притаманний кожному проекту, кожному процесу і кожному рішенням на всіх стадіях життєвого циклу проекту. Тому ризик повинен бути керованим на кожній стадії, а це можливо лише за умови інтеграції ризик-менеджменту в управління інвестиційно-будівельними проектами та будівельною галуззю загалом.

Процес управління ризиком починається з його ідентифікації. Протягом усього процесу організації здійснюють комунікації і консалтинг із зацікавленими сторонами, аналізують ризик і засоби управління, які модифікують його з метою забезпечення того, що подальша обробка ризику не буде потрібною.

Державне регулювання у цій сфері має міцне міжнародне нормативне підґрунтя. Зокрема, розроблено відповідний стандарт (ISO 31010-2011), який детально описує систематичний та логічний процес управління ризиками. У той час як усі організації управляють ризиком до певної міри, цей Стандарт встановлює певні принципи, при виконанні яких управління ризиками стає більш ефективним.

Розвиненим є і механізм державного регулювання ризиків через

страхування у будівельній сфері. Як зазначає В. Мелко, світова практика виробила два принципових підходи до державного регулювання ризиків у будівництві: **континентальний** (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія, Японія) та **англо-американський** (США, Велика Британія, Канада, Австралія). Континентальна система заснована на суворій законодавчій регламентації діяльності суб'єктів ринку, при цьому закони та кодекси детально регламентують усі сторони діяльності суб'єктів будівельної сфери і систематичний контроль за дотриманням законодавства при проведенні страхових операцій. Для континентальної моделі державного регулювання характерні такі форми, як перевірка виконання бізнес-планів, нагляд за поточними операціями, регулярні перевірки страхових компаній тощо. В англо-американській системі більшість сторін господарського життя не кодифіковано. Законодавство визначає лише найзагальніші умови, правові рамки державного регулювання економічної діяльності, без детальної регламентації. У межах цієї правової системи будується ліберальна модель державного регулювання, в якій основна увага приділяється контролю фінансового стану компаній на основі вивчення їх звітності [10, с. 47].

Стандарт ISO 31010-2011 розглядає ризик як вплив невизначеності на досягнення цілей організацією. Система державного регулювання та управління ризиками організацій будівельного комплексу, на думку К. Басенко, включає:

“1) діюче нормативне, правове, програмне, інформаційне, матері-

ально-технічне, кадрове забезпечення, організаційну культуру, у рамках яких здійснюється функціонування будь-якої системи управління;

2) об'єкт управління — ризик, ризикові та економічні інвестиції, а також соціально-ризикові відносини, що виникають у процесі реалізації ризику;

3) суб'єкт управління — спеціальна група людей (структурний підрозділ: відділ, служба або менеджер по ризику, фінансовий менеджер та ін.), що здійснює цілеспрямоване функціонування об'єкта управління різними прийомом і методами управлінської дії” [2, с. 57].

Дослідниця І. Азарова (м. Одеса), відповідно до поширеного в зарубіжних країнах підходу Construction Risk Management System (CRMS), пропонує процес ідентифікації ризиків розглядати як послідовність шести етапів [1, с. 12]:

- 1) виявлення невизначеностей;
- 2) складання попереднього контрольного списку;
- 3) сценарії наслідків;
- 4) відображення ризиків;
- 5) систематизований перелік ризиків;
- 6) сумарний ризик.

Оцінювання ризику може бути виконане з різним ступенем глибини і деталізації з використанням одного або кількох методів різного рівня складності. Форма оцінки та її вихідні дані повинні бути сумісні з критеріями ризику, встановленими при визначенні сфери застосування. При виборі методу оцінювання ризику необхідно враховувати, що метод повинен [8]:

— відповідати ситуації, що розглядається, і організації;

– надавати результати у формі, що сприяє підвищенню обізнаності про вид ризику і способи його обробки;

– забезпечувати простежуваність, відтворюваність і верифікацію процесу і результатів.

Таким чином основним завданням аналізу ризику інвестором є побудова коректної моделі (подання) проекту, яка використовується для прийняття рішення про фінансування спорудження того чи іншого об'єкта. Базові групи методів аналізу ризику фінансування проекту інвестором легко визначити по ключовому предмету розгляду — це може бути або схема фінансових потоків, що виникають при його фінансуванні, або власне проект як соціально-економічний феномен.

Держава здійснює нагляд та регулювання будівельної діяльності в країні, державне управління в цій сфері покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, через яке Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади, зокрема Державної архітектурно-будівельної інспекції України, у віданні якої і є контроль за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил у будівництві. Мінрегіон провадить моніторинг ризиків у процесі будівництва та експлуатації споруд та висуває законодавчі й інші нормативно-правові подання щодо покращення державного регулювання у сфері будівництва.

Слід зауважити, що для процесів будівництва характерні особливості, що визначають види, ступінь впливу

ризикових факторів, а також комплекс методів та інструментів діагностики. Будівельні ризики з'являються у результаті будівництва об'єктів і викликають відхилення ходу будівництва від планових завдань. Види ризиків, що зустрічаються при реалізації проекту, різноманітні. У загальному вигляді їх можна розділити на внутрішні і зовнішні. Основними зовнішніми ризиками є природні, економічні, технічні та адміністративні ризики. До них належать, зокрема, ризики виникнення форс-мажорних обставин, зміни політичного середовища, курсу валют, інфляції, зміни відсоткової ставки.

Внутрішні ризики поділяються на ресурсні ризики, класифікуються за видами ресурсів, споживаних у процесі будівництва, втрати яких можуть виникнути на різних етапах будівництва, і партнерські ризики, що включають контрактні, об'єктні, ризики взаємодії між суб'єктами системи поставок і ризики управління поточними процесами. Партнерські ризики включають ризики недопоставки сировини та комплектуючих, поставки неякісних матеріалів і компонентів, порушення строків поставки, недостатнього фінансування. До технологічних ризиків будівництва відносять передконструкційні (технічні характеристики, планування, будівництво, випробування та прийняття в експлуатацію) і постконструкційні (експлуатація об'єктів та підтримка їх експлуатаційної придатності).

Пильна увага органів державного регулювання будівельної діяльності приділяється до такої особливої групи внутрішніх ризиків, які характери-

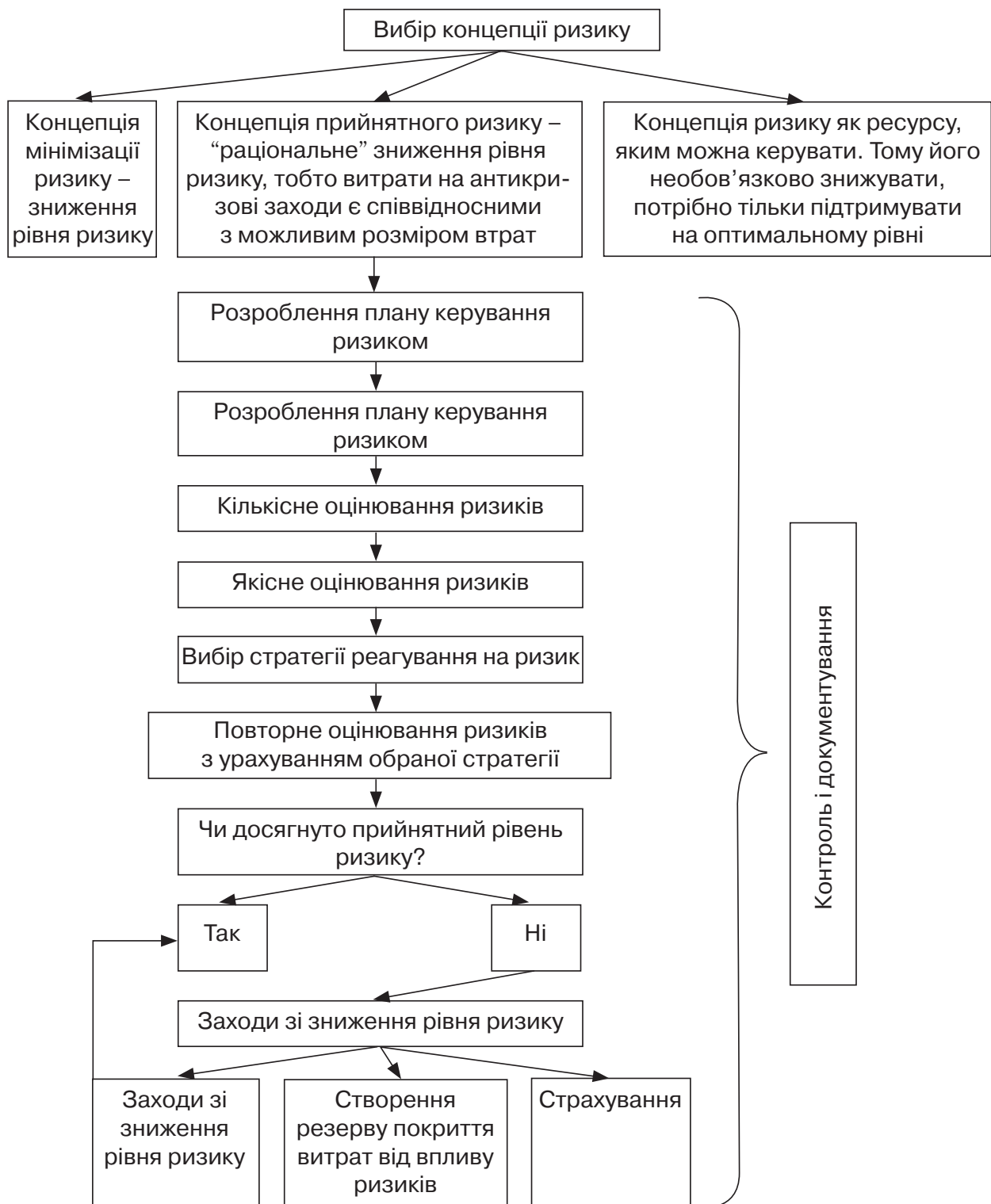
зують суспільний характер продукту будівельної діяльності, як ризик від можливої його відмови. Врахування актуальних ризиків можливої відмови (неможливості використовувати об'єкт або його складову за функціональним призначенням) є основою для диференціації ступеня і методів державного регулювання щодо об'єктів будівництва.

Оскільки зовнішні ризики не піддаються впливу, основна увага спрямована на управління внутрішніми ризиками [9].

Виходячи із сутності і завдань управління інвестиційно-будівельними проектами, для оцінювання та управління ризиком проектування і будівництва, а також фінансових відносин, що виникають у ході ресурсного забезпечення будівельних проектів, використовується система ризик-менеджменту. Виявлення особливостей застосування ризик-менеджменту в інвестиційно-будівельному проектуванні вимагає аналізу алгоритмів оцінки та управління ризиками. Слід зауважити, що розроблені до теперішнього часу загальні підходи до управління ризиками не враховують специфіки їх застосування в конкретних галузях економіки, і, зокрема, в інвестиційно-будівельній сфері. Проблема оцінювання невизначеності і ризику при управлінні інвестиційно-будівельними проектами донині не отримала належного вирішення. Багато в чому це зумовлено тим, що методи оцінювання ризиків, які використовуються при техніко-економічному обґрунтуванні об'єктів будівництва і реконструкції, далеко не повною мірою враховують специфіку буді-

вельної діяльності й особливості експлуатації об'єктів будівництва. До основних недоліків методів, що визначають проблеми управління ризиками в інвестиційно-будівельній діяльності, слід віднести: відсутність, звичайно, кількісного виміру, а отже, оцінювання ступеня невизначеності і ризику основних умов реалізації будівельних проектів; випадковий характер визначення (без проведення відповідного якісного і кількісного аналізу) можливих змін в параметрах інвестиційних проектів при їх реалізації; відсутність будь-якого обґрунтування доцільності використання в заданих умовах того чи іншого методу оцінювання впливу факторів ризику на параметри інвестиційного проекту в будівельній діяльності; використання тільки монопараметричного підходу до оцінки ризиків, незважаючи на часто наявну на практиці взаємозумовленість основних параметрів інвестиційно-будівельних проектів; відсутність будь-яких рекомендацій з моніторингу ризиків у процесі реалізації інвестиційних будівельних проектів.

У зв'язку з цим необхідно враховувати, що весь процес управління ризиками (див. рис.) в ході реалізації інвестиційно-будівельного проекту слід визначати як послідовність організаційно-техніко-економічних рішень і дій, спрямованих на регулювання ймовірності успішної реалізації проекту. При цьому потрібно, щоб успішна реалізація проекту була здійснена в межах запланованого терміну і певного бюджету з належною якістю, що забезпечує необхідний рівень безпеки будівельного проекту на стадії його будівництва



Загальний алгоритм управління ризиками інвестиційно-будівельного проекту*

*Складено авторами

і подальшої безпечної експлуатації споруд.

Аналіз ризику дає можливість при прийнятті рішень у ризикових ситуаціях визначити тенденції зміни майбутньої невизначеності [2]. Існують

різні методики оцінювання ризиків, кожна з яких має як позитивні, так і негативні сторони (див. табл.).

Виокремлюють чотири великі групи методів оцінювання ризиків, а саме:

Переваги та недоліки основних груп методів аналізу ризику

Група методів	Базовий принцип розроблення	Переваги	Недоліки
Абстрактні фінансові методи	Оцінювання достатньої суми додаткового забезпечення, яке повинен мати потенційний інвестор	За наявності достатнього забезпечення мінімізується ризик участі в проекті	Спектр доступних видів забезпечення в Україні є дуже обмеженим, оцінка якості забезпечення також складне завдання
Модифікації фінансових методів	Оцінка цінності реальних грошових потоків проектів для потенційного інвестора	Вигоди та ризики участі в різних проєктах можна легко порівняти	Врахування усіх аспектів ризику апіорі не є можливим
Експертні методи	Систематизація уявлень спеціалістів про реалізацію аналогічних проектів	За допомогою цих методів можна найповніше висвітлити усі ризики проектів	Експерти уявлення різних спеціалістів важко співвіднести з існуючою фінансовою термінологією
Модифікації експертних методів	Заміна експертних оцінок певними значеннями фінансових змінних на основі існуючої практики	В ідеалі таким чином можна отримати фінансову оцінку ризику, яка основана на уявленні широкого кола спеціалістів	Вплив аспектів ризику на доходи конкретного інвестора зазвичай не може бути стандартизовано та нормовано

* Складено авторами.

1. Теоретичні фінансові методи — це оцінка необхідного забезпечення на випадок невдачі проекту (сума забезпечення може бути достовірно оцінена), оцінювання розміру шкоди та упущеної вигоди, які може зазнати інвестор.

2. Модифікації абстрактних методів — комп'ютерне моделювання проекту, що дає можливість вираховувати точні фінансові потоки. Однак вплив усіх, особливо специфічних, факторів не може бути врахований.

3. Експертні методи — опис ризику експертними оцінками. Вони включають загальну кількісну або рангову оцінку ризикованості будівельного проекту, а також опис та ранжування аспектів проекту, які є джерелами ризику.

4. Модифікації експертних методів — спроби привести в експертних оцінках до абстрактних фінансових показників. Може використовуватися, наприклад, кумулятивна побудова ставки, виокремлення груп найменш ризикованих проектів на основі переліку об'єктів потенційного фінансування.

Аналіз чутливості дозволяє оцінити вплив різних чинників на ключові показники реалізації проекту. Для житлового будівництва такими факторами є зміни закупівельних цін, стабільність роботи технічних засобів, безперервність забезпечення будівельних ділянок матеріалами, якість виконання зобов'язань підрядниками. У процесі аналізу оцінюються граничні значення факторів ризику. Загалом аналіз чутливості

допомагає виявити фактори, які здійснюють максимальний вплив на результати проекту, а також вибрати найбільш стійкий до ризиків варіант реалізації проекту [13]. Однак у даній методиці не піддається аналізу кореляційний взаємозв'язок та взаємозалежність між показниками, не досліджується можливість прийняття альтернативних рішень.

За допомогою аналізу ймовірного розподілу дохідності можна розглядати ризик з урахуванням часу, але є і негативний бік — суб'єктивність отриманих значень прибутковості і ймовірностей їх здійснення.

Імітаційна модель дозволяє аналізувати, піддавати оцінці варіанти прийнятого рішення, а також одночасно враховувати кілька факторів ризику. Слабкою стороною такої методики є те, що в ризиковій ситуації складно знайти альтернативні шляхи вирішення, а якщо аналізу піддається ситуація, яка не має аналогів, то застосовувати дану методику важко.

За допомогою методики оцінки ризику на основі експертного методу, а також аналізу якості кредиту можна знайти найістотніші ризики і середні ймовірності їх настання, але отримані результати будуть носити суб'єктивний характер.

Завдяки моделі, заснованій на застосуванні ланцюгів Маркова, можна визначити поведінку виробничої системи в будь-який період, віддалений від початкового. Мінусом є математичні труднощі при побудові перехідної матриці при аналізі економічних об'єктів, а також складний добір вірогідних відомостей.

Методика на основі комплексного показника ризику дає можливість

врахувати найважливіші чинники усіх боків виробничої діяльності підприємства, дозволяє проаналізувати вплив факторних показників на результуючий в їх взаємозалежності і визначити групи факторів, що найбільш впливають на ступінь ризику [3].

На наш погляд, для оцінювання ризиків з метою диференціації регуляторного впливу держави при спорудженні й експлуатації будівель і споруд така методика є найбільш прийнятною, оскільки дозволяє комплексно оцінити ризик від можливої їх відмови, який визначається залежно від потенційної небезпеки для здоров'я і життя людей, що постійно або періодично перебувають на об'єкті чи зовні; обсягу можливого економічного збитку; можливості втрати об'єктів культурної спадщини; припинення функціонування об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури. Певним недоліком застосування цієї методики є деяка узагальненість та усередненість підходів, яка недостатньо відображає особливості конкретних проектів та динаміку зміни ризиків протягом їх життєвого циклу.

Водночас слід відзначити, що в управлінні інвестиційно-будівельними проектами сформувалися деякі загальні підходи, які дозволяють визначити послідовність дій при дослідженні ризиків в інвестиційно-будівельній сфері:

- 1) виділяється ризик, що володіє найбільшою важливістю для проекту;
- 2) розраховується перевитрата коштів з урахуванням ймовірності настання несприятливої екологічної

ситуації в реалізації інвестиційно-будівельного проекту;

3) розробляється комплекс організаційно-техніко-економічних заходів, які передбачають зниження ймовірності ризикової події;

4) розраховуються додаткові витрати на реалізацію антиризикових заходів;

5) виконується порівняння необхідних витрат на реалізацію запропонованих заходів з можливою перевитратою коштів унаслідок настання ризикової ситуації;

6) приймається рішення про реалізацію або про відмову від антиризикових заходів;

7) вибирається наступний за важливістю ризик, для якого повторюється процес зіставлення ймовірності і наслідків ризикових подій з витратами на заходи щодо їх зниження [2].

Існуючі методи оцінювання ризиків при проектуванні, будівництві, реконструкції, ремонті та експлуатації будівель і споруд потребують подальшого розвитку. Особливо це стосується управління інвестиційними ризиками в будівельній діяльності. Причиною тому є мінливі ціни на будівельні матеріали і конструкції, транспортування і експлуатацію будівельних машин, механізмів та устаткування, перевезення робітників на об'єкти будівництва, витрати на відрядження при виконанні робіт в інших регіонах і на віддалених об'єктах. З'являються нові види витрат (плата за землю, нові види податків і зборів, різні види страхування, витрати на отримання вихідних даних, технічних умов і погоджень, відсотки за кредитами та ін.). Усе це свідчить про те, що ймовірнісна при-

рода будівельного виробництва вимагає розвитку теорії управління інвестиційно-будівельними проектами в умовах ризиків.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, використання ризик-менеджменту в управлінні інвестиційно-будівельними проектами виступає сучасним інструментарієм механізму державного регулювання та управління ризиками організацій будівельного комплексу. Відповідно до міжнародного стандарту ISO 31010-2011 оцінка ризику в ході ризик-менеджменту здійснюється з різним ступенем глибини і деталізації та з використанням одного або кількох методів різного рівня складності. Однак, застосовуючи будь-яку методику, завжди треба враховувати як її позитивні, так і негативні сторони.

Наразі у сучасній Україні існує низка обмежень для використання традиційних методів аналізу ризику, що вимагає вдосконалення державного регулювання діяльності суб'єктів будівельної галузі загалом та управління ризиками організацій будівельного комплексу зокрема. Серед проблем, які вимагають державного урегулювання, можна назвати достатньо вузький спектр видів забезпечення, проблеми оцінювання якості забезпечення, неможливість врахування усіх існуючих аспектів ризику, співвідношення експертних уявлень та фінансової термінології, стандартизації та нормування впливу аспектів ризику на конкретного інвестора. Для нівелювання недоліків абстрактно фінансових та експертних методів оцінки ризиків при будівництві можна враховувати розши-

рений перелік чинників ризику, які впливають на участь у проєкті конкретного інвестора, більш коректне використання експертних та якісних оцінок при прийнятті управлінських, проєктних, фінансових, технологічних рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Азарова І. Б.* Управління ризиками проєктів у галузі житлового будівництва / І. Б. Азарова // Управління розвитком складних систем. — 2015. — Вип. 23 (1). — С. 11–20.
2. *Басенко К. О.* Поєднання прямого та непрямого державного впливу на зменшення інвестиційних ризиків у будівельному комплексі / К. О. Басенко // Агросвіт. — 2013. — № 12. — С. 55–60.
3. *Болотин С. А.* Конвергенция организационно-технологического и архитектурно-строительного проектирования ориентированного на энергоресурсосбережение при строительстве и эксплуатации зданий: монография / С. А. Болотин, А. Х. Дадар. — СПб.: СПбГАСУ, 2010. — 143 с.
4. *Власенко І. М.* Теоретичні засади процесів державного управління ризиками у будівництві та експлуатації споруд / І. М. Власенко // Інвестиції: практика та досвід. — 2018. — № 1. — С. 122–124.
5. *Воскобійник О. П.* Сучасний стан проблеми керування технічними ризиками (ризик-менеджмент) у будівництві / О. П. Воскобійник, О. В. Семко // Наук. пр.: Зб. Полтав. нац. тех. ун-ту ім. Ю. Кондратюка. — 2015. — Вип. 1. — С. 35–44. — Серія: Галузеве машинобудування, будівництво.
6. *ИСО/МЭК 31010-2011* // Менеджмент риска. Методы оценки риска. — М.: Стандартиформ, 2012. — С. 11–13.
7. *Калашников А. А.* Организация, управление и планирование в строительстве. Базовые принципы и основы организации инвестиционно-строительных проектов / А. А. Калашников, Н. И. Ватин. — СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2011. — 189 с.
8. *Кошелев В. А.* Анализ рисков в жилищном строительстве: методы и инструменты / В. А. Кошелев, Л. А. Соунова // Рос. предпринимательство. — 2014. — № 3 (249). — С. 34–41.
9. *Кружилко О. Є.* Застосування модифікованого матричного методу оцінювання виробничого ризику на підприємствах будівельної галузі / О. Є. Кружилко, Я. Б. Сторож, О. В. Богданова, І. З. Лютак // Вісті Донец. гірничого ін-ту. — 2017. — № 1. — С. 107–112.
10. *Мелко В. Л.* Імплементация міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні / В. Л. Мелко // Аспекти публіч. упр. — 2016. — № 37–38. — С. 40–49.
11. *Морозова Т. Ф.* Организация поточной застройки кварталов объектами соцкультбыта / Т. Ф. Морозова, Н. Н. Боковая, Ц. Ся // Строительство уникальных зданий и сооружений. — 2013. — № 1. — С. 36–46.
12. *Птухина И. С.* Развитие стоимостного инжиниринга в строительстве / И. С. Птухина, А. А. Лисков, И. А. Птухин // Строительство уникальных зданий и сооружений. — 2012. — № 5. — С. 17–20.
13. *Шнырова А. И.* Современные методики оценки рисков в строительстве / А. И. Шнырова // Инновационная наука. — 2015. — № 12-2.
14. *Шульженко С. Н.* Формирование комплексных строительных программ в вероятностных условиях градостроительства / С. Н. Шульженко. — М.: Тульский полиграфист, 2009. — 139 с.

15. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* Philadelphia (USA): Project Management Institute. — URL: http://www.sovnet.ru/pages/public/pm_risk.htm
16. *Hendrickson C.* Project Management for Construction Fundamental Concepts for Owners, Engineers, Architects and Builders. Carnegie Mellon University, Pittsburgh. — URL: <http://pmbook.ce.cmu.edu/index.html>
17. *Gil N., Tether B. S.* Project risk management and design flexibility: Analysing a case and conditions of complementarity // Research Policy. — 2011. — Vol. 40. — P. 415–428.
18. *Industry Models of Risk Management and their Future.* — URL: <http://www.risksig.com/articles/index.html>
19. *Pandremmenou H., Sirakoulis K., Blanas N.* Success factors in the management of investment projects: a case study in the region of thessaly // Procedia — Social and Behavioral Sciences. — 2013. — Vol. 74. — P. 438–447.
20. *Yingbin Feng.* Effect of safety investments on safety performance of building projects // Safety Science. — 2013. — Vol. 59. — P. 28–45.
3. *Bolotin S. A., Dadar A. Kh.* (2010). Konvergentsiya organizatsionno-tekhnologicheskogo i arkhitekturno-stroitel'nogo proektirovaniya orientirovannogo na energoresursosberezhnie pri stroitel'stve i ekspluatatsii zdaniy [Convergence of organizational and technological and architectural and construction design focused on energy and resource conservation in the construction and operation of buildings]. Saint Petersburg: SPb-GASU [in Russian].
4. *Vlasenko I. M.* (2018). Teoretychni zasady protsesiv derzhavnoho upravlinnia ryzykamy u budivnytstvi ta ekspluatatsii sporud [Theoretical principles of the processes of public risk management in the construction and operation of buildings]. Investytsii: praktyka ta dosvid — Investments: practice and experience, 1, 122–124 [in Ukrainian].
5. *Voskobiinyk O. P., Semko O. V.* (2015). Suchasnyi stan problemy keruvannia tekhnichnymi ryzykamy (ryzyk-menedzhment) u budivnytstvi [Modern state of the problem of technical risk management (risk management) in construction]. Zbirnyk naukovykh prats [Poltavskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu im. Yu. Kondratiuka]. Ser.: Haluzeve mashynobuduvannia, budivnytstvo — Collection of scientific works [Poltava National Technical University named after Yu. Kondratyuk]. Series: Sectoral engineering, construction, 1, 35–44 [in Ukrainian].
6. *Menedzhment riska. Metody otsenki riska* [Risk management. Risk assessment techniques]. (2012). ISO/IEC 31010:2009 from December 1, 2011. № 680-ст. Moscow: Standartinform [in Russian].
7. *Kalashnikov A. A., Vatin N. I.* (2011). Organizatsiya, upravlenie i planirovanie v stroitel'stve. Bazovye printsipy i osnovy organizatsii investitsionno-stroitel'nykh proektov [Organization,

REFERENCES

1. *Azarova I. B.* (2015). Upravlinnia ryzykamy proektiv u haluzi zhytlovoho budivnytstva [Risk Management of Housing Projects]. Upravlinnia rozvytkom skladnykh system — Management of complex systems development, 23(1), 11–20 [in Ukrainian].
2. *Basenko K. O.* (2013). Poiednannia priamoho ta nepriamoho derzhavnoho vplyvu na zmenshennia investytsiynykh ryzykiv u budivelnomu kompleksi [A combination of direct and indirect state influence on the reduction of investment risks in the construction complex]. Ahrosvit — Agrosvit, 12, 55–60 [in Ukrainian].

- management and planning in construction. Basic principles and principles of organization of investment and construction projects]. Saint Petersburg: Izd-vo Politekhn. un-ta [in Russian].
8. *Koshelev V. A., Sosunova L. A. (2014). Analiz riskov v zhilishchnom stroitelstve: metody i instrumenty [Analysis of risks in housing construction: methods and tools]. Rossiyskoe predprinimatelstvo — Russian Entrepreneurship, 3 (249), 34–41 [in Russian].*
 9. *Kruzhylo O. Ye., Storozh Ya. B., Bohdanova O. V., Liutak I. Z. (2017). Zastosuvannya modyfikovanoho matrychnoho metodu otsiniuvannya vyrobnychoho ryzyku na pidpriemstvakh budivelnoi haluzi [Application of the modified matrix method for estimating production risk at the enterprises of the building industry]. Visti Donetskoho hirnychoho instytutu — Bulletin of Donetsk Mining Institute, 1, 107–112 [in Ukrainian].*
 10. *Melko V. L. (2016). Implementatsiia mizhnarodnoho dosvidu derzhavnoho rehuliuвання strakhuvannya ryzykiv budivelnoi diialnosti v Ukraini [Implementation of international experience in state regulation of insurance of construction activity risks in Ukraine]. Aspekty publichnoho upravlinnia — Aspects of public administration, 37–38, 40–49 [in Ukrainian].*
 11. *Morozova T. F., Bokovaya N. N., Sya Ts. (2013). Organizatsiya potочноy zastroyki kvartalov obektami sotskultbyta [Organization of flow building of neighborhoods by social and cultural objects]. Stroitelstvo unikalnykh zdaniy i sooruzheniy — Construction of unique buildings and structures, 1, 36–46 [in Russian].*
 12. *Ptukhina I. S., Liskov A. A., Ptukhin I. A. (2012). Razvitie stoimostnogo inzhiniringa v stroitelstve [The development of cost engineering in construction]. Stroitelstvo unikalnykh zdaniy i sooruzheniy — Construction of unique buildings and structures, 5, 17–20 [in Russian].*
 13. *Shnyrova A. I. (2015). Sovremennye metodiki otsenki riskov v stroitelstve [Modern methods of risk assessment in construction]. Innovatsionnaya nauka. — Innovative science, 12, 152–153 [in Russian].*
 14. *Shulzhenko S. N. (2009). Formirovanie kompleksnykh stroitelnykh programm v veroyatnostnykh usloviyakh gradostroitelstva [Formation of complex construction programs in the probabilistic conditions of urban development]. Moscow: Tul'skiy poligrafist [in Russian].*
 15. *A Guide to the Project Management. Body of Knowledge. (2000). Philadelphia: Project Management Institute. Retrieved from http://www.sovnet.ru/pages/public/pm_risk.htm [in English].*
 16. *Hendrickson C. (1998). Project Management for Construction Fundamental Concepts for Owners, Engineers, Architects and Builders. Pittsburgh: Carnegie Mellon University. Retrieved from <http://pmbook.ce.cmu.edu/index.html> [in English].*
 17. *Gil N., Tether B. S. (2011). Project risk management and design flexibility: Analysing a case and conditions of complementarity. Research Policy, 40, 415–428 [in English].*
 18. *Industry Models of Risk Management and their Future (n.d.). www.risksig.com. Retrieved from <http://www.risksig.com/articles/index.html> [in English].*
 19. *Pandremmenou H., Sirakoulis K., Blanas N. (2013). Success factors in the management of investment projects: a case study in the region of Thessaly. Procedia — Social and Behavioral Sciences, 74, 438–447 [in English].*
 20. *Feng Y. (2013). Effect of safety investments on safety performance of building projects. Safety Science, 59, 28–45 [in English].*



УДК 35:328.185

Поплавський Андрій Анатолійович,
аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом,
м. Київ, 04074, проспект Правди, 5-б, к. 40,
тел.: (067) 509 65 56, e-mail: andrey-sistema@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5384-1706

Поплавский Андрей Анатольевич,
аспирант кафедры публичного администрирования,
Межрегиональная Академия управления персоналом,
г. Киев, 04074, проспект Правды, 5-б, к. 40,
тел.: (067) 509 65 56, e-mail: andrey-sistema@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5384-1706

Poplavskyi Andriy Anatolievich,
postgraduate student of the Department of
Public Administration, Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv, 04074,
Prospect Pravdy, 5-b, sq. 40, tel.: (067) 509
65 56, e-mail: andrey-sistema@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5384-1706

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-210-219

СУЧАСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Анотація. Проаналізовано стан наукових напрацювань та міжнародних досліджень у сфері державного регулювання діяльності боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Розглянуто основні детермінанти феномену корупції та чинники формування організованої злочинності з урахуванням сучасних досягнень у галузях філософії, соціології та права. Зроблено спробу систематизувати основні ознаки регулювання діяльності боротьби з корупцією та організованою злочинністю, що відрізняються агрегуванням рейтингів корупційності, що пропонуються Індексом глобальної конкурентоспроможності. Проаналізовано стан законодавчої бази, позитивну і негативну динаміку впровадження проголошених у державі реформ та механізмів державного регулювання діяльності боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Акцентовано увагу на тому, що попри позитивні зрушення у регулюванні діяльності боротьби з корупцією та організованою злочинністю

існує ряд проблем, які потребують контролю як з боку держави, так і громадськості. Розглянуто проблеми виконання Державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, яка є надійним політичним документом, однак не має окремого бюджету, а разом з тим антикорупційні установи мають значні бюджетні асигнування, а підтримка донорів також допомагає реалізації.

Проаналізовано стан і джерела зародження організованої злочинності в Україні. Спираючись на дані, оприлюднені у вітчизняних та міжнародних дослідженнях, присвячених діяльності по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, встановлено, що важливим аспектом боротьби з організованою злочинністю є викорінення корупції. Тому боротьба з корупцією повинна бути всеохоплюючою.

Розглянувши складові антикорупційної політики, дійдемо висновку, що найважливішим завданням для України зараз є забезпечення стабільності інституційної структури та посилення антикорупційних зусиль, які постійно підриває правляча еліта, активізація інститутів громадськості, їх участь у міжнародних моніторингах та наглядовій місії за інститутами антикорупційної політики в Україні.

Ключові слова: корупція, механізми протидії корупції, протидія корупції, антикорупційне законодавство, НАБУ, громадський контроль.

СОВРЕМЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Аннотация. Проанализировано состояние научных разработок и международных исследований в сфере государственного регулирования деятельности по борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Рассмотрены основные детерминанты феномена коррупции и факторы формирования организованной преступности с учетом современных достижений в области философии, социологии и права. Сделана попытка систематизировать основные признаки регулирования деятельности по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, отличающиеся агрегированием рейтингов коррупционности, предлагаемых Индексом глобальной конкурентоспособности. Проанализировано состояние законодательной базы, положительная и отрицательная динамика механизмов государственного регулирования деятельности по борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Акцентируется внимание на том, что несмотря на положительные сдвиги в регулировании деятельности по борьбе с коррупцией и организованной преступностью существует ряд проблем, требующих контроля как со стороны государства, так и со стороны общественности. Рассмотрены проблемы выполнения Государственной программы по реализации антикоррупционной стратегии, которая является надежным политическим документом, однако не имеет отдельного бюджета, но вместе с тем антикоррупционные учреждения имеют значительные бюджетные ассигнования, помогает реализации и поддержки доноров.

Проанализировано состояние и источники зарождения организованной преступности в Украине. Ссылаясь на данные, обнародованные в отечественных и международных исследованиях, посвященных деятельности по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, установлено, что важным аспектом борьбы с организованной преступностью является искоренение коррупции. Поэтому борьба с коррупцией должна быть всеобъемлющей.

Рассмотрев составляющие антикоррупционной политики, приходим к выводу, что важнейшей задачей для Украины сейчас является обеспечение стабильности институциональной структуры и усиление антикоррупционных усилий, которые постоянно подрывает правящая элита, активизация институтов общественности, их участие в международных мониторингах и наблюдательной миссии за институтами антикоррупционной политики в Украине.

Ключевые слова: коррупция, механизмы противодействия коррупции, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, НАБУ, общественный контроль.

MODERN POTENTIAL OF THE STATE REGULATION OF THE ACTIVITY OF COMBATING CORRUPTION AND ORGANIZED SUSTAINABILITY

Abstract. The article analyzes the state of scientific developments and international research in the field of state regulation of the fight against corruption and organized crime. The main determinants of the phenomenon of corruption and factors of the formation of organized crime are considered in the light of modern advances in the fields of philosophy, sociology and law. An attempt was made to systematize the main features of the regulation of the fight against corruption and organized crime, which differ in aggregating the corruption ratings offered by the Global Competitiveness Index. The state of the legislative base, the positive and negative dynamics of the state regulation mechanisms of the fight against corruption and organized crime activity are analyzed. The problems of implementation of the State Anti-Corruption Strategy Implementation Program, which is a reliable political document, but does not have a separate budget, are considered, and at the same time anti-corruption institutions have significant budget allocations, and support of donors also helps to implement.

The state and sources of the origin of organized crime in Ukraine are analyzed. Based on data published in domestic and international studies on anti-corruption and organized crime, it has been established that eradicating corruption is an important aspect of the fight against organized crime. Therefore, the fight against corruption should be comprehensive.

Considering the components of anticorruption policy, we conclude that the most important task for Ukraine now is to ensure the stability of the institutional structure and strengthen anti-corruption efforts that constantly undermine the ruling elite, the activation of public institutions, their participation in international monitoring and the monitoring mission of the institutes of anticorruption policy in Ukraine.

Keywords: corruption, mechanisms of counteraction to corruption, counteraction to corruption, anti-corruption legislation, NABU, public control.

Постановка проблеми. В умовах сучасного розвитку української економіки все сильнішим і більш значущим стає вплив корупції на режим законності в державі, що призводить до обмеження прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, зниження ефективності системи публічного управління, розвитку монополізації в економіці, і, як наслідок, серйозної шкоди завдається моральним засадам суспільства. При цьому закономірності, що характеризують сутність корупції та організованої злочинності, її виникнення і розвиток, зумовлюють необхідність застосування спеціалізованих механізмів її запобігання.

Незважаючи на досягнення, рівень корупції в Україні залишається дуже високим. Боротьба з корупцією, особливо проти посадовців високого рівня, зустрічається з величезним опором, а довіра до Уряду в останні роки ще більше зменшилася. Проте найважливішим завданням для України зараз є забезпечення стабільності інституційної структури та посилення антикорупційних зусиль, які постійно підриває правляча еліта. Нещодавні заходи, спрямовані на запобігання антикорупційної активності, є тривожними. Існує потреба в забезпеченні умов для відкритої і повної участі громадянського суспільства в розробленні та моніторингу антикорупційної політики.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Механізми дер-

жавного регулювання діяльності боротьби з корупцією та організованою злочинністю є однією з найобговорюваніших тем серед державотворців та науковців у багатьох державах світу. Україна стала на шлях впровадження антикорупційних заходів у 2014 р. і на сучасному етапі науково-теоретичне обґрунтування сучасних підходів до визначення природи корупції та державно-управлінської діяльності боротьби з нею та організованою злочинністю знайшло своє відображення у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Е. Демський, А. Каздим, Г. Кохан, Ю. Кузுவков, Є. Логінов, М. Мельник, Р. Сенін, А. Сухаренко, О. Терещук.

Метою статті є аналіз стану наукових напрацювань та міжнародних досліджень у сфері державного регулювання діяльності боротьби з корупцією та організованою злочинністю, виявлення основних детермінант та чинників феномену корупції з урахуванням сучасних досягнень у галузях філософії, соціології та права

Виклад основного матеріалу дослідження. Після Революції Гідності, яка багато в чому була спровокована ендемічною корупцією в Україні, з метою створення системи протидії корупції в Україні розроблено та впроваджено цілий комплекс законодавчих заходів. Прийнятий 14 жовтня 2014 р. пакет антикорупційних законів (так звана антикорупційна реформа), розроблений за

участі громадськості та міжнародних неурядових організацій, супроводжувався до його ухвалення адекватним і демократично налаштованим громадським контролем. Ідеться про Закони України, спрямовані на протидію злочинності та корупції: “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” № 1699VII [1]; “Про Національне антикорупційне бюро України” № 1698VII [2]; “Про запобігання корупції” № 1700VII (набрав чинності 26 квітня 2015 р.) [3]; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів” № 1701VII [4].

Крім того, Указом Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014 створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при Президентові України [5], діяльність якої спрямована на повноцінне й ефективне виконання нею своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері. Окремі механізми протидії злочинності та корупції регламентуються у Законах “Про прокуратуру” № 1697VII (набрав чинності 15 липня 2015 р.) [6], “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини” (закон про заочне засудження) [7], “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового зни-

щення” (набрав чинності 6 лютого 2015 р.) [8], “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” від 12 лютого 2015 р. [9].

Безпрецедентна прозорість, досягнута в деяких галузях з використанням сучасних інструментів, є ще одним ключовим аспектом поточних антикорупційних реформ в Україні, що включає розкриття інформації про електронні активи, електронні закупівлі, відкриття державних реєстрів та надання широкого кола наборів, представлених у форматі відкритих даних.

Необхідно зазначити, що участь громадських інститутів у просуванні антикорупційних реформ є надзвичайно важливою, а міжнародне співтовариство підтримує антикорупційну боротьбу в Україні. Формування законодавчої, політичної та інституційної основи боротьби та запобігання корупції впровадження різних ініціатив прозорості є головними досягненнями в Україні. Однак існує необхідність у коригуванні та підтримці цього напрямку.

На нашу думку, Україна ще не твердо зарекомендувала себе на шляху сталого антикорупційного реформування, але, безумовно, на правильному шляху. Однак політична воля Уряду по справжньому боротися з корупцією серйозно піддається сумніву. Витривалість, наполегливість та повне визначення антикорупційної боротьби українського суспільства загалом матиме вирішальне значення в найближчі роки.

Державна програма з реалізації антикорупційної стратегії є надійним політичним документом. Вона не має окремого бюджету, але антикорупційні установи мають значні бюджетні асигнування, а підтримка донорів також допомагає реалізації. Нещодавно були прийняті звіти щодо реалізації Державної програми та Стратегії. Однак Уряд, або Парламент відповідно до закону не здійснюють систематичний контроль за ходом виконання. Дві третини заходів Державної програми були реалізовані. Невиконані заходи головним чином пов'язані з підвищенням обізнаності щодо боротьби з корупцією. Мусимо констатувати, що реалізація Державної програми була найбільш складною, коли йшлося про інтереси Президента та правлячої еліти.

Позаяк, з деякими затримками Україна розпочала діяльність з координації та попередження антикорупційної політики, створивши Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Маючи широкий мандат, значний бюджетний і кадровий потенціал, НАЗК із сприятливого фінансування є важливою інституцією, яка може відігравати важливу роль в антикорупційній інфраструктурі України. Проте на даний час агентство стикається із серйозними проблемами, починаючи від спроб маніпулювати вибором своїх членів, відмовитися від законодавства, необхідного для його функціонування, до політичного втручання у його роботу. Значним досягненням стало створення та фінансування НАЗК за короткий проміжок часу та забезпечення його функціонування в більшості своїх функцій. Зазначимо,

що необхідними є подальші заходи для посилення підрозділів та посадових осіб з питань протидії корупції, їхньої ролі та забезпечення ефективної координації, надання допомоги та методологічного керівництва НАЗК.

Водночас було створено Національну раду з питань антикорупційної політики (Національна рада) та проведено кілька зустрічей. Проте вона не має підтримки влади і залишається пасивною, що, своєю чергою, впливає на загальні результати виконання Державної програми. Помітною є відсутність координації та взаємодії між Національною радою та НАЗК.

Парламент України відіграє важливу роль в антикорупційній політиці, а діючий Комітет по боротьбі з корупцією демонструє активність у діяльності.

Повертаючись до питання участі громадських інститутів у моніторингу та контролі за виконанням Державної програми, зауважимо про наступне. Нещодавно було створено Громадську раду при НАЗК, проте її робота та ефективність ще не перевірені. Громадські організації провели альтернативний моніторинг та опублікували тіньові звіти. Відповідно до оприлюднених даних Україні пропонується завершити розроблення заходів, які все ще розглядаються, і розробити нову антикорупційну стратегію з широкою та значущою участю зацікавлених сторін на основі аналізу впровадження попередніх політичних документів, наявних опитувань та оцінок ситуації з корупцією в країні. Методологія стандартизованого опитування щодо корупції та перше дослідження, про-

ведене на його основі, є бажаним кроком розвитку.

Попри явні позитивні зрушення, корумпованість українських чиновників провокує розвиток організованої злочинності. Метою організованих злочинних співтовариств є отримання максимальних доходів, збагачення в особливо великих розмірах. Тому дрібні й випадкові “джерела доходів” організовані спільноти зазвичай не цікавлять [10, с. 112].

Українські кримінологи відзначають: “Для організованої злочинності характерні чіткість визначення перспективних напрямів розвитку галузей господарства, структур бізнесу і швидкість реагування на зміни економічної, соціальної та політичної кон’юнктури” [11, с. 76].

Ескалація організованої злочинності у світі сьогодні є однією з основних загроз світової безпеки. Про серйозність цього явища чимало говорилося і на Конгресі ООН з попередження злочинності та кримінального правосуддя. На думку його учасників, процеси глобалізації та інтеграції утворили нові можливості для злочинних організацій, які використовують їх для розширення своєї діяльності. Вони стали вільніше використовувати легальну економіку для приховування своїх дій, швидкого переказу і відмивання доходів. Застосовуючи новітні інформаційні технології, вони мають можливість підтримувати зв’язок й узгоджувати свої дії, незважаючи на державні кордони [12, с. 37].

Організована злочинна діяльність, особливо в економічній сфері, практично повністю глобалізована. Механізми вилучення доходів зло-

чинним чином все частіше набувають міжрегіонального і міжнародного характеру, реалізуючись на території одразу кількох країн [13, с. 36].

Глобалізація розкрила нові форми транснаціональної злочинності, наприклад, незаконну міграцію. За оцінкою експертів ООН, незаконна міграція щорічно приносить дохід у валовому обчисленні майже 7 млрд дол. США. Незаконна міграція загалом дестабілізує обстановку в державі [14, с. 81].

Важливим аспектом боротьби з організованою злочинністю є викорінення корупції. Тому боротьба з корупцією повинна бути всеохоплюючою. За даними Генеральної прокуратури за 2017 р. в Україні показники організованої злочинності зросли в 1,6 рази [15].

Фахівцями Всесвітнього економічного форуму [16] складено рейтинг впливу організованої злочинності на бізнес в країнах світу. Україна із загальною оцінкою 3,9 займає 113 місце в списку з 137 країн. Поруч з нашою країною в рейтингу: держави Південної, Латинської Америки й Африки. Замикають рейтинг Сальвадор, Гондурас і Венесуела.

Виходячи із сучасної кримінальної обстановки, законодавство по боротьбі з організованою злочинністю постійно удосконалювалося. Було прийнято Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” [17] в редакції від 5 січня 2017 р. Національна поліція України анонсувала створення підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю. Однак ці кроки є недостатніми й потребують подальшого законодавчого вре-

гулювання та контролю з боку громадськості.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Мусимо констатувати той факт, що організована злочинність є однією з найсерйозніших проблем сучасного суспільства. Діяльність організованих злочинних угруповань безпосередньо спрямована проти підвалин державності і суспільної безпеки та в переважній більшості породжується корупційними чинниками. Виходячи з цього, необхідним є:

1. Визначати й аналізувати нові форми організованої злочинності, формулювати цілі та пріоритетні напрями правоохоронної діяльності.

2. Державна політика по боротьбі з організованою злочинністю на різних рівнях має бути єдиною незалежно від регіонального компонента, особливо в умовах децентралізації.

3. Державна влада повинна здійснювати економічне і матеріально-технічне оснащення правоохоронної діяльності, виробляти інформаційно-аналітичну та науково-дослідну політику в сфері протидії організованим злочинностям.

5. Зміцнення міжнародно-правової бази боротьби з організованою злочинністю має йти шляхом уніфікації норм національного законодавства держав у цій сфері.

Пропонуємо також основні напрями залучення громадських організацій для реалізації заходів щодо попередження корупції та боротьби з організованою злочинністю:

- аналіз ситуації і вироблення рекомендацій органам влади та структур громадянського суспільства;

- створення нових інститутів: центрів громадянської освіти, центрів публічної політики;

- побудова антикорупційних мереж;

- контроль доступу до інформації;

- підтримка незалежних ЗМІ;

- вплив на владу для забезпечення її прозорості (насамперед — прозорий бюджет, прозорий виборчий процес, прозорі процедури);

- громадська участь у процесі підготовки, прийняття та контролю виконання владних рішень через громадські ради, громадську експертизу;

- впровадження кодексів корпоративної етики для бізнесменів і органів влади;

- громадська законодавча експертиза та моніторинг законодавства;

- правова допомога і захист;

- впровадження інституту регіонального омбудсмена.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
2. Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
3. Закон України “Про запобігання корупції” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
4. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та

- публічних діячів” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>
5. Указ Президента України “Про Національну раду з питань антикорупційної політики” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>
 6. Закон України “Про прокуратуру” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697>
 7. Закон України “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689-18>
 8. Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
 9. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/198-19>
 10. Основы борьбы с организованной преступностью: монография / [О. И. Коннов и др.]; под ред. В. С. Овчинской, В. Е. Еминова, Н. П. Яблокова. — М., 2006. — 400 с.
 11. Коваленко О. І., Філонов В. П. Курс лекцій з кримінології та профілактики злочинності. — Донецьк, 1995. — 592 с.
 12. Сухаренко А. Н. Протидія транснаціональної організованої злочинності: стан і проблеми // Міжнар. публічне і приватне право, 2007. — № 2. — С. 37–38.
 13. Логінов Є. Боротьба з організованою злочинністю: міжнародний аспект // Законність. — 2008. — № 7. — С. 36–39.
 14. Нігматуллін Р. В. Міжнародне співробітництво держав у боротьбі з організованою злочинністю: історія і сучасність // Міжнар. та нац. пробл. боротьби з організованою злочинністю: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 квіт. 2007 р. — Ч. 1 / [за заг. ред. Ф. Б. Мухаметшин]. — Х., 2007. — С. 78–88.
 15. ГПУ: в Украине показатели оргпреступности выросли почти вдвое [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/gpu_v_ukraine_pokazateli_orgprestupnosti_virosli_pochti_vdvoe/
 16. Global competitiveness index-2017-2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness>
 17. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>

REFERENCES

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014–2017”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “About the National Anti-Corruption Bureau

- of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
3. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “On Preventing of Corruption”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
 4. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine “On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine Regarding the Inevitability of Punishment for Certain Crimes Against the Fundamentals of National Security, Public Security and Corruption Crimes”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689-18>
 5. *The President of Ukraine* (2015), The order of Ukraine “About the National Anti-Corruption Policy Council”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>
 6. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “About the prosecutor’s office”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
 7. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2014), The Law of Ukraine “On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine Regarding the Inevitability of Punishment for Certain Crimes Against the Fundamentals of National Security, Public Security and Corruption Crimes”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689-18>
 8. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “On Preventing of Corruption”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
 9. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “About the introduction of the law to the active legislative acts of Ukraine. Schodo zabezpechennya diyalosti National Anti-Corruption Bureau of Ukraine National Agency of the Power of Conservation of Corruption”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/198-19>
 10. *Konnov O. I.* (2006), *Osnovy borotby z orhanizovanoi zlochynnistiu: monohrafiia* [Fundamentals of Combating Organized Crime: A Monograph], Moskow, Russia.
 11. *Kovalenko O. I., Filonov V. P.* (1995), *Kurs lektsii z kryminolohii ta profilaktyky zlochynnosti* [Course of lectures on criminology and crime prevention], Donetsk, Ukraine.
 12. *Sukhareenko A. N.* (2007), “Countering Transnational Organized Crime: State and Problems”, *Mizhnarodne publichne i pryvatne pravo*, vol. 2, p. 37–38.
 13. *Lohinov Y.* (2008), “Fighting Organized Crime: An International Aspect”, *Zakonnist*, vol. 7, p. 36–39.
 - Nihmatullin R.V.* (2007), “International cooperation of states in the fight against organized crime: history and modern times”, *Mizhnarodni ta natsionalni problemy borotby z orhanizovanoi zlochynnistiu: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf.* [International and national problems of the fight against organized crime: international materials. science-practice conf], Kharkiv, Ukraine, p. 78–88.
 14. *The GPU* “In Ukraine, the indicators of organized crime almost doubled”, available at: http://protokol.com.ua/gpu_v_ukraine_pokazateli_organprestupnosti_virosli_pochti_vdvoe/
 15. *Global-competitiveness-index-2017-2018* [Online]: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness>
 16. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1993), The Law of Ukraine “On the Organizational and Legal Foundations of Combating Organized Crime”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>



УДК 327.5(477)

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений юрист України,
президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління,
проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00,
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 Межрегиональной Академии управления персоналом,
03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, 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 of the Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-220-232

КРОК НАЗУСТРІЧ НАТО

Анотація. Зазначено, що російська окупація Криму, дестабілізація східної України і провокації, які Росія влаштовує в повітряному просторі країн – учасниць ЄС, підірвали систему безпеки, встановлену після холодної війни. Існує загроза військової атаки і окупації території Європи. Водночас озброєні контрабандисти переправляють велику кількість нелегальних мігрантів через Середземне море і джихадисти постійно здійснюють нові теракти. Доведено, що в Європі лише українська армія має досвід ведення бойових дій з російськими військами, тому вона може бути корисною для нового оборонного об'єднання. Тож політичне та військове керівництво країни отримало б користь, запропонувавши Постійному структурованому співробітництву з питань безпеки та оборони (PESCO) військове партнерство для співпраці у сфері оборони з країнами – членами ЄС, як це вже зробила Грузія.

Схарактеризовано, що на відміну від попереднього рамкового закону, який носив переважно декларативний характер і складався лише з 12 статей, ухвалений Закон України “Про національну безпеку України” забезпечує більш чітке регулювання дій Української держави з протидії зовнішній і внутрішній агресії. Визначено вичерпний перелік та компетенцію державних органів та військових формувань, які за це відповідальні. Ці органи формують сектор безпеки і оборони.

Крім того, закон замислювався як рамковий, тому для реалізації всього його потенціалу потрібна робота над іншими законопроектами, які будуть уточнювати й розвивати ідеї закону про нацбезпеки. Для цього необхідно прийняти або внести зміни до шести законів. Йдеться про нові закони: про СБУ; про створення комітету ВРУ для контролю над СБУ і органами розвідки; про розвідувальну діяльність; про прозорість закупівель у сфері безпеки й оборони; внесення змін до закону про державну таємницю.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, Президент України, Служба Безпеки України, Постійне структуроване співробітництво з питань безпеки та оборони.

ШАГ НАВСТРЕЧУ НАТО

Аннотація. Отмечено, что российская оккупация Крыма, дестабилизация восточной Украины и провокации, которые Россия устраивает в воздушном пространстве стран – участниц ЕС, взорвали систему безопасности, установленную после холодной войны. Существует угроза военной атаки и оккупации территории Европы. В то же время вооруженные контрабандисты переправляют большое количество нелегальных мигрантов через Средиземное море и джихадисты постоянно совершают новые теракты. Доказано, что в Европе только украинская армия имеет опыт ведения боевых действий с российскими войсками, поэтому она может быть полезной для нового оборонного объединения. Поэтому политическое и военное руководство страны получило бы пользу предложив Постоянному структурированном сотрудничеству по вопросам безопасности и обороны (PESCO) военное партнерство для сотрудничества в сфере обороны со странами – членами ЕС, как это уже сделала Грузия.

Охарактеризовано, что в отличие от предыдущего рамочного закона, который носил преимущественно декларативный характер и состоял всего из 12 статей, принятый Закон Украины “О национальной безопасности Украины” обеспечивает более четкое регулирование действий Украинского государства по противодействию внешней и внутренней агрессии. Определен исчерпывающий перечень и компетенцию государственных органов и воинских формирований, которые за это ответственны. Эти органы формируют сектор безопасности и обороны.

Кроме того, закон задумывался как рамочный, поэтому для реализации всего потенциала закона нужна работа над другими законопроектами, которые будут уточнять и развивать идеи закона о нацбезопасности. Для этого не-

обходимо прийняти або внести зміни в шість законів. Речь йде про нових законах: про СБУ; про створенні комітету ВРУ для контролю над СБУ і органами розвідки; про розведувальній діяльності; про прозорості закупок в сфері безпеки і оборони; внесення змін у закон про державній тайні.

Ключевые слова: національна безпека, державне управління, Президент України, Служба безпеки України, Постійне структуроване співробітництво по питанням безпеки і оборони.

STEP AT NATO MEETING

Abstract. The article notes that the Russian occupation of the Crimea, the destabilization of eastern Ukraine and the provocations that Russia arranges in the airspace of the EU member states, undermined the security system established after the Cold War. There is a threat of military attack and occupation of Europe. At the same time, armed smugglers are transporting a large number of illegal migrants across the Mediterranean Sea and jihadists are constantly committing new terrorist attacks. It is proved that in Europe only the Ukrainian army has experience in conducting military operations with Russian troops, so it may be useful for a new defense association. Therefore, the political and military leadership of the country would benefit from proposing a military partnership for defense cooperation with EU member states to the Permanent Structured Cooperation on Security and Defense (PESCO), as Georgia has already done.

It has been characterized that, unlike the previous framework law, which was mainly declarative and consisted of only 12 articles, the adopted Law “On National Security of Ukraine” provides for a more precise regulation of the actions of the Ukrainian state to counter external and internal aggression. Determined exhaustive list and competence of state authorities and military formations responsible for this. These bodies form the security and defense sector.

In addition, the law was conceived as a framework, therefore, to realize the full potential of the law, work on other bills is required that will clarify and develop the ideas of the law on national security. To do this, you must adopt or amend the six laws. This is a new law on the SBU, the law on the creation of a committee of the Verkhovna Rada to control the SBU and intelligence agencies, the law on intelligence activities, the law on transparency of procurement in the field of security and defense, and amendments to the law on state secrets.

Keywords: national security, state administration, President of Ukraine, Security Service of Ukraine, Permanent structured cooperation on security and defense issues.

Постановка проблеми. Війна на сході України та окупація частини її території, які почалися з 2014 року, змусили керівництво держави реформувати оборонний сектор. А без оновленої законодавчої бази це неможливо. Дуже логічно і цілком природно, що закон про національну

безпеку, написаний під час реальної війни і за допомогою іноземних радників, буде відрізнятися від законів про ту ж безпеку та оборону країни на початку 2000-х (хоча і старі були просто переписані зі ще старіших законів 90-х).

5 квітня 2018 року Верховна Рада ухвалила в першому читанні президентський законопроект № 8068 “Про національну безпеку України”. 19 червня Комітет ВР з національної безпеки та оборони рекомендував парламенту ухвалити законопроект загалом. Усього до законопроекту подали близько 427 правок, 311 з яких комітет відхилив.

21 червня Верховна Рада ухвалила Закон України № 8068 “Про національну безпеку України”, за дане рішення проголосували 248 народних депутатів. Законом визначено принципи державної політики у сферах національної безпеки та оборони. Серед фундаментальних національних інтересів України названо: інтеграцію України у європейський політичний, економічний, безпековий правовий простір; набуття членства у Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. За словами його творців, документ вводить новели, які наближають Україну до стандартів НАТО.

Під час виступу з нагоди Дня Конституції (28.06.2018 р.) Президент України П. Порошенко заявив, що найближчим часом він ініціюватиме внесення змін до української Конституції, які мають закріпити прагнення України до членства у ЄС і НАТО. За словами президента, “європейська та

євроатлантична інтеграція чітко відповідають національним інтересам України”, і їх підтримують більшість громадян України [1].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У періодичних та наукових публікаціях за останній час з’явилася велика кількість публікацій відносно вступу України до НАТО. Раніше нами було проаналізовано історію відносин України та НАТО і реформування Збройних сил України за стандартами НАТО [2; 3]. У періодичній пресі наводяться цікаві результати опитування населення відносно вступу до НАТО [4]. Але досі відсутній фаховий аналіз нового закону “Про національну безпеку України” про перебудову української армії та новели, які наближають Україну до стандартів НАТО.

Формулювання цілей (мети) статті. Дати коротку характеристику нової програми Permanent Structured Cooperation (PESCO) у сфері оборони країн – членів ЄС та можливості військового партнерства України для співпраці у сфері оборони з країнами – членами ЄС; схарактеризувати конкурентоспроможність Збройних сил України в Європі та світі; дати короткий аналіз нового закону “Про національну безпеку України”, який відкриває нові можливості у більш тісній співпраці з НАТО.

Виклад основного матеріалу дослідження. Криваві конфлікти на кордоні з ЄС зробили проблему безпеки слабким місцем європейського інтеграційного проекту. На думку експертів, причиною виникнення такої ситуації є скорочення витрат ЄС на армію. Крім того, між країнами-учасницями немає єдності і довіри,

вони по-різному оцінюють небезпеку. Все це створює перешкоди у побудові єдиної безпекової стратегії.

Тому в Євросоюзі вирішили вдатися до рішучих, конкретних кроків і покращити апарат військової співпраці шляхом створення до 2025 року повноцінного оборонного союзу, що існуватиме паралельно з НАТО. Безумовно, однією з причин створення оборонної ініціативи ЄС стала непередбачувана безпекова політика нового американського президента, побоювання, що США відмовляться від своїх зобов'язань у НАТО, а також бажання більшої автономії ЄС у питаннях європейської безпеки.

На початку грудня 2017 року Рада ЄС прийняла рішення про запуск програми Permanent Structured Cooperation (PESCO) — Постійної структурованої співпраці у сфері оборони країн — членів ЄС. Програма дозволить спільно протистояти військовим загрозам з боку Росії і підсилити обороноздатність Євросоюзу. Загалом до нового оборонного союзу приєдналось 25 із 28 членів ЄС.

На сьогодні в рамках PESCO працюють 17 проектів з підготовки військ і розвитку бойового потенціалу, реагування на кризові ситуації, перекидання військових контингентів, посилення морської безпеки і реагування на кіберзагрози. Офіційний список видів співпраці налічує 50 безпекових та оборонних проектів. Крім того, країни-члени нової оборонної ініціативи ЄС взяли на себе низку зобов'язань, одне з яких — збільшення оборонних бюджетів. Президент США Дональд Трамп також наполіг, щоб країни НАТО збільшили свої витрати на оборону до 2 % від ВВП.

Збройні сили України за останні чотири роки не просто відродилися, а стали однією з найефективніших армій у Європі [5].

Рейтинг Global Firepower опублікував останні результати своїх досліджень, згідно з якими у 2018 р. військові сили України зайняли 29 місце серед найсильніших армій світу, піднявшись на одну позицію порівняно з минулим роком. Рейтинг GFP вважається одним з найвідоміших у світі. Він складається зі спеціалістів старішого з англійських університетів Святого Андрія (Університету Сент-Ендрюса), який був оснований на початку 1410-х років у Шотландії для вивчення інформації про збройні сили різних країн світу.

У цьому році експерти аналізували армії 136 держав, використовуючи для цього більше 50 факторів — відображення розвитку економіки, промисловості, наявності робочої сили, природних ресурсів, різноманітності збройних сил. Країни, що мають ядерну зброю або є членами НАТО, отримали бонусні оцінки.

Незмінно протягом кількох останніх років трійку лідерів складають США, Росія та Китай. Індія розташувалася на четвертому рядку рейтингу. Відносно України, то нашими сусідами по рейтингу є Чехія (30 місце) і Греція (28). За інформацією GFP в українській армії служать 182 тис. осіб (у Міністерстві оборони було оголошено близько 250 тис.), а український оборонний бюджет становить майже \$ 4,9. Однак, як відомо, в оборонний бюджет України включені витрати на утримання усіх силових структур, а не тільки збройних сил.

У попередні роки Україна займала в GFR більш високі позиції. Наприклад, у 2014 р. ми були на 21 місці, а в 2015 р. — вже на 25. Причиною послужило різке скорочення чисельності танків і авіації. Так, у 2014 р., за даними GFR, у нас було 4112 танків і 400 військових літальних апаратів, а у 2015 р. — вже 2809 і 222 відповідно. Таке зменшення може пояснюватися активними бойовими діями на Донбасі. Однак більш високі позиції порівняно з 2018 роком ще не означають, що чотири роки тому українська армія була кращою.

Проте на основі таких рейтингів не можна об'єктивно оцінити справжні можливості військових сил. Істинну оцінку може дати лише бойовий досвід. І в цьому відношенні ВСУ — єдина європейська армія, яка має досвід протистояння з однією з найсильніших армій світу [6].

Як свідчать дані авторитетного “Рейтингу військової сили” за версією Global Firepower, на сьогодні збройні сили України є 8-ю за потужністю армією Європи. Перше місце в рейтингу найсильніших армій Європи, як і раніше, займає Франція, на другу позицію піднялася армія Об'єднаного Королівства.

Індекс визначається на основі 55 факторів, серед яких — кількісні та якісні показники особистої складової та армії, рівень фінансування, військовий резерв, чисельність населення, логістика, географічне положення країни і навіть наявність природних ресурсів. Однак головним критерієм цього авторитетного рейтингу є людський фактор. Так, за даними Global Firepower, на сьогодні в Україні проживає 44 мільйони чоловік [7].

Президент України Петро Порошенко Указом № 21 від 2 лютого 2018 року схвалив рішення Ради національної безпеки і оборони від 17 січня 2017 року про внесення до Верховної Ради Закону “Про національну безпеку України” [8]. Законопроект розробляли у тісній взаємодії з експертами НАТО, США і Європейського союзу з метою узгодження української законодавчої бази зі стандартами Північноатлантичного альянсу. Законопроект ставить перед собою завдання членства України і в Європейському союзі, і в Північноатлантичному договорі, що має бути безумовною гарантією безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави. За кілька днів до прийняття Закону, 15 червня 2018 року, відбулася зустріч радників Міжнародної консультативної групи країн НАТО з представниками апарату Верховної Ради України. На цій зустрічі західні партнери вказали на поправки, які треба внести в законопроект до 22 червня. Серед цих ключових вимог — прозорість фінансування оборонного сектору, розмежування повноважень начальника Генерального штабу і Головнокомандувача Збройних сил України (ЗСУ). Всі ці ключові вимоги були підтримані голосуванням у Верховній Раді. 21 червня Верховна Рада ухвалила Закон “Про національну безпеку України” (№ 8068) [9].

На відміну від попереднього рамкового закону, який носив переважно декларативний характер і складався лише з 12 статей, ухвалений Закон “Про національну безпеку України” забезпечує більш чітке регулювання дій Української держави з про-

тидії зовнішній і внутрішній агресії. Визначено вичерпний перелік та компетенцію державних органів та військових формувань, які за це відповідають. Ці органи формують сектор безпеки і оборони.

Закон складається з п'яти розділів. У Розділі I подано визначення термінів, які використовуються в Законі.

Розділ II закріплює правові засади та принципи державної політики у сфері національної безпеки і оборони, фундаментальні національні інтереси України, серед яких забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства у Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Розділ III визначає засади та механізми цивільного демократичного контролю, повноваження у здійсненні такого контролю законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Розділ IV визначає склад сектору безпеки і оборони та правовий статус основних органів, що входять до його

складу, а також управління та координацію у сфері національної безпеки.

Згідно із Законом сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних елементів: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промислового комплексу; громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України.

Розділ V регулює планування у сфері національної безпеки і оборони, визначає основні документи довгострокового планування, зокрема, Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію кібербезпеки України, Національну розвідувальну програму, а також порядок їх формування та реалізації в документах середньострокового та короткострокового планування.

Підготовлені у тісній взаємодії з експертами НАТО та ЄС норми закону визначають не лише права, а й конкретні обов'язки вищих державних органів щодо управління у сфері національної безпеки. Зокрема встановлюються строки та порядок підготовки стратегічних документів, згідно з якими мають розвиватися військо, поліція та спецслужби. Запроваджено чіткі вимоги до їх змісту. Громадськість отримає можливість контролювати, наскільки заявлені владою наміри були реалізовані.

Новим Законом встановлено, що обсяг видатків на фінансування сектору безпеки та оборони України має становити щонайменше 5 % ВВП, при чому не менше ніж 3 % — на фінансування сил оборони.

Також передбачається передача великої влади в руки президента в умовах воєнного стану. У Законі розписана нова система забезпечення нацбезпеки та повноваження кожного з її суб'єктів. Як зазначається у документі, в Україні вперше вводиться поділ на сили безпеки і сили оборони. Сили безпеки — це переважно правоохоронні органи, а також розвідка, метою якої є захист національної безпеки України. Це МВС і СБУ. Сили оборони — це Збройні сили України, головним завданням яких є оборона держави від зовнішніх загроз (ст. 1).

Керівництво у сфері нацбезпеки здійснює президент, який є верховним головнокомандувачем. Він вносить до Верховної Ради подання про оголошення війни та ухвалює рішення про застосування збройних сил у разі військової агресії проти України.

Крім того, президент оголошує про повну або часткову мобілізацію, ухвалює рішення про запровадження воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки для державної незалежності. Зокрема, в ньому уточнено повноваження президента щодо стратегічного керівництва Нацгвардією через генеральний штаб ЗСУ під час воєнного стану.

За умов триваючих воєнних дій на сході України та загрози розширення масштабів агресії Росії складно переоцінити важливість запровадження стандартів НАТО в структуру вій-

ськового командування. Норми закону замінюють на “натівську” модель успадковану від СРСР, надмірно централізовану командну вертикаль, яка не дозволяла командирам на місцях вчасно реагувати на зміни обстановки.

Відповідно до Закону в Україні вперше вводиться поняття цивільного міністра оборони (ст. 15). Його обов'язок — військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними силами України. Цивільними також повинні бути і заступники міністра оборони. Таким чином, керівництво міністерства буде відповідальне тільки за ресурсний менеджмент, військову кадрову політику і всебічно забезпечення потреб збройних сил.

При цьому військове керівництво ВСУ — це обов'язок Головнокомандувача (ст. 16), який призначається президентом України за поданням міністра оборони. Керівництво військами Головнокомандувач здійснює через штаб, командувач якого йому підпорядковується.

До цього всі обов'язки з підготовки ЗСУ і їх застосування поєднувала у собі одна особа — це був начальник Генерального штабу (далі — ГШ). На сьогодні генерал України Віктор Муженко, Генштаб і командування родів військ відповідальні як за підготовку підрозділів ЗСУ, так і за планування і проведення військових операцій.

Новий закон про нацбезпеку повинен полегшити обов'язки начальника Генштабу. Він передбачає, що начальник ГШ і командувачі родами військ будуть відповідати тільки за підготовку підрозділів ЗСУ на основі

ресурсів і кадрів, за які несе відповідальність Міністерство оборони.

Головнокомандувач, якому будуть підзвітні командувач об'єднаними силами і начальник об'єданого оперативного штабу, буде нести відповідальність за планування і проведення операцій на основі підготовлених підрозділів ЗСУ, які будуть передані під його командування.

Відповідальність за підготовку військ покладена на командувачів родів військ (сухопутних, військово-повітряних та військово-морських), а також прирівняних до них за статусом командувача десантно-штурмових військ та Командувача Сил спеціальних операцій. Збільшаться їхні повноваження щодо вибору військової техніки та озброєння для підлеглих командувачам військ, способів їх навчання.

Така структура повністю відповідає вимогам НАТО і повинна поліпшити управління військами в Україні. Якщо все буде добре, то вже через 5 років Україна може претендувати на вступ до НАТО.

Друге ключове питання — це вимоги союзників України: прозорість фінансів Міноборони. Закон уперше вводить поняття громадянського контролю за оборонним бюджетом країни. Відповідно до Закону громадяни можуть контролювати фінанси як особисто через Уповноваженого з прав людини, так і через громадські об'єднання (ст. 10).

У Законі досягнута максимальна прозорість оборонного бюджету, яка буде обмежуватися тільки Законом “Про державну таємницю”. У нашій країні оборонний бюджет становить 160 млрд грн. Із них засекреченими

буде тільки десята частина, близько 16 млрд. Це оборонне замовлення держави, оприлюднення інформації може поставити під удар країну.

Державною таємницею буде тільки інформація з відповідним грифом. Водночас інформація з грифом “для службового користування” і “для внутрішнього користування” стане доступною для громадян і журналістів. Таким чином, громадяни України отримають можливість контролювати сектор безпеки і оборони на основі механізмів і практик, які є в країнах НАТО. Але без внесення змін до Закону про державну таємницю (що не передбачено в Прикінцевих та перехідних положеннях Закону) нова редакція хоча і розширює доступ громадян до інформації щодо оборонної сфери, але не вирішує проблеми.

Крім того, Закон також вводить поняття громадянського контролю над сектором безпеки і оборони. Він дає Верховній Раді великий спектр інструментів контролю над сектором безпеки і оборони. Буде створено окремий комітет ВРУ, який контролюватиме діяльність СБУ і розвідки. Склад і функції цього комітету Верховної Ради більш детально будуть прописані в спеціальному законі, який мають прийняти в найближчі півроку після набуття чинності закону про нацбезпеку.

Також Верховна Рада відхилила пропозицію закріпити в новому базовому законі створення в системі центральної виконавчої влади спеціального органу з питань оборонно-промислового комплексу (ОПК) відповідального за формування та забезпечення державної оборонно-промислової політики. Нині від-

повідно до чинного Закону України управління об'єктами держвласності в ОПК забезпечує створений у 2010 році Держконцерн “Укроборонпром”. Водночас у сучасних умовах, за даними військового відомства, близько 50 % державного оборонного замовлення забезпечує приватний сектор ОПК, що нараховує на сьогодні понад 100 оборонних компаній.

Окреме місце в секторі держбезпеки належить Національній гвардії. Відповідно до Закону, Нацгвардія — це військове формування з правоохоронними функціями (ст. 18). Серед цих функцій — забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп і організацій.

У мирний час Національна гвардія разом з поліцією і СБУ входить до складу сил безпеки, у воєнний час — вона указом президента переходить із сил безпеки в сили оборони. Під час війни стратегічне керівництво Нацгвардією здійснює Президент України через Генеральний штаб Збройних сил України. Така редакція норми була озвучена на нараді депутатів і міжнародних партнерів.

Передбачено, що Служба безпеки України забезпечує державну безпеку: протидію розвідувально-підривної діяльності проти України; боротьбу з тероризмом; контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів

критичної інфраструктури; охорону державної таємниці.

Голова СБУ призначається та звільняється з посади Верховною Радою за поданням президента України. Встановлено, що СБУ — державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Надзвичайно багато зауважень було у депутатів та в громадських організацій щодо повноважень СБУ. Парламентарі окремих фракцій вимагали позбавити цю службу непридатних їй функцій у сфері економіки та боротьби з корупцією, оскільки, за їхніми словами, ці повноваження вже є у новостворених правоохоронних органів (НАБУ, САП, ДБР), а Служба безпеки зараз використовує їх для своїх корисливих цілей. Але Рада ці зміни не підтримала.

Відповідно до Закону Управління державної охорони України підпорядковане президенту та підконтрольне парламенту. Начальник УДО призначається на посаду та звільняється з посади президентом [10].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Прийнятий Закон дозволить президенту України ефективно представляти інтереси нашої держави на Брюсельському саміті НАТО 11–12 липня 2018 р. Тепер можна ставити питання не тільки про розширення співпраці, а й про новий формат, такий як Партнерство розширених можливостей (Enhanced Opportunities Partnership).

Брюсельський саміт НАТО прийняв нехай декларативні, але досить важливі рішення для України. Не запросили Україну в Партнерство посиленних можливостей — Франція

та Нідерланди виступили проти такого шагу, вважаючи його передчасним.

Однак країни НАТО визнали українське стремління стати членом блоку, а також підтвердили рішення Бухарестського саміту десятирічної давнини про відкриті двері Альянсу. Незважаючи на те, що йдеться не про який-небудь офіційний статус (який дає ПДЧ), таке рішення теж важливе. У будь-якому випадку останні 4 роки Альянс послідовно, нехай і не швидко, проводить зближення з Україною. А перспективність такого зближення можна побачити на прикладі Грузії. Альянс задекларував, що грузини рухаються до членства в НАТО і також отримають ПДЧ.

При цьому не можна сприймати новий закон як завершення процесу реформування сектору безпеки і оборони. Багато його ключових моментів вступають у силу тільки в 2019 і 2021 роках. Наприклад, цивільний міністр оборони з'явиться в Україні вже у наступному році, а поділ повноважень у Генеральному штабі відкладається до 2021 року.

Крім того, Закон замислювався як рамковий, тому для реалізації всього потенціалу потрібна робота над іншими законопроектами, які будуть уточнювати і розвивати ідеї закону про нацбезпеку. Для цього необхідно прийняти або внести зміни до шести законів. Йдеться про новий закон про СБУ, закон про створення комітету ВРУ для контролю над СБУ і органами розвідки, закон про розвідувальну діяльність, закон про прозорість закупівель у сфері безпеки і оборони, і внесення змін до закону про державну таємницю.

Але так чи інакше Закон “Про національну безпеку України” дає старт і основу для подальшої роботи. Безперечно це великий крок у правильному напрямі, що робить нас ближчими до НАТО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. <https://www.bbc.com/ukrainian/news-44640248>
2. Романенко Є. О. Україна — шлях до НАТО // Публічне урядування: зб.: Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2016. — № 1. — С. 171–179.
3. Романенко Є. О. Реформування Збройних сил України за стандартами НАТО // Публічне урядування: зб. — 2016. — № 3 (4) (вересень). — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2016. — С. 142–150.
4. https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150924_dif_russia_nato_donbas_rating_sx
5. <http://matrix-info.com/2018/01/13/pesco-novyj-yeuropejskyj-oboronnyj-soyuz-mozhlyvosti-dlya-ukrayiny/>
6. <https://ru.slovoidilo.ua/2018/04/19/kolonka/denis-popovich/bezopasnost/silnee-samix-sebya-pochemu-vsu-podnyalis-rejtinge-silnejshix-armij-mira>
7. <http://news.eizvestia.com/news-politics/full/2404-ukraina-podnyalas-v-rejtinge-silnejshix-evropejskix-armij>
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 р. “Про проект Закону України “Про національну безпеку України” Указ президента України від 2 лютого 2018 р. № 21/2018.
9. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 р. № 8068.

10. <https://www.dw.com/uk/новий-закон-про-нацбезпеку-крок-україни-назустріч-нато/>

REFERENCES

1. *V Den Konstytutsii prezident nahadav pro namiry vnesty popravku pro YeS i NATO* [On Constitution Day, the president recalled his intention to amend the EU and NATO]. (June 28, 2018). [www.bbc.com](http://www.bbc.com/ukrainian/news-44640248). Retrieved from <https://www.bbc.com/ukrainian/news-44640248> [in Ukrainian].
2. *Romanenko Ye. O.* (2016). *Ukraina — shliakh do NATO* [Ukraine — The Way to NATO]. *Publichne uriaduvannia — Public Administration*, 1, 171–179 [in Ukrainian].
3. *Romanenko Ye. O.* (2016). *Reformuvannia Zbroinykh syl Ukrainy za standartamy NATO* [Reforming the Armed Forces of Ukraine according to NATO Standards]. *Publichne uriaduvannia — Public Administration*, 3 (4), 142–150 [in Ukrainian].
4. *Opytuvannia: za vstup do YeS ponad polovyna ukraintsiv* [Survey: More than half of Ukrainians are for joining the EU]. (September 24, 2015). [www.bbc.com](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150924_dif_russia_nato_donbas_rating_sx). Retrieved from https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150924_dif_russia_nato_donbas_rating_sx [in Ukrainian].
5. *Marutian R.* (January 13, 2018). *PESCO — Novyi Yevropeyskyi Oboronnyi Soiuz: Mozhlyvosti dlia Ukrainy* [PESCO — new European defense union: opportunities for Ukraine]. matrix-info.com. Retrieved from <http://matrix-info.com/2018/01/13/pesco-novyj-yevropejskyj-oboronnyj-soyuz-mozhlyvosti-dlya-ukrayiny/> [in Ukrainian].
6. *Popovych, D.* (April 19, 2018). *Sylnee samykh sebia: pochemu VSU podnialys v reitynhe sylneishykh armyi myra* [Stronger than ourselves: why did the Armed Forces of Ukraine rise in the ranking of the strongest armies in the world]. ru.slovovidilo.ua. Retrieved from <https://ru.slovovidilo.ua/2018/04/19/kolonka/denis-popovich/bezopasnost/silnee-samix-sebya-pochemu-vsu-podnyalis-rejtinge-silnejshix-armij-mira> [in Russian].
7. *Ukraina podnyalas v reytinge luchshikh armiy mira* [Ukraine rose in the ranking of the best armies in the world]. (April 18, 2018). www.unian.net. Retrieved from <https://www.unian.net/politics/10084895-ukraina-podnyalas-v-reytinge-luchshih-armiy-mira.html> [in Russian].
8. *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 17 sichnia 2018 roku* “Pro proekt Zakonu Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy”: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 2 liutoho 2018 № 21/2018 [On the decision of the Council of National Security and Defense of Ukraine dated 17 January 2018 “On the Draft Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”: Decree of the President of Ukraine dated February 02 2018, № 21/2018]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/21/2018> [in Ukrainian].
9. *Press service of the Verkhovna Rada of Ukraine* (June 21, 2018). “Ukhvalenyi parlamentom zakon pro natsionalnu bezpeku — tse ne tilky reformuvannia Zbroinykh syl Ukrainy, a y adaptatsiia ukrainskoho zakonodavstva do standartiv NATO”, — Andrii Parubii [“The law on national security passed by parliament is not only the reformation of the Armed Forces of Ukraine, but also the adaptation of Ukrainian legislation to NATO standards”, — Andriy Parubiy]. portal.rada.gov.ua. Retrieved from <http://portal.rada.gov.ua>.

trieved from <http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/160000.html> [in Ukrainian].

10. *Rzheutska L.* (June 21, 2018). Novyi zakon pro natsbezpeku: krok Ukrainy nazustrich NATO? [A new law on na-

tional security: Ukraine's step towards NATO?]. www.dw.com. Retrieved from <https://www.dw.com/uk/новий-закон-про-нацбезпеку-крок-україни-назустріч-нато/> [in Ukrainian].

УДК 351.83

Дегтяр Андрій Олегович,

доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури, 61057, м. Харків, Бурсацький узвіз, 4, тел.: +38 (095) 572 20 91, E-mail: ADeptyar@3g.ua

ORCID: 0000-0003-3258-447X

Дегтярь Андрей Олегович,

доктор наук по государственному управлению, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, заведующий кафедрой менеджмента и администрирования Харьковской государственной академии культуры, 61057, г. Харьков, Бурсацкий спуск, 4, тел.: +38 (095) 572 20 91, E-mail: ADeptyar@3g.ua

ORCID: 0000-0003-3258-447X

Diegtiar Andrii Olegovich,

Doctor of Public Administration, Professor, Honored Science and Technology Worker of Ukraine Head of Department of management and administration of Kharkiv state academy of culture, 61057, Kharkiv, Bursaczkyj spusk, 4, tel.: +38 (095) 572 20 91, E-mail: ADeptyar@3g.ua

ORCID: 0000-0003-3258-447X

Серьогіна-Берестовська

Оксана Вікторівна,

здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 61057, м. Харків, Бурсацький узвіз, 4, тел.: +38 (095) 572 20 91, e-mail: ADeptyar@3g.ua

ORCID: 0000-0002-1150-8921

Серегина-Берестовская Оксана

Викторовна,

соискатель кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 61057, г. Харьков, Бурсацкий спуск, 4, тел.: +38 (095) 572 20 91, e-mail: ADeptyar@3g.ua

ORCID: 0000-0002-1150-8921



Serohina-Berestovska Oksana Victorivna,

Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy of Kharkiv regional institute of Public Administration of National academy for Public administration under the President of Ukraine, 61057, Kharkiv, Bursachkyj spusk, 4, tel.: +38 (095) 572 20 91, e-mail: ADEgtyar@3g.ua

ORCID: 0000-0002-1150-8921

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-233-243

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ

Анотація. Узагальнено теоретичні та методологічні аспекти розвитку соціальної інфраструктури регіону, виявлено основні етапи її розвитку, типи і характеристики системи, які разом утворюють основу для подальших методологічних досліджень і визначають значущість соціальної інфраструктури для соціально-економічного розвитку регіонів України.

Тенденції розвитку соціальної інфраструктури активізувалися до середини ХХ ст., як наслідок формування ринкової економіки. У рамках науково-технічної революції виникла потреба: по-перше, збільшення якісних параметрів кадрового складу за рахунок інтелекту, пропаганди здорового способу життя, деформації мотивів праці, що передбачало формування різних галузей соціальної інфраструктури; по-друге, у сферах соціальної інфраструктури було створено нову матеріально-технічну базу, яка забезпечувала високу ефективність її функціонування; по-третє, розвиток галузей матеріального виробництва супроводжувався значним скороченням соціальних диспропорцій.

Створення, розвиток і підтримка інфраструктури, у тому числі і соціальної, в Україні, як і в усьому світі — завдання держави. Ефективне функціонування і розвиток соціальної інфраструктури регіонів можливий тільки за умови всебічної та комплексної державної підтримки. Обґрунтовано, що головними завданнями управління процесами створення соціальної інфраструктури в Україні в сучасних умовах є: відповідати динаміці змін у господарській системі і своєчасно реагувати на нові фактори впливу; здійснювати аналіз теоретичних закономірностей формування соціальної інфраструктури; оцінювати стан національної інфраструктури загалом та соціальної інфраструктури, зокрема і те, що сталося в Україні за останній період зниження факторів зростання інфраструктури; показати роль соціальної інфраструктури як фундаментальної основи в конструюванні сучасного міста; знайти шляхи створення соціальної інфраструктури, адекватної перетворенням, що відбуваються всередині країни; виявити закономірності, які впливають на зміну існуючих стандартів формування та модернізації соціальної інфраструктури.

Ключові слова: держава, управління, інфраструктура, соціальна інфраструктура, управління створенням соціальної інфраструктури, об'єкти соціальної інфраструктури, задачі управління процесами створення соціальної інфраструктури.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА

Аннотация. Обобщены теоретические и методологические аспекты развития социальной инфраструктуры региона, выявлены основные этапы ее развития, типы и характеристики системы, которые вместе образуют основу для дальнейших методологических исследований и определяют значимость социальной инфраструктуры для социально-экономического развития регионов Украины.

Тенденции развития социальной инфраструктуры активизировались до середины XX в., как следствие формирования рыночной экономики. В рамках научно-технической революции возникла потребность: во-первых, в увеличении качественных параметров кадрового состава за счет интеллекта, пропаганды здорового образа жизни, деформации мотивов труда, что предполагало формирование различных отраслей социальной инфраструктуры; во-вторых, в сферах социальной инфраструктуры была создана новая материально-техническая база, которая обеспечивала высокую эффективность ее функционирования; в-третьих, развитие отраслей материального производства сопровождалось значительным сокращением социальных диспропорций.

Создание, развитие и поддержка инфраструктуры, в том числе и социальной, в Украине, как и во всем мире — задача государства. Эффективное функционирование и развитие социальной инфраструктуры регионов возможно только при условии всесторонней и комплексной государственной поддержки. Обосновано, что главными задачами управления процессами создания социальной инфраструктуры в Украине в современных условиях являются такие: соответствовать динамике изменений в хозяйственной системе и своевременно реагировать на новые факторы влияния; проводить анализ теоретических закономерностей формирования социальной инфраструктуры; оценивать состояние национальной инфраструктуры в целом и социальной инфраструктуры в частности и то, что произошло в Украине за последнее время снижение факторов роста инфраструктуры; показать роль социальной инфраструктуры как фундаментальной основы в конструировании современного города; найти пути создания социальной инфраструктуры, адекватной преобразованиям, что происходят внутри страны; выявить закономерности, которые влияют на изменение существующих стандартов формирования и модернизации социальной инфраструктуры.

Ключевые слова: государство, управление, инфраструктура, социальная инфраструктура, управление созданием социальной инфраструктуры, объекты социальной инфраструктуры, задачи управления процессами создания социальной инфраструктуры.

THEORETICAL ASPECTS OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE IN THE REGION

Abstract. The article summarizes the theoretical and methodological aspects of the development of social infrastructure in the region, identifies the main stages of its development, types and characteristics of the system, which together form the basis for further methodological research and determine the importance of social infrastructure for the socio-economic development of the regions of Ukraine.

Trends in the development of social infrastructure intensified until the middle of the XX century, as a consequence of the formation of a market economy. Within the framework of the scientific and technical revolution, there was a need, firstly, to increase the quality parameters of the personnel at the expense of intelligence, promotion of healthy lifestyles, deformation of the motives of work, which involved the formation of various sectors of social infrastructure; secondly, in the areas of social infrastructure, a new material and technical base was created, which provided high efficiency of its functioning; third, the development of material production sectors was accompanied by a significant reduction in social disparities.

Creation, development and support of infrastructure, including social, in Ukraine, as well as in the world — the task of the state. Effective functioning and development of the social infrastructure of the regions is possible only with comprehensive and integrated state support. In the article it is found out that the main tasks of management of processes of creation of social infrastructure in Ukraine in modern conditions are: to correspond to dynamics of changes in economic system and in due time to react to new factors of influence; to carry out the analysis of theoretical laws of formation of social infrastructure; to assess the state of national infrastructure in General and social infrastructure in particular and what has happened in Ukraine in recent years, reducing the factors of infrastructure growth; to show the role of social infrastructure as a fundamental basis in the construction of a modern city; to find ways to create a social infrastructure adequate to the transformations that occur within the country; to identify patterns that affect the change of existing standards of formation and modernization of social infrastructure.

Keywords: state, management, infrastructure, social infrastructure, management of social infrastructure, objects of social infrastructure, tasks of management of processes of creation of social infrastructure.

Постановка проблеми. Процеси глобалізації характеризуються трансформацією загальносвітових економічних тенденції до соціально орієнтованої ринкової економіки,

яка вимагає поглибленого вивчення об'єктивних законів суспільного розвитку для створення нових механізмів для збільшення якості життя населення. Соціальна інфраструк-

тура займає одне із значущих місць в економіці будь-якої держави, а також в економіках окремих регіонів. На сьогодні соціологи, економісти, політологи всього світу сходяться на думці, що здоров'я населення, рівень його освіти і кваліфікація є одними з провідних чинників економічного зростання. Вкладаючи сьогодні в розвиток об'єктів соціальної інфраструктури, завдяки яким населення отримує необхідні матеріальні і соціальні блага, набір соціальних прав і гарантій, держава готує фундамент для свого соціально-економічного благополуччя в майбутньому.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблеми управління розвитком соціальної інфраструктури регіону висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на соціально-економічні відносини зробили такі вчені, як П. Беленький [6], М. Бутко [2], О. Васильєв [3], Б. Данилишин [4], Н. Іванова [2], С. Кириченко [11], Л. Ковальська [9], М. Комаров [10], В. Красовський [8], С. Іщук [7], Т. Кулініч [7], В. Крупін [7], О. Салівончик [9], С. Ткач [7], А. Ткач [12] 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.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою даної статті є дослідження основних теоретичних аспектів управління розвитком соціальної інфраструктури регіону в Україні, а

також обґрунтування пропозицій з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наукові підходи до визначення проблематики життєдіяльності як соціуму загалом, так і окремо взятого індивіда, визначилися ще до того, як це явище було обрамлене в окрему категорію понять.

Термін “інфраструктура” з'явився в науці в 40-х роках ХХ ст., а вже в 50-х роках ХХ ст. вчені стали використовувати його для пояснення економічних процесів. Поняття “інфраструктура” в загальному контексті передбачає галузеві господарства, які обслуговують промислове і сільськогосподарське виробництво [3, с. 64].

У результаті поширення цього терміна відбувалося як в рамках економічних вчень, так пізніше в рамках навчань про соціум. Специфічною характеристикою у визначенні підходів до трактування цього поняття було не тільки матеріально-технічне забезпечення, а й оцінка якісних параметрів життєдіяльності населення з точки зору задоволення їх потреб. Так, П. Розенштейн-Родан розглядає інфраструктуру як систематизовані умови, які сприяють сприятливому розвитку приватного сектору в галузевій структурі економіки, основною метою якого є задоволення потреб населення [12, с. 62].

Д. Гелбрейт висунув думку, що розвиток економічного дисбалансу знаходиться в прямій залежності від суспільного споживання, оскільки вся ресурсна база повною мірою витрачається на виробництво споживчих благ, тож не залишається достатньо ресурсів для задоволення суспільних потреб та інфраструктури [2, с. 91].

Взаємозумовленість економічних інтересів і об'єктивних закономірностей у структуруванні елементів інфраструктури, насамперед, передбачають забезпечення діяльності праці людини. Далі формування інфраструктури перегукувалося зі зростанням рівня доступності споживчих умов як окремо взятого індивіда (працівника), так і його сім'ї.

У вітчизняній економічній науці на рубежі 60–70 років XX ст. активізувався пласт проблем, що включають формування екологічної, виробничої та соціальної інфраструктури, оскільки на початку 80-х років XX ст. у практику входить термін “ринкова інфраструктура”, яка визначає підсистему сфери обігу [7, с. 57]. Видова варіативність інфраструктури дозволяє зробити висновок про те, що в рамках модернізації виникають нові форми структур, які згодом утворюють нові види відповідних інфраструктур.

Відокремлюючи підсистеми інфраструктури за масштабами формування, слід зауважити, що господарські структури є складовими кожної системи й самі виступають як системи, оскільки мають відповідну інфраструктуру.

Зупинимося докладно на регіональній інфраструктурі, яка пов'язана з усіма видами громадського відтворення. У структурі даного комплексу зосереджено процеси, що пов'язані з матеріальним виробництвом, а також різноманіття сфер життєдіяльності людини, включаючи і соціальну сферу. Негативні чинники, що стримують формування і розвиток регіональної інфраструктури, негативно вплива-

ють на динаміку господарства регіону загалом.

Із часом думка про елементи регіональної інфраструктури еволюціонувала від комплексу військових споруд до лежачого в основі національної економіки — суспільно допоміжного капіталу, який сприяє сталому галузевому та соціально-економічному розвитку територій [4, с. 75].

За формою власності інфраструктура поділяється на: державну, муніципальну, приватну і змішану. Суб'єктом державної інфраструктури виступають органи влади і організації державного і регіонального рівня, у власності фізичних і юридичних осіб знаходиться приватна інфраструктура, змішана ж передбачає державно-приватне партнерство.

Регіональна інфраструктура в сучасній дійсності представлена багаторівневою організаційно-економічною системою, що включає: виробничу, соціальну, мережеву, інституційну та інфраструктуру життєзабезпечення.

Л. Ковальська визначає соціальну інфраструктуру як таку, що становить підсистему економіки, яка створює і реалізує соціальні інфраструктурні блага — загальні умови функціонування соціуму як суб'єкта прийняття економічних рішень у всій економіці і об'єкта формування ендогенних правил прийняття цих рішень (інститутів), тобто представлена сукупністю організацій і об'єктів житлового, культурно-побутового, торгового та медичного призначення [6, с. 68].

Інструментом державної підтримки є програмно-цільове планування.

Іншим механізмом підтримки і розвитку соціальної інфраструктури в регіонах є механізм державно-приватного партнерства (ДПП). Досвід західних країн з розвиненою економікою показує, що великі проекти держава не може вирішити самотужки без сторонніх інвестицій і підтримки з боку бізнесу.

Для розвитку ДПП регіони мають великі перспективи, якщо держава надасть гарантії для отримання мінімального прибутку від реалізації проекту, а банківські установи та страхові компанії знизять інвестиційні ризики. Це дозволить залучити не тільки великі, а й невеликі фірми. Наприклад, активно починає розвиватися бізнес у сферах будівництва об'єктів інфраструктури освіти та охорони здоров'я, але при достатній участі в них держави або у формі бюджетних ресурсів, або пільгових умов для вкладення інвестицій [1, с. 82].

Результатом рішення вище поставлених завдань мають стати: оцінка, норми, науково обґрунтовані програми, модель побудови соціальної інфраструктури та науково-концептуальні висновки і рекомендації.

Особливе місце у системі управління займає аналіз. Економічний аналіз — це загальна методологія, спосіб розв'язання проблем, як функція управління, що включає оцінку внутрішніх і зовнішніх чинників ситуації, тенденції розвитку виробничих процесів, можливих резервів підвищення ефективності соціальної інфраструктури [10, с. 56].

Таким чином, можна зробити висновки, що для гармонійного розвитку соціальної інфраструктури необхідний достатній (пропорційний)

приріст потужностей (введення нових місць у дитячих садках, школах, збільшення ліжкового фонду тощо) [5, с. 43].

Основна роль у системі регіональної інфраструктури відводиться соціальній інфраструктурі, яка, виходячи зі своєї специфічної структури, що включає комплекс кількісних і якісних параметрів соціального добробуту, визначає регіональну соціальну структуру.

Аналіз соціальної інфраструктури базується на наступному комплексі методів:

1. Системний — розглядає об'єкт як систему з усіма її складовими — підсистемами, виявляє взаємозв'язки між ними, а також визначає ступінь впливу зовнішнього середовища на об'єкт.

2. Ситуаційний — передбачає аналіз будь-якої ситуації, використовуючи при цьому типові процеси дослідження.

3. Діалектичний — представляє базу особливих методів дослідження: необхідного і випадкового, абстрактного і конкретного, дроблення і з'єднання загального та часткового, статичного і динамічного.

4. Рефлексивний — в якості основної бази передбачає аналіз систематизованої і доступної інформації про внутрішнє і зовнішнє середовище об'єкта [10, с. 251].

Соціальну інфраструктуру регіону слід розглядати як галузевий комплекс (освіта, культура і мистецтво, охорона здоров'я, фізкультура і спорт), який, функціонуючи, забезпечує сталий регіональний соціально-економічний розвиток, підвищує

якість життя населення і сприяє раціональній організації діяльності.

До основних елементів регіональної соціальної інфраструктури належать такі види ресурсів:

- капітальні (споруди, будівлі, обладнання тощо);
- нефінансові (інформаційне забезпечення, кадрове обслуговування тощо);
- організаційно-управлінські (планування, організація, контроль, функціонування і т. д.) [11, с. 52].

Слід зауважити, що організаційно-управлінські ресурси виступають як сполучна ланка між капітальними та нефінансовими елементами соціальної інфраструктури.

Соціальна інфраструктура регіону відособлюється основними системними характеристиками: системністю; функціональністю, динамічністю.

Як основну функцію соціальної інфраструктури відособлюють надання різноманітних невиробничих послуг, які задовольняють життєво необхідні потреби населення, що полягають у:

- захисті та підвищенні рівня здоров'я населення;
- задоволенні умов відтворення населенням сили;
- формуванні умов для прогресивної динаміки демографічних процесів;
- реалізації принципу доступності послуг соціальної інфраструктури по всій території регіону, засобах згладжування територіальних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіону;
- розробці базових умов для всебічної реалізації здібностей кожного

індивіда засобами структурування споживчих цінностей [9, с. 37].

Елементи соціальної інфраструктури слід структурувати, виходячи з наступних критеріїв: галузевої структури, складу, характеру об'єктів, рівня розвитку споживчого значення.

За галузевою структурою соціальна інфраструктура визначається галузями освіти, культури і спорту, охорони здоров'я, фізкультури і спорту.

Корпоративний рівень соціальної інфраструктури націлений на працівників компаній, а територіальний — орієнтується на властивості життєдіяльності населення регіону загалом.

Соціальна інфраструктура за складом поділяється на “жорстку” та “м'яку”. До “жорсткої” відносять сукупність споруд, будівель, тобто все те, що становить матеріальну базу для здійснення соціально-економічної діяльності. “М'яка” ж включає в себе нефінансові та організаційно-управлінські ресурси, які пов'язані з наданням послуг і в більшості випадків важко зумовлені і вимірними, найчастіше описуються суб'єктивними характеристиками.

З точки зору надання послуг споживачеві соціальна інфраструктура включає такі елементи:

1. Універсальні послуги (медичні послуги, освітні послуги, спорт, організація дозвілля).
2. Об'єкти, які призначені для надання послуг протягом усього життєвого циклу з народження і до кінця життя, виступають як цільові послуги (дитячі садки, навчальні заклади, пенсійні фонди);

3. Послуги для людей з особливими потребами та обмеженими можливостями. В даному контексті динамічність визначається такими процесами, як модернізація і трансформація. Процес модернізації, в результаті якого відбувається накопичення кількісних перетворень елементів і зв'язків між ними, потім перетікають в процеси трансформації.

Відповідно до циклу функціонування соціальні інфраструктури за ступенем зрілості поділяються на: країни, що розвиваються, розвинені і "вихідні" елементи. На кожному етапі циклу можливі різні стани, які характеризуються певним набором параметрів, від функціонування яких залежить динаміка явища. У результаті даний факт дозволяє розділити підкласи: домінуючої, стагнуючої, кризової, депресивної і такої, що трансформується, соціальної інфраструктури.

Рівень розвитку відрізняє інфраструктуру, яка знаходиться за попередньою системою, і нову, яка формується. У розвитку інфраструктури відбуваються повільні і послідовні зміни — зміна, адаптація, але може бути різка зміна "перерв поступовості", які є результатом соціально-економічних криз економічної системи.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз системних характеристик соціальної інфраструктури регіону дозволяє визначити його особливості:

1. Галузі соціальної інфраструктури доповнюють одна одну, не можна замінити деякі об'єкти інфраструктури іншими, вони співіснують тільки у складному, взаємодіючому середовищі.

2. Як продукт соціальної інфраструктури слід розглядати послугу, що не створює новий продукт, а є результатом трудової діяльності, яка додає нове значення до цінності вже створеного товару.

3. Послуги соціальної інфраструктури не переносяться, вони надаються тільки населенню регіону, вони не можуть бути імпортовані, вони не підлягають зберіганню, накопиченню або резервуванню.

4. Попит на послуги соціальної інфраструктури є індивідуальним. В деякі періоди життя людині потрібні послуги з виховання дітей, з віком потреба у більш високій професійній освіті, для деяких — потреба в спорті, для інших — у культурі. Водночас є люди з обмеженими можливостями, а також особливим потребами, пов'язаними з традиціями і відносинами етнічного характеру. Отже, соціальну інфраструктуру не можна розглядати ізольовано від цінностей і орієнтацій окремих осіб, груп і асоціацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васильєв О. В. Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України: монографія / О. В. Васильєв. — Х. : ХНАМГ, 2007. — 341 с.
2. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. Избранное / Дж. К. Гэлбрейт. — М. : Эксмо, 2008. — 1200 с.
3. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / [за ред. Р. Дяківа]. — К. : Міжнар. екон. фундація, 2002. — 704 с.
4. Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми) / [за ред.

- П. Ю. Бєлєнького]. — Л.: НАНУ Ін-т регіон. досліджень, 2002. — 308 с.
5. 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]. — Л. : [б. в.], 2010. — 242 с.
 6. Ковальська Л. Л. Соціальна інфраструктура регіону: механізми формування та розвитку : монографія / Л. Л. Ковальська, О. М. Салівончик; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Луцьк. нац. тех. ун-т. Луцьк : Ж. В. Гадяк, 2012. — 226 с.
 7. Кириченко С. О. Підходи до визначення сутності поняття “соціальна інфраструктура” та її функціональне призначення / С. О. Кириченко // Проблеми системного підходу в економіці. — 2016. — № 1 (55). — С. 56–60.
 8. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монографія / А. А. Ткач. — К. : НАНУ Об'єднаний ін.-т економіки, 2005. — 295 с.
 9. 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.
 10. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації : монографія / В. П. Третяк. — Х. : ХНУ ім. 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 // Вісн. Чернігів. держ. ун-ту. — Вип. 1 (56). — 2012. — С. 10–20.— Серія: Економічні науки.
 12. *Rosenstein-Rodan P.* Notes on the Theory of the “Big Push” // *Economic Development for Latin America*. — № 1. — 1961. — P. 60–69.

REFERENCES

1. *Vasy'l'yev O. V.* (2007), *Metodologiya i prakty'ka infrastruktornogo zabezpechennya funkcionuvannya i rozvy'tku regioniv Ukrayiny'* [Methodology and practice of infrastructure of functioning and development of regions of Ukraine], XNAMG publ., Kharkiv, Ukraine.
2. *Gelbreyt J. K.* (2008), *Novoe industrialnoe obschestvo* [New industrial society], Eksmo publ., Moscow, Russia.
3. *Encyklopediya biznesmena, ekonomista, menedzhera* (2002), [Encyclopedia of businessman, economist, manager], Mizhnarodna ekonomichna fundaciya 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. *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.
6. *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.

7. *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), p. 56–60.
8. *Tkach A. A.* (2005), *Instytucional'ni osnovy' ry'nkovoyi infrastruktury'* [The Institutional framework of the market infrastructure], NANU Ob'yednany'j in.-t ekonomiky' publ., Kyiv, Ukraine.
9. *Novikov B. M., Dyeyeva N. M., Kalenyuk I. S.* (2015), *Transformaciya social'noyi infrastruktury' v konteksti zabezpechennya humanitarnogo rozvy'tk* [Transformation of social infrastructure in the context of humanitarian development], PP Balyuk I. B. publ., Vinny'cya, Ukraine.
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), p. 10–20.
12. *Rosenstein-Rodan. P.* (1961), "Notes on the Theory of the "Big Push", *Economic Development for Latin America*, vol. 1, p. 60–69.



УДК: 35.08

Сурай Інна Геннадіївна,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. А. Цедіка, 20, тел.: (044) 455 69 53, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

Сурай Інна Геннадьевна,

доктор наук государственного управления, доцент, профессор кафедры публичного управления и публичной службы, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. А. Цедика, 20,

тел.: (044) 455 69 53, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

Suray Inna Gennadiivna,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of public administration and public service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, A. Tsedika Str. 20, tel.: (044) 455 69 53, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-244-254

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: НАУКОВО-СУТНІСНИЙ ДИСКУРС

Анотація. Визначено сутність публічного управління як моделі управління справами суспільства для створення підґрунтя законодавчого закріплення терміна “публічне управління” в Україні.

Зауважимо, що в українському законодавстві не закріплено поняття “публічне управління”. Водночас цим дослідженням ще раз підтверджено, що поняття “публічне управління” вже у науковому обігу. В процесі реформування державного управління в Україні також здійснено певні кроки до становлення й розвитку публічного управління. Крім цього, до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, внесено “Публічне управління та адміністрування”.

Наразі в Україні відбуваються еволюційні процеси формування публічного управління, але практично управління справами українського суспільства все ще здійснюється через адміністрування, лише окремі елементи менедж-

менту мають місце. Це стосується як функціонально-організаційних структур, так і майже немодернізованих зв'язків між ними, а також відсутності інших механізмів, притаманних менеджменту.

Управління країною як соціально-економічною системою потребує залучення до процесу прийняття управлінських рішень представників усього громадянського суспільства. Таким чином, управління на рівні держави набуває рис публічності, а розвиток теорії та практики державного управління створює підстави для усвідомлення провідної ролі публічного управління в суспільному еволюційному контексті.

Установлено, що перехід до публічного управління пов'язаний з “роздержавленням управління”: деконцентрацією й децентралізацією функцій і повноважень між суб'єктами управління; збільшенням суб'єктів управління; застосуванням кращих практик менеджменту. Запропоновано державне управління, яке здійснюється через адміністрування, позначати як Public administration. При застосуванні елементів менеджменту, навіть на перехідному етапі розвитку суспільства від адміністрування до менеджменту — “Public management”. Адміністрування й менеджмент є різновидами управління, його еволюційними рівнями.

Ключові слова: дискурс, управління, державне управління, демократія, публічне управління.

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: НАУЧНО-СУЩНОСТНЫЙ ДИСКУРС

Аннотация. Обозначена сущность публичного управления как модели управления делами общества для создания основы законодательного закрепления в Украине термина “публичное управление”.

Отмечено, что в украинском законодательстве не закреплено понятие “публичное управление”. В то же время этим исследованием еще раз подтверждено, что понятие “публичное управление” уже в научном пользовании. В процессе реформирования государственного управления в Украине также осуществлены определенные шаги к становлению и развитию публичного управления. Кроме этого, заметим, что в перечень областей знаний и специальностей, по которым осуществляется подготовка соискателей высшего образования, внесены “Публичное управление и администрирование”.

Сейчас в Украине происходят эволюционные процессы формирования публичного управления, но практически управление делами украинского общества все еще осуществляется через администрирование, только отдельные элементы менеджмента имеют место. Это касается как функционально-организационных структур, так и почти немодернизованных связей между ними, а также отсутствия других механизмов, присущих менеджменту.

Управление страной как социально-экономической системой требует вовлечения в процесс принятия управленческих решений представителей всего гражданского общества. Таким образом, управление на уровне госу-

дарства приобретает черты публичности, а развитие теории и практики государственного управления создает основания для осознания ведущей роли публичного управления в общественно-эволюционном контексте.

Установлено, что переход к публичному управлению связан с “разгосударствлением управления”: деконцентрацией и децентрализацией функций и полномочий между субъектами управления; увеличением субъектов управления; применением лучших практик менеджмента. Предложено государственное управление, которое осуществляется через администрирование, обозначать *Public administration*. При применении элементов управления, даже на переходном этапе развития общества от администрирования к менеджменту — “*Public management*”. Администрирование и менеджмент являются разновидностями управления, его эволюционными уровнями.

Ключевые слова: дискурс, управление, государственное управление, демократия, публичное (общественное) управление.

PUBLIC MANAGEMENT: SCIENTIFIC AND SUBSTANTIVE DISCOURSE

Abstract. The article is devoted to the scientific discourse on the essence of public administration as a model of management of the affairs of society, which should be continued in the future to create the basis for the legislative consolidation of the term ‘public administration’ in Ukraine.

It should be noted that the concept of ‘public administration’ is not fixed in the Ukrainian legislation. At the same time, this research has once again confirmed that the concept of ‘public management’ is already in the scientific circulation. In the process of reforming public administration in Ukraine, certain steps were taken to establish and develop public administration. In addition, we note that ‘Public Management and Public Administration’ are included in the list of fields of knowledge and specialties for which higher education graduates are trained.

At present, evolutionary processes of public management formation are taking place in Ukraine, but practically management of the affairs of Ukrainian society is still carried out through administration, and some elements of management take place only. This concerns both functional and organizational structures and almost unmodern relations between them, as well as the absence of other management mechanisms inherent in management.

Governance of the country as a social and economic system requires the involvement of representatives of the whole civil society in the process of making managerial decisions. Thus, governance at the state level acquires the features of publicity, and the development of the theory and practice of state governance creates grounds for awareness of the leading role of public administration in a social evolutionary context.

It was established that the transition to public administration is connected with the ‘denationalization of management’: the deconcentration and decentra-

lization of functions and powers between the subjects of management; an increase in the subjects of management; and applying best management practices. We proposed state governance, which is carried out through administration, to denote as ‘public administration’. When applied, the elements of management, even at the transitional stage of development of society from administration to management as ‘public management’. Administration and management are varieties of management, its evolutionary levels.

Keywords: discourse, governance, public administration, democracy, public management.

Постановка проблеми. Україна обрала демократичний шлях свого розвитку, а демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі.

Досвід інших країн, які вибудовують демократичні суспільні відносини, вказує на значні зміни в системі управління державою — розвиток публічного управління. При цьому в кожній країні публічне управління має свої особливості, з різними акцентами.

У науковому середовищі триває дискусія навколо визначення поняття “публічне управління”. А враховуючи, що в Україні, яка протягом усього періоду своєї незалежності активно реформує систему державного управління та має наміри перейти на демократичну модель управління справами суспільства — публічне управління, термін “публічний” іноді автоматично застосовують замість терміна “державний”.

Зазначене актуалізує продовження дискусії щодо сутнісних ознак публічного управління як моделі управління справами суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, авторами яких є: О. Амосов, Н. Гавкалова, Н. Гончарук, М. Лахижа, Н. Нижник, Л. Новак-Калієва, Р. Мельник, О. Мельниченко, П. Петровський, І. Сквірський та інші, вказує на активні наукові пошуки, які спрямовані на розкриття сутності публічного управління та визначення його як поняття.

Метою статті є долучення до наукового дискурсу щодо сутності публічного управління.

Виклад основного матеріалу. С. Чишко стверджує, що до дискурсу зверталися тоді, коли “найважливішим стає контекстне поле, зокрема соціальний контекст, а потім і знаковий контекст (інтертекстуальність — текстові поля і текстові секвенції¹” [1]. Дискурс має за основу певну практику, діяльність, що “творить значення” [2, с. 159], а не навпаки. На думку П. Петровського, “значення дискурсу для українського державотворення полягає в тому, що він є дієвим засобом обґрунтування розвитку суспільства й держави” [3].

На початку ХХ ст. державне управління у більшості країн світу

¹ Послідовності

мало свій вияв через адміністрування. На нашу думку, застосовуючи “Public administration” можна говорити про публічне адміністрування, або державне управління (навіть у широкому розумінні) через адміністрування.

Досить часто словосполучення “Public management” рівно як і “Public administration” українською перекладають як державне управління або публічне управління. Але “Public management” — це управління на основі менеджменту, а не адміністрування.

Перетворення “Public administration” в “Public management” (“державного” в “публічне” управління), зокрема у країнах Західної Європи, відбулося в еволюційний спосіб: з розвитком демократичних відносин у суспільстві, активізацією громадянського суспільства у вирішення спільних справ (передача не повної влади державі, діяльність недержавних установ у ланцюжку управління тощо), із першими елементами менеджменту в системі державних органів влади (елементи менеджменту із приватного сектору, якщо вони ефективні, так само будуть ефективними й у державному) та в подальшому розвитку механізмів публічного менеджменту (Public management). Так, Великобританією як модель управління справами суспільства використовувалися (поступово модернізуючи та видозмінюючи) “Public administration”, “Public management” (тепер іноді позначають “Old”), “New Public management” ... У своєму розвитку “Public management” може поступово перетворюватися на “Good Governance” тощо (вже інший, ви-

щий, еволюційний рівень управління).

Сучасні соціально-економічні системи — це складні, відкриті системи, забезпечення розвитку яких є найважливішим завданням сьогодення. Управління країною як соціально-економічною системою потребує залучення до процесу прийняття управлінських рішень представників всього громадянського суспільства. Таким чином, управління на рівні держави набуває рис публічності, а розвиток теорії та практики державного управління створює підстави для усвідомлення провідної ролі публічного управління в суспільному еволюційному контексті. В Україні за часи її незалежності відбуваються еволюційні процеси формування публічного управління [4, с. 28].

Проте наявна (2018 р.) в Україні модель управління справляється із сучасними викликами і тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином та актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядкована стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для впровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовища [5, с. 130].

Тобто практично управління справами українського суспільства все ще здійснюється через адміністрування, лише окремі елементи менеджменту мають місце. Це стосується як функціонально-організацій-

них структур, так і майже немодернізованих зв'язків між ними, а також відсутністю інших механізмів управління, притаманних менеджменту. У цей перехідний період: від адміністрування (Public administration) до менеджменту (Public management), особливо важливо не застосовувати автоматично термін “public” (публічний) замість “державний” щодо управління. Проте вже на цьому перехідному етапі, коли йдеться про “Public management”, на нашу думку, можна застосовувати термін “публічне управління”.

Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа ще в 2010 році стверджували, що в Україні є “формування переконання в необхідності переходу від традиційного державного управління до публічного” та вказували на наявність процесу, який можна назвати “роздержавленням управління” під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації [6, с. 12].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої “публічності”, відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на публічне управління і потрапляє в істотну залежність від суспільства (публіки). У цьому випадку справді варто говорити про “публічне управління” як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у

досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [7, с. 145–146].

Новітня парадигма управління базується на зміні алгоритму взаємовідносин державних органів із населенням та організаціями [8]. Йдеться про перехід від відносин однозначної підпорядкованості й підлеглості до взаємодії та взаємопідтримки на всіх етапах управлінського циклу. Зміни відбуваються у двох напрямках: з одного боку, докладаються зусилля щодо підвищення якості послуг, які надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з другого — формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Це сприяє ефективному використанню ресурсів громадськості для розв'язання соціальних проблем, більш точному визначенню пріоритетів державної політики та задоволенню прав громадян на професійну, спроможну й відповідальну владу [9, с. 133].

Р. Мельник звертає увагу на те, що “влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів — переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку” [10, с. 95–96]. Крім того, не слід розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної

діяльності органів виконавчої влади; публічне управління виявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами [10, с. 97].

Зауважимо, що перехід від “державного управління” до “публічного управління” передбачає збереження переліку об’єктів і розширення суб’єктів управління [11, с. 3]. О. Мельниченко зазначає, що поняття “публічне управління” є ширшим за обсягом і багатшим за змістом, ніж “державне управління”, оскільки охоплює більшість аспектів державного, муніципального, корпоративного та громадського управління [11, с. 6].

Розповсюдженою є теза, що публічне управління, як різновид соціального управління, складається з: 1) державного управління, де суб’єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб’єктами є недержавні інституції [12, с. 84]. На нашу думку, тут державне управління представлено у вузькому розумінні, а до громадського управління можна віднести як органи місцевого самоврядування, так і інші недержавні інституції, що мають стати складовими ланцюжка управління загальносуспільними справами.

На думку Л. Новак-Каляєвої, “публічне управління” — це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівни-

цтва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов’язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [13, с. 144].

Зауважимо, що в українському законодавстві не закріплено поняття “публічне управління”. Водночас цим дослідженням ще раз підтверджено, що поняття “публічне управління” вже у науковому обігу. У процесі реформування державного управління в Україні також здійснено певні кроки до становлення й розвитку публічного управління. Крім цього, зауважимо, що до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, внесено “Публічне управління та адміністрування” [14]. На думку І. Сквірського, є всі підстави для того, щоб розділити та підтримати висловлену в зарубіжній науковій літературі думку про доцільність введення у правовий обіг узагальнювального терміна “публічне управління”, у межах якого могли б бути об’єднані різні, проте надзвичайно тісно пов’язані між собою, форми управлінської діяльності: державне управління, самоврядне (муніципальне) управління та управління, спрямоване на реалізацію делего-

ваних повноважень [15, с. 67]. Підтримуючи необхідність законодавчого закріплення терміна “публічне управління”, зауважимо, що сьогодні все ще є потреба у продовженні наукового дискурсу щодо сутності публічного управління.

Висновки дослідження. Адміністрування й менеджмент є різновидами управління, його еволюційними рівнями. Вважаємо, що державне управління як у широкому розумінні, так і у вузькому (через органи виконавчої влади), яке здійснюється через адміністрування, варто позначати як “Public administration”. При застосуванні елементів менеджменту, навіть на перехідному етапі розвитку суспільства, від адміністрування до менеджменту — як “Public management”.

Наразі в Україні відбуваються еволюційні процеси формування публічного управління, але практично управління справами українського суспільства все ще здійснюється через адміністрування, лише окремі елементи менеджменту мають місце. Це стосується як функціонально-організаційних структур, так і майже немодернізованих зв’язків між ними, а також відсутності інших механізмів, притаманних менеджменту.

Погоджуємося, що перехід до публічного управління пов’язаний з “роздержавленням управління”: децентрацією й децентралізацією функцій і повноважень між суб’єктами управління (упорядкування функцій в органах державної влади та місцевого самоврядування, передача частини з них недержавним або напівнедержавним структурам); збільшенням суб’єктів управління (має змен-

шитися кількість органів державної влади, а додалися до управлінського ланцюга недержавні або напівнедержавні установи); застосуванням кращих практик менеджменту (зокрема використання позапримусових механізмів управління).

На сьогодні в Україні все ще є потреба в **продовженні наукового дискурсу** щодо сутності публічного управління, який має стати основою для законодавчого закріплення терміна “публічне управління”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Чишко С. О.* Проблема універсального та специфічного у президентському дискурсі різних мов [Електронний ресурс] / С. О. Чишко. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_gn/2010_1-2/files/GN110_14.pdf
2. *Коваль І. О.* Президентський дискурс: сутність, структура, функції, цілі / І. О. Коваль // Стратегічні пріоритети. — 2012ю — № 3 (24). — С. 158–164.
3. *Петровський П. М.* Державно-управлінський науковий дискурс як чинник модернізації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/download_4/poziciya_download/diskurs.pdf
4. *Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л.* Концептуальні засади публічного управління / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова / Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. — К. : НАДУ, 2014. — Т. 2. — С. 28–29.
5. Реформа системи державного управління та місцевого самовряду-

- вання: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / [авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди]. — К.: НАДУ, 2018. — 180 с.
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / [за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук]. — Д.: Моноліт, 2010. — 400 с.
 7. *Гончарук Н. Т.* Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай / Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, (Київ, 28 трав. 2010 р.): у 2 т. / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка]. — К.: НАДУ, 2010. — Т. 1. — С. 145–146.
 8. *Петровський П. М.* Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування / П. М. Петровський, О. В. Радченко // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. / [за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — Вип. 26. — С. 13–22.
 9. *Новак-Каляєва Л.* Деякі аспекти формування новітньої парадигми публічної влади на засадах прав людини / Л. М. Новак-Каляєва // Публічне управління: теорія та практика. — 2014. — Вип. 4. — С. 129–134.
 10. *Мельник Р. С.* Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Право і суспільство. — 2012. — № 6. — С. 95–98.
 11. *Мельниченко О. А.* Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни / О. А. Мельниченко // Актуальні пробл. держ. упр. — 2017. — 1 (51). — С. 1–7.
 12. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фактів / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — 2004. — 401 с.
 13. Публічне управління: термінол. слов. / [за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє]. — К.: НАДУ, 2018. — 224 с.
 14. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF/page2>
 15. *Сквірський І. О.* Категорія “публічне управління”: сучасний погляд та нові орієнтири дослідження / І. О. Сквірський // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. — 2015. — Вип. 15 (1). — С. 65–68. — Серія: Юриспруденція.

REFERENCES

1. *Chyshko S. O.* (n.d.). Problema universalnoho ta spetsyficnoho u prezydent-skomu diskursi riznykh mov [The Problem of Universal and Specific in the Presidential Discourse of Different Languages]. [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_gn/2010_1-2/files/GN110_14.pdf). Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_gn/2010_1-2/files/GN110_14.pdf [in Ukrainian].
2. *Koval I. O.* (2012). Prezydentskyi diskurs: sutnist, struktura, funksi, tsili [Presidential Discourse: Essence, Structure, Functions, Goals]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, 3 (24), 158–164 [in Ukrainian].
3. *Petrovskyi P. M.* Derzhavno-upravlin-skyi naukovyi diskurs yak chynnyk modernizatsii [State-management scientific discourse as a factor of modernization]. *Efektivnist derzhavno-ho upravlinnia – Efficacy public admi-*

- nistration, 38, 13–20. Retrieved from http://www.lvivacademy.com/download_4/pozyciya_download/diskurs.pdf [in Ukrainian].
4. *Amosov O. Yu., Havkalova N. L.* (2014). Kontseptualni zasady publichnoho upravlinnia [Conceptual Principles of Public Administration]. Yu. V. Kovbasiuk, S. A. Romaniuk, O. Yu. Obolenskyi (Eds.), *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku – Public Administration: Ways of Development: Proceedings of scientific-practical conference with international participation* (Vols. 2), (p. 28–29). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 5. *Kuibida V. S.* (Eds.). (2018). Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia [Reform of the system of public administration and local self-government: state, challenges, prospects of implementation]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 6. *Tolstoukhov A. V., Nyzhnyk N. R., Honcharuk N. T.* (Eds.). (2010). Publichna administratsiia v Ukraini: stanovleniia ta rozvytok [Public administration in Ukraine: formation and development]. Dnipropetrovsk : Monolit [in Ukrainian].
 7. *Honcharuk N. T., Surai I. H.* (2010). Vplyv rozvytku hromadianskoho suspilstva na publichne upravlinnia [The Impact of Civil Society Development on Public Governance]. Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchynskyi, S. V. Zahorodniuk (Eds.), *Haluz nauky “Derzhavne upravlinnia”: istoriia, teoriia, vprovadzhennia – The branch of science “Public Administration”: Proceedings of scientific-practical conference with international participation* (Vols. 1), (p. 145–146). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 8. *Petrovskyi P. M., Radchenko O. V.* (2011). Humanitarna paradyhma yak teoretyko-metodolohichna model demokratychnoho vriaduvannia [Humanitarian paradigm as a theoretical and methodological model of democratic governance]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 26, 13–22 [in Ukrainian].
 9. *Novak-Kaliaieva L.* (2014). Deiaki aspekty formuvannia novitnoi paradyhmy publichnoi vlady na zasadakh prav liudyny [Some aspects of the formation of the modern paradigm of public authority on the basis of human rights]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 4, 129–134 [in Ukrainian].
 10. *Melnyk R. S.* (2012). Katehoriia “publichne upravlinnia” u novii interpretatsii [Category “Public Administration” in the New Interpretation]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 6, 95–98 [in Ukrainian].
 11. *Melnychenko O. A.* (2017). Yakist publichnoho upravlinnia yak zaporuka dobrobutu naselennia krainy [The quality of public administration as a guarantee of the well-being of the country’s population]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1(51), 1–7 [in Ukrainian].
 12. *Bytiak Yu. P., Harashchuk V. M., Diachenko O. V.* (2004). Administratyvne pravo Ukrainy [The administrative law of Ukraine]. Yu. P. Bytiak (Ed.). [in Ukrainian].
 13. *Kuibida V. S., Bilynska M. M., Petroie O. M.* (Eds.). (2018). Publichne upravlinnia: terminol. slov. [Public Administration in Terminology dictionary]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 14. *Postanova* Kabinetu Ministriv Ukrainy pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobu-

vachiv vyshchoi osvity : vid 29 kvitnia 2015 r. № 266 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the list of branches of knowledge and specialties, which are training applicants for higher education: dated April 29 2015, № 266]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF/page2> [in Ukrainian].

15. *Skvirskiy, I. O.* (2015). Katehoriia “publichne upravlinnia”: suchasnyi pohliad ta novi oriientyry doslidzhennia [Category “Public Administration”: A Modern View and New Reference Points]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Yurysprudentsiia – Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Series: Jurisprudence*, 15 (1), 65–68 [in Ukrainian].

УДК 351.378

Терент'єва Анна Валеріївна,

доктор наук з державного управління, професор, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державної служби управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел.: (044) 468 91 84, e-mail: teren_a@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3881-5865

Терентьева Анна Валерьевна,

доктор наук по государственному управлению, профессор, старший научный сотрудник, заведующий кафедрой государственной службы, управления и обучения по международным проектам, Институт государственного управления в сфере гражданской защиты, 04074, г. Киев, ул. Вышгородская, 21, тел.: (044) 468 91 84, e-mail: teren_a@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3881-5865

Terentieva Anna Valeriivna,

Doctor of Public Administration, Full Professor, Senior Researcher, Head of the Department of public service, administration and training on the international projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, 04074, Kyiv, Str. Vyshhorodska, 21, tel.: (044) 468 91 84, e-mail: teren_a@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3881-5865

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-255-264



СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ЯК МЕТОД УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ

Анотація. Сучасна система державного управління, яка наділена адміністративно-правовими повноваженнями, не може певною мірою виконати покладені на неї завдання щодо забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, тому актуальним є її удосконалення у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Системний підхід до управління — це не набір правил чи принципів, якими мають керуватися управлінці, а загальний спосіб мислення і підходу щодо організації і управління. Суть системного підходу полягає у пошуку простого у складному, декомпозицією проблеми на складові.

Метою використання системного аналізу до конкретної проблеми є підвищення ступеня обґрунтованості рішення, що ухвалюється, розширення

безлічі варіантів, серед яких проводиться вибір з одночасним зазначенням способів відкидання варіантів, що поступаються іншим.

Системний аналіз набув значного поширення при вирішенні таких завдань, як розподіл матеріальних ресурсів між структурними підрозділами, визначення майбутньої потреби у новому обладнанні і працівниках різної кваліфікації, прогнозування попиту на різні види робіт в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах надзвичайних ситуацій дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, зменшенню збитків.

Таким чином, в основі ухвалення рішень з використанням системного аналізу лежить загальний підхід, який використовують керівники, розглядаючи вплив у кожній конкретній ситуації всіх факторів: технічних, економічних, соціально-психологічних.

Ключові слова: системний підхід, рішення, аналіз, прийняття, надзвичайна ситуація, фактор.

СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ КАК МЕТОД ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Аннотация. Современная система государственного управления, которая наделена административно-правовыми полномочиями, не может полностью выполнить возложенные на нее задачи по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, поэтому актуальным является ее совершенствование в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Системный подход к управлению — это не набор правил или принципов, которыми должны руководствоваться управленцы, а общий образ мышления и подхода к организации и управлению. Суть системного подхода заключается в поиске простого в сложном, декомпозицией проблемы на составные части.

Целью использования системного анализа применительно к конкретной проблеме является повышение степени обоснованности решения, принимается расширение множества вариантов, среди которых производится выбор с одновременным указанием способов отбрасывания вариантов, уступают другим.

Системный анализ широко распространен при решении таких задач, как распределение материальных ресурсов между структурными подразделениями, определение будущей потребности в новом оборудовании и работни-

ках различной квалификации, прогнозирования спроса на различные виды работ в условиях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Уменьшение времени на разработку, принятие и реализацию управленческих решений, рост неопределенности и риска, необходимость привлечения из резервов дополнительных ресурсов, наличие различных режимов функционирования системы государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций свидетельствуют о том, что государственное управление в этой сфере имеет определенные особенности. Их учет в деятельности органов государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций позволит уменьшить вероятность принятия неадекватных управленческих решений, способствует экономии ресурсов и времени на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, уменьшению убытков.

Таким образом, в основе принятия решений с использованием системного анализа лежит общий подход, который используют руководители, рассматривая влияние в каждой конкретной ситуации всех факторов: технических, экономических, социально-психологических.

Ключевые слова: системный подход, решение, анализ, принятие, чрезвычайная ситуация, фактор.

SYSTEM ANALYSIS AS A METHOD OF DECISION MAKING

Abstract. The current system of public administration, which is endowed with administrative and legal authorities, cannot completely fulfill its task of protecting the population and territories from emergency, so it is urgent improvements in prevention and elimination of emergency.

System approach to management — this is not a set of rules or guidelines to be followed by managers, and the general way of thinking and approach to organization and management. The essence of the system approach is to find a simple to complex, decomposition of the problem into its component parts.

The purpose of using systems analysis concerning the specific problem is to increase the degree of validity of the decision taken, the expansion of a variety of options, including the selection, while indicating ways of discarding options that are inferior to others.

System analysis which used in solving such problems as the distribution of resources between departments, determine future needs for new equipment and workers of different skill forecasting the demand for various types of works in emergencies.

Reducing the time for development, adoption and implementation of management decisions, increase uncertainty and risk, the need to attract additional resources from the reserves, the availability of different modes of functioning of the public administration in emergency suggest that governance in this area has certain peculiarities. Taking them into account in the work of public administration in emergency will enable to reduce the likelihood of inappropriate decision-making, will help save resources and time in emergencies, and reduce losses.

Thus, the basis of decision-making using system analysis is the general approach used by managers, considering the influence in each particular situation of all factors: technical, economic, social and psychological.

Keywords: systematic approach, decision-making, analysis, decision, emergency, factor.

Постановка проблеми. Запобігання надзвичайним ситуаціям, ліквідація їх наслідків, максимальне зниження масштабів втрат та збитків є загальнодержавною проблемою і одним з найважливіших завдань органів державного управління України. Це пов'язано з тим, що негативні тенденції, які спостерігаються впродовж останніх років, у тому числі підвищення ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, значні матеріальні й соціальні збитки внаслідок збільшення їх кількості та масштабу, становлять загрозу національній безпеці в економічній, соціальній і екологічній сферах.

Сучасна система державного управління, яка наділена адміністративно-правовими повноваженнями, не може повністю виконати покладені на неї завдання щодо забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, тому актуальним є її удосконалення у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Державні службовці та особи, які приймають політичні рішення, змушені визнати той факт, що конфлікти та кризи потенційно можуть мати місце в будь-якій сфері їх відповідальності. Кризові ситуації вимагають з їх боку послідовних дій, спрямованих на відновлення суспільної

довіри та цілісності управлінських механізмів, в той час як надзвичайні ситуації можуть також потребувати зусиль, що мають обмежити масштаби збитків для людей, їх власності та навколишнього середовища. Історичний досвід показує, що НС легко перетворюються у політичні кризи та, своєю чергою, в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль над розвитком подій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. За традицією вважають, що дії за умов криз і надзвичайних ситуацій — це прерогатива органів виконавчої влади. Водночас останнім часом експерти схильні визнавати той факт, що задачі забезпечення готовності до дій за відповідних умов розповсюджуються на всі органи державної влади без винятку, включаючи законодавчу владу, а також недержавні організації та інституції. Умовою адекватного сприйняття цього положення є чітке розуміння природи кризових і надзвичайних ситуацій з точки зору функцій і задач державного управління [1; 2].

Сучасний розвиток України за умов системної трансформації характеризується як перманентно складний, а часом навіть із провалами екстремальності. Глобальний розвиток людської цивілізації, крім позитивних надбань, породив чисельні загрози життєво важливим інтересам

людини і громадянина, суспільства і держави. Значне місце серед цих загроз займають небезпеки техногенно-природної сфери. Багато з них тією, чи іншою мірою притаманні й Україні. У зв'язку з цим велика роль у забезпеченні техногенної та природної безпеки відводиться саме Єдиній державній системі цивільного захисту населення і територій [3].

Мета статті полягає у дослідженні можливості використання системного аналізу при опрацюванні управлінських рішень у процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Цілісний захист здійснюється з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення територій, матеріальних і культурних цінностей та довілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та особливий період, подолання наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема наслідків надзвичайних ситуацій на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ризики виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру є фактором, що визначає якість життя у регіонах будь-якої країни. На жаль, для України ці ризики є достатньо високими, що зумовлює нагальну потребу докладного опрацювання організаційно-управлінських підходів до вирішення цієї комплексної проблеми. Усе викладене зумовлює визнання того, що традиційні підходи до управління подоланням комплексних наслідків надзвичайних ситуацій, як доводить

досвід їх застосування, часто призводять до незадовільних результатів. Також серйозною проблемою організації ефективного управління за умов надзвичайних ситуацій є реальне ускладнення або відсутність координації дій офіційних урядових, відомчих і неурядових органів [4]. Традиційні підходи до управління надзвичайними ситуаціями, як доводить досвід їх застосування, часто призводять до незадовільних результатів.

Пошуки шляхів вирішення цієї проблеми за умов надзвичайних ситуацій повинні здійснюватись не тільки за рахунок трансформацій існуючої функціональної структури і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, а й переходу до нової управлінської парадигми — нової системи поглядів, що ґрунтується на базових положеннях стратегічного управління, згідно з якими побудова системи управління надзвичайними ситуаціями є відповіддю на різні за своєю природою впливи навколишнього середовища. При цьому система управління надзвичайними ситуаціями розглядається як відкрита система, основні умови її успішного функціонування повинні визначатися не в її межах, а на зовні [5].

Тобто ефективність функціонування системи пов'язується з тим, наскільки точно вона реагує на навколишнє середовище, наскільки стійка до несподіваних змін у ньому, в т. ч. стратегічним, наскільки ефективно використовує потенційні можливості (резерви різного типу).

Системний підхід ґрунтується на теорії систем, яка вперше була застосована в точних науках і в техніці,

а наприкінці 50-х років — і в теорії управління.

Системний підхід до управління — це не набір правил чи принципів, якими мають керуватися управління, а загальний спосіб мислення і підходу щодо організації і управління. Сутність системного підходу полягає в пошуку простого у складному, декомпозицією проблеми на складові, аж до виходу на прості запитання типу: “Є — потрібно визначити”.

В основі системного розгляду управління і проблем, які виникають у ході його здійснення, лежить поняття системи.

Система — це певна цілісність, яка складається із взаємозалежних частин (елементів), кожна з яких робить свій внесок у характеристики цілого. Автомобілі, комп’ютери, телевізори — все це приклади систем. Отже, система складається з багатьох частин, кожна з яких працює у взаємодії з іншими для створення цілого, що має якості, яких немає у її частин. Однак частини системи взаємозалежні. Якщо хоч однієї з них не виявиться, то вся система або не буде працювати, або працюватиме неправильно.

Є два основних типи системи: закриті і відкриті. Закрита система має жорсткі фіксовані межі, а її дії відносно незалежні від середовища, яке оточує систему. Прикладом такої системи може бути годинник, який працює незалежно від зовнішнього середовища доти, доки в ньому заведена пружина або є інше джерело енергії.

Для відкритої системи характерна взаємодія з навколишнім середовищем через проникні “кордони”

системи (входи і виходи). Через входи навколишнє середовище впливає на систему, а через виходи система впливає на навколишнє середовище.

Великі складні системи складаються з частин, які можна розглядати, своєю чергою, як системи. Ці частини називаються підсистемами. Поняття підсистем має надзвичайно велике значення для управління, оскільки дає змогу створювати всередині системи необхідні структурні підрозділи для потреб управління: відділи, сектори, дільниці та ін.

При цьому підсистеми можуть складатися з менших підсистем (частин, елементів). Оскільки вони взаємозалежні, неправильне функціонування навіть найменшої підсистеми може вплинути на систему загалом.

Виходячи з цього, системний аналіз — це найбільш послідовна реалізація системного підходу до вирішення політичних, соціально-економічних, технічних та інших проблем у різних сферах людської діяльності.

Основними рисами системного аналізу є:

1. Системний аналіз пов’язаний з ухваленням оптимального рішення з багатьох можливих альтернатив.

2. Кожна альтернатива оцінюється з позиції тривалої перспективи.

3. Системний аналіз розглядається як методологія поглибленого з’ясування (розуміння) і впорядкування (структуризації) проблеми.

4. У системному аналізі наголос робиться на розробленні нових принципів наукового мислення, що враховують взаємозв’язок цілого і суперечливі тенденції. Конкретніше — систематично на всіх етапах життєвого циклу будь-якої системи

здійснюється зіставлення альтернатив, за можливості в кількісній формі, на основі логічної послідовності кроків.

5. Загострюється інтуїція фахівців.

6. Застосовується передусім для вирішення стратегічних проблем.

Отже, системний аналіз — науковий метод пізнання, який є послідовністю дій з установлення структурних зв'язків між змінними чи елементами досліджуваної системи, спираючись на комплекс загальнонаукових, експериментальних, природничо-наукових, статистичних, математичних методів.

Цінність системного підходу полягає в тому, що розгляд категорій системного аналізу створює основу для логічного і послідовного підходу до проблеми ухвалення рішень [6]. Ефективність вирішення проблем за допомогою системного аналізу визначається структурою вирішуваних проблем.

Усі проблеми поділяються на три класи:

- добре структуровані (well-structured), або кількісно сформульовані проблеми, в яких істотні залежності з'ясовані дуже добре;

- неструктуровані (unstructured), або якісно виражені проблеми, що містять лише опис важливих ресурсів, ознак і характеристик, кількісні залежності між якими зовсім невідомі;

- слабоструктуровані (ill-structured), або змішані проблеми, які містять як якісні елементи, так і маловідомі, невизначені сторони, які мають тенденцію домінувати.

У загальному вигляді системний аналіз можна схарактеризувати як

методологію вирішення великих комплексних проблем управління. Він досліджує об'єкти системи з використанням системних принципів і покликаний надавати вірогідну картину розвитку і діяльності економічного суб'єкта.

Метою використання системного аналізу щодо конкретної проблеми є підвищення ступеня обґрунтованості рішення, що ухвалюється, розширення безлічі варіантів, серед яких проводиться вибір з одночасним зазначенням способів відкидання варіантів, що поступаються іншим.

Системний аналіз передбачає використання як жорстких кількісних методів, так і логічних суджень, досвіду та інтуїції. За допомогою системного аналізу можна досліджувати будь-які проблеми, враховуючи не тільки ті фактори, вплив яких може бути виражено кількісно, а й фактори, що можуть бути оцінені якісно [5; 6]. Таким чином, в основі ухвалення рішень з використанням системного аналізу лежить загальний підхід, який використовують керівники, розглядаючи вплив у кожній конкретній ситуації всіх факторів: технічних, економічних, соціально-психологічних. Але при цьому особа, яка приймає рішення (ОПР), повинна враховувати не тільки свої суб'єктивні думки, а й об'єктивні дані, отримані в результаті дослідження, що дає змогу їй ухвалити найраціональніше й обґрунтоване рішення.

Характерні особливості системного аналізу такі:

- оскільки здебільшого ухвалені рішення стосуються окремих елементів системи, то при вирішенні задач обов'язково враховуються взає-

мозв'язки цього елементу з іншими і загальна мета системи (системний підхід). Тобто мета системи — очікувані результати практичної діяльності з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, на досягнення яких спрямовані зусилля, а також є системоутворюючим чинником.

- аналіз на початкових етапах здійснюється для всього комплексу проблем і зводиться до рівня їх складових. Дослідження проводяться за допомогою методів, що використовувалися для їх вивчення.

- першочергове значення належить таким чинникам, як вартість і якість праці, тому ОПР повинна мати чітке уявлення про них;

- у багатьох випадках уже дані аналізу показують шлях до очевидного рішення, проте саме рішення доводиться ухвалювати;

- системний аналіз не замінює логічних думок, а є лише допоміжним елементом, що надає можливість визначити ті області, де може бути використана пропозиція, і визначити кожний із можливих варіантів рішення, які розглядає керівник;

- передбачає обов'язкове використання обчислювальної техніки; у деяких випадках вони можуть бути використані як технічні засоби.

При системному аналізі (як і при економічному) також враховуються показники, обґрунтовані даними обліку, звітності і плану. Але для повного і глибокого вивчення проблеми необхідно не тільки використовувати дані, отримані в результаті вивчення технічних, економічних, фінансових та інших сторін діяльності в процесі ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, а й психологічний клімат і со-

ціальні явища [6; 7]. У зв'язку з цим у системному аналізі показники набувають, окрім кількісних ознак, ще й якісного вираження.

Необхідно зазначити, що за відсутності повного обсягу інформації і самого аналізу, неможливо іноді визначити чинники соціально-політичного характеру та моральні чинники. Але на них варто звертати увагу і враховувати їх під час ухвалення рішень.

При системному аналізі можна виявити не тільки причини, які викликають будь-які негативні наслідки, а й умови, в яких виникають ці причини. Тому необхідно передбачити проведення відповідних заходів для ліквідації негативних явищ.

Системний аналіз набув значного поширення при вирішенні таких завдань, як розподіл матеріальних ресурсів між структурними підрозділами, визначення майбутньої потреби в новому обладнанні і працівниках різної кваліфікації, прогнозування попиту на різні види робіт в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [7].

Системний аналіз є найбільш об'єктивною основою для прийняття управлінських рішень та дозволяє структурувати визначену проблему на основі аналізу наявної інформації, у тому числі отриманої експертним шляхом. Потім встановити взаємозв'язки складових проблеми, дати, де це можливо, кількісні оцінки й у такий спосіб перевести проблему в ряд структурованих. Після цього вже можна застосовувати апарат математичного моделювання і вибору найкращих рішень, етапи і послідовність здійснення яких теж часто є сферою застосування системного підходу.

Конкретна послідовність проведення системного аналізу визначається дослідником, що вивчає проблеми, і носить значною мірою індивідуальний характер, який визначається аналізованою проблемою. Але водночас при всій своїй різній направленості та відсутності жорстких рамок системний аналіз містить типові моменти, об'єктивні чинники, включаючи аксіоматику, термінологію, науковий інструментарій, що широко висвітлені в джерелах наукової інформації. Розроблена модель досліджуваної ситуації повинна мати визначені властивості, що є умовами значущості моделі, як-то:

- цілісність, типовість, наявність загальних властивостей і поведінка в сукупності її елементів;

- ізолюваність, відповідно до якої комплекс об'єктів, що створюють систему, можна розглядати ізолювано від середовища (відносний характер цієї властивості очевидний);

- подільність, що дозволяє цілісний об'єкт розглядати як сукупність елементів;

- розмаїтість та ідентифікованість, відповідно до яких усі елементи, включені в систему, мають власний стан і поведінку, відмінні від аналогічних характеристик інших елементів, у зв'язку з чим є можливість відокремлення кожного елементу від інших і вивчення його особливостей. При цьому системний підхід припускає, що об'єкт, аналізований як система, має інші властивості, ніж проста сума властивостей її складових.

Висновки. Життєво важливими є процеси прийняття управлінсько-

го рішення у надзвичайних ситуаціях, наприклад, при виникненні пожеж, катастроф, стихійних лих, коли йдеться не лише про оптимальне використання матеріальних та фінансових ресурсів, а й насамперед про життя людей

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах надзвичайних ситуацій дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, зменшенню збитків.

Системний підхід до управлінської діяльності припускає, що вона може бути досліджена як із точки зору змісту, так і з точки зору форм її вияву. Цілі, функції й методи управління в комплексі характеризують зміст діяльності та можуть мати різні аспекти. Визначальним аспектом може бути названий методологічний, що відображає сукупність принципів, закономірностей і законів, реалізованих у процесі управління та які дають змогу визначити, з якою метою, на що і як варто впливати для отримання бажаного результату, у тому числі у виробленні управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений: учебник. — М.: Логос, 2000. — 296 с.
2. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій: монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. — К.: [б. в.], 2008. — 148 с.
3. Потеряйко С. П. Організація державного управління у надзвичайних ситуаціях / С. П. Потеряйко // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 2. — С. 94–95.
4. Барило О. Г., Потеряйко С. П. Підходи до управління ризиками під час виконання завдань з ліквідації надзвичайної ситуації // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 23. — С. 144–147.
5. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями: монографія / А. В. Терент'єва. — К.: ТОВ “Доктор Медіа”, 2009. — 332 с.
6. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ [Текст]: учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. — К.: МАУП, 2003. — 368 с.
7. Сорока К. О. Основы теории систем и системного анализа: навч. посіб. / К. О. Сорока. — Х.: ХНАМГ, 2004. — 291 с.
8. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / П. Б. Волянський, О. Л. Гловацький, С. О. Гур'єв та ін. — ІДУСЦЗ НУЦЗУ, УНПЦ ЕМД та МК. — Вінниця, 2010. — 412 с.

REFERENCES

1. Larichev O. I. (2000), *Teoriya y metodi prynyatyya reshenyy* [Theory and methods of decision-making], Logos, Moscow, Russia.
2. Guriev S. O., Terentieva A. V., Volyanskiy P. B. (2008) *Kryzovyy menedzhment ta pryntsypy upravlinnya ryzykamy v protsesi likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy* [Crisis Management and Principles of Risk Management in the Process of Emergency Elimination], Kyiv, Ukraine.
3. Poteryaiko S. P. (2011) “Organization of state management in emergencies”, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 2, p. 94–95.
4. Barylo O. G., Poteryaiko S. P. (2015), “Approaches to risk management during emergency response tasks”, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 23, p. 144–147.
5. Terentieva A. V. (2009), *Upravlinnya nadzvychaynymy sytuatsiyamy* [Emergency management], Doctor Media LLC, Kyiv, Ukraine.
6. Surmin Yu. P. (2003), *Teoriya sistem i sistemnyy analiz* [Theory of systems and systems analysis], MAUP, Kyiv, Ukraine.
7. Soroka K. O. (2004), *Osnovy teorii system i systemnoho analizu* [Fundamentals of the Theory of Systems: Training. Guidances], KSAME, Kharkiv, Ukraine.
8. Volyanskiy P. B., Hlovatskiy O. L., Guriev S. O. et al. (2010), *Reahuvannya na vynyknennya nadzvychaynykh sytuatsiy* [Responding to emergencies], IPASCP NUCP, USPCEMA and DM, Kyiv, Ukraine.

УДК 351.83

Філоненко Сергій Вікторович,

аспірант кафедри публічної служби і управління навчальними та соціальними закладами Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, 61002, м. Старобільськ, тел.: (093) 669 97 47, e-mail: ADEgtyar@3g.ua

ORCID: 0000-0001-9256-2585

Филоненко Сергей Викторович,

аспирант кафедры публичной службы и управления учебными и социальными учреждениями Луганского национального университета имени Тараса Шевченко, 61002, г. Старобельск, тел.: (093) 669 97 47, e-mail: ADEgtyar@3g.ua

ORCID: 0000-0001-9256-2585



Filonenko Sergiy Viktorovich,

post-graduate student of the Department of public service and management of educational and social institutions of Luhansk Taras Shevchenko national University, 61002, Starobilsk, tel.: (093) 669 97 47, e-mail: ADEgtyar@3g.ua

ORCID: 0000-0001-9256-2585

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-265-274

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто переваги та недоліки сучасного етапу економічного розвитку виробничої сфери України. Постановка питання про необхідність розроблення і наявність можливостей здійснення активної промислової політики пов'язана з наступними обставинами: в Україні склалися умови для вияву активності приватного капіталу, що володіє коштами і фінансовими ресурсами, цілком порівняними з ресурсами держави, і здатного на здійснення економічних перетворень у науково-промисловій сфері; приватний капітал починає усвідомлювати і формулювати свої власні інтереси і пріоритети, виявляти здатність до самоорганізації; у сформованій ситуації модернізація вітчизняної промисловості є необхідною умовою для забезпечення якісного економічного зростання, а її проведення неможливе без розроблення та здійснення цілеспрямованої політики, об'єднання для вирішення цього загальнонаціонального завдання зусиль держави і приватного капіталу значної економічної сили, що не поступається за своїм потенціалом державному сектору.

З'ясовано, що чітка структура державної промислової політики України на даний момент не визначена. Запропоновано інституційно-економічний механізм здійснення промислової політики в Україні, а також досліджено його складові.

Застосування запропонованого інституційно-економічного механізму реалізації державної промислової політики дасть можливість підвищити ефективність подолання зазначених проблем не тільки за рахунок чіткої структуризації цілей, завдань, інструментів і методів промислової політики, дослідження ефективності функціонування її окремих елементів на основі аналізу індикаторів результативності, а й шляхом збільшення взаємодії між суб'єктами та об'єктами промислової політики при посиленні впливу інституційних складових на розвиток промислового комплексу держави загалом.

Ключові слова: держава, промислова політика, інституційно-економічний механізм, галузевий підхід, стратегія структурних перетворень у промисловості.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Рассмотрены преимущества и недостатки современного этапа экономического развития производственной сферы Украины. Постановка вопроса о необходимости разработки и наличии возможностей осуществления активной промышленной политики связана со следующими обстоятельствами: в Украине сложились условия для проявления активности частного капитала, которая владеет средствами и финансовыми ресурсами, вполне сопоставимыми с ресурсами государства, и способного на осуществление экономических преобразований в научно-промышленной сфере; частный капитал начинает осознавать и формулировать свои собственные интересы и приоритеты, проявлять способность к самоорганизации; в сложившейся ситуации модернизация отечественной промышленности является необходимым условием для обеспечения качественного экономического роста, а ее осуществление невозможно без разработки и целенаправленной политики, объединения для решения этой общенациональной задачи усилий государства и частного капитала значительной экономической силы, что не уступает по своему потенциалу государственному сектору.

В связи с тем, что четкая структура государственной промышленной политики Украины на данный момент не определена, предложен институционально-экономический механизм осуществления промышленной политики в Украине, а также исследованы его составляющие.

Применение предложенного институционально-экономического механизма реализации государственной промышленной политики позволит

повысить эффективность преодоления упомянутых проблем не только за счет четкой структуризации целей, задач, инструментов и методов промышленной политики, исследования эффективности функционирования ее отдельных элементов на основе анализа индикаторов результативности, но и путем увеличения взаимодействия между субъектами и объектами промышленной политики при усилении влияния институциональных составляющих на развитие промышленного комплекса государства в целом.

Ключевые слова: государство, промышленная политика, институционально-экономический механизм, отраслевой подход, стратегия структурных преобразований в промышленности.

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF INDUSTRIAL POLICY IN UKRAINE

Abstract. The article discusses the advantages and disadvantages of the current stage of economic development of the production sector of Ukraine. The question of the need for the development and availability of opportunities for the implementation of an active industrial policy is related to the following circumstances: in Ukraine, there are conditions for the manifestation of the activity of private capital, which owns funds and financial resources that are quite comparable to the resources of the state, and is capable of implementing economic reforms in the scientific and industrial sphere; private capital begins to realize and formulate its own interests and priorities, to show the ability to self-organization; in the current situation, the modernization of domestic industry is a necessary condition for ensuring high-quality economic growth, and its implementation is impossible without the development and implementation of targeted policies, combining to solve this national problem of the efforts of the state and private capital of considerable economic strength, which is not inferior in its potential to the public sector.

It is found out that the clear structure of the state industrial policy of Ukraine at the moment is not defined. The institutional and economic mechanism of industrial policy in Ukraine is proposed, as well as its components are investigated.

The application of the proposed institutional and economic mechanism for the implementation of the state industrial policy will improve the efficiency of overcoming the above problems not only by clearly structuring the goals, objectives, tools and methods of industrial policy, the study of the effectiveness of its individual elements on the basis of the analysis of performance indicators, but also by increasing the interaction between subjects and objects of industrial policy with increasing influence of institutional components on the development of the industrial complex of the state as a whole.

Keywords: state, industrial policy, institutional and economic mechanism, sectoral approach, strategy of structural transformations in industry.

Постановка проблеми. На сучасному етапі економічного розвитку виробнича сфера України має ряд переваг: як багату сировинну базу і наявність науково-технічного потенціалу, так і ряд істотних недоліків — технологічне відставання України від провідних європейських держав, повсюдний знос і низький рівень оснащення основних засобів, невідповідність структури промислового виробництва параметрами, характерними для економік розвинених індустріальних країн. Однак чітка структура державної промислової політики України на даний момент не визначена, тим не менше, виходячи з теоретико-практичного досвіду можлива побудова інституціонально-економічного механізму промисловості

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнометодологічні аспекти формування та реалізації державної промислової політики висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження державного впливу на промисловість зробили такі вчені: А. М. Горський [5], Л. В. Дейнеко [6], В. М. Ємельянов [7], Т. Л. Желюк [1], О. С. Зарудна [5], І. С. Калініченко [5], Л. П. Клименко [7], П. В. Круш [8], І. А. Максименко [8], Л. В. Пельтек [3], Т. А. Стовба [9], Н. В. Тарасова [7], К. І. Ткач [10], В. Є. Хаустова [11], Е. І. Шелудько [6] та ін. Ідеї та положення, викладені у працях цих авторів, стали підґрунтям для подальшого розроблення та здійснення промислової політики. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються формування інституціональ-

но-економічного механізму реалізації промислової політики в Україні.

Мета статті — визначити основні елементи промислової політики з макrorівня і сформулювати конструкції інституціонально-економічного механізму її реалізації, а також обґрунтувати пропозиції з удосконалення даного механізму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження розвитку промислового сектору економіки України показало, що загалом у ньому простежуються позитивні тенденції. Стосовно структури галузей промислового виробництва України за показником відвантажених товарів власного виробництва, провідними є: харчова галузь, хімічна промисловість, металургійне виробництво [11, с. 35].

Тим не менш, низка таких соціально-значущих галузей, як легка промисловість, виробництво меблів розвиваються малоефективно і не інноваційно, що зумовлює диспропорції у розвитку промислового комплексу держави загалом. Слід зауважити, що компанія — це ключовий рівень для визначення конкурентоспроможності країни загалом. І саме компанії, поряд з промисловими кластерами, а не галузі повинні бути основними суб'єктами промислової політики.

Кожна з груп пред'являє попит на свій варіант промислової політики. Очевидно, що вибір стратегії має бути зроблено з урахуванням інтересів більшості.

Найбільш застосовні універсальні заходи зі створення сприятливого інституційного середовища без прив'язки до конкретної групи під-

приємств. Водночас не можна ігнорувати деякі галузеві особливості, щодо яких допускається застосування спеціальних заходів, зокрема “податкові канікули”, пряме субсидування витрат, пов’язаних із розробками у галузі інновацій і освоєння нової продукції.

З метою реалізації основних пріоритетів промислової політики, а саме: зростання обсягів виробництва конкурентоспроможної продукції, створення сприятливого інвестиційного та інноваційного клімату, подолання технологічної відсталості, підтримки конкуренції в галузях і сферах народного господарства та вирішення інших завдань державної промислової політики органами державного управління та їх галузевими міністерствами і відомствами розробляються і реалізуються ряд державних проектів і цільових програм розвитку кожної галузі окремо, на основі Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” [4], відповідно до якої виділено основні галузі, які потребують підтримки. До пріоритетних галузей промисловості, згідно зі Стратегією, належать фармакологія, медична техніка, електроенергетика, авіакосмічна галузь та інші високо-технологічні галузі.

Наслідком відсутності цілеспрямованої стратегії економічного зростання, адекватної домінуючим тенденціями світового розвитку, є активізація і загострення дискусій про майбутнє української економіки.

На сьогодні стало абсолютно очевидним, що при збереженні нинішніх рівнів матеріало- та енергомісткості виробництва, продуктивності праці та існуючої структури економіки, її

розвиток стикається з об’єктивними ресурсними обмеженнями [3, с. 85]. Посилюється нестабільність світових цін на енергоресурси і скорочення освоєної сировинної бази в металургійній та хімічній промисловості, що породжують усе більше сумнівів у надійності опори на сировинний експорт для забезпечення високих стійких темпів економічного зростання та вирішення найгостріших соціальних проблем.

У цих умовах підвищення ефективності та конкурентоспроможності обробних галузей промисловості і наукомістких виробництв — безальтернативний шлях соціально-економічного розвитку. Вітчизняна промисловість стикається вже зараз або зіткнеться в найближчому майбутньому з наступними проблемами:

- значним підвищенням витрат підприємств обробних галузей і обмеженням їх інвестиційного потенціалу внаслідок випереджаючого зростання відносних цін на продукцію (послуги) природних монополій;
- зниженням конкурентоспроможності вітчизняних товарів внаслідок істотної інфляції;
- посиленням локалізації інвестиційних ресурсів поза рамками обробного сектору промисловості внаслідок випереджаючого зростання інвестицій в основний капітал експортно-орієнтованих сировинних галузей [5, с. 54].

У даному контексті для більш глибокого розуміння економічної сутності промислової політики слід звернути увагу на основні інститути, що створюють умови для її реалізації і визначені в загальному вигляді Д. Нортон в його інституціональній

теорії, як “правила гри” в суспільстві або створені людиною обмежувальні рамки, які організовують взаємини між людьми [2, с. 38].

Роль інституційної складової у функціонуванні економічних систем безсумнівна, оскільки взаємини між суспільством і економікою визначаються набором інституційних обмежень, які визначають базову структуру стимулів економічної системи і контролюють дотримання цих прав, виступаючи головними детермінантами функціонування економіки [7, с. 42], як динамічної системи, що регулюється державою. Інститути також є ключем до розуміння особливості взаємовідносин між бізнесом і управлінськими структурами в рамках реалізації ефективної промислової політики.

На сьогодні набір методів та інструментів реалізації промислової політики досить широкий, одночасно дієвий механізм реалізації промислової політики відсутній. У зв'язку з цим на основі теоретичного аналізу та дослідження практичного досвіду сформульовано інституційно-економічний механізм реалізації державної промислової політики, розроблений для застосування на макрорівні, який може за необхідності бути спроектований на мезо- і муніципальному рівні, що відображено в таблиці.

Реалізація запропонованого інституціонально-економічного механізму реалізації державної промислової політики України припускає не лише ефективну взаємодію між суб'єктами та об'єктами в межах виділених пріоритетів, з урахуванням особливостей і закономірностей розвитку вітчизняної економіки, а й

поставлених цілей і завдань, на основі сформульованих принципів, за допомогою використання відповідних інституційних та економічних інструментів і методів, виступають фундаментальними факторами функціонування промислової політики і безпосередньо впливають на ефективність її здійснення.

В умовах асоціації України та ЄС, підвищення національної конкурентоспроможності, дотримання міжнародних стандартів розширення частки вітчизняних компаній, як основного джерела підвищення добробуту громадян країни при безперервному зростанні їх життєвого рівня, є головними детермінантами розвитку промисловості.

Водночас збільшення відносних цін на продукцію (послуги) природних монополій призводить до зниження темпів зростання ВВП, погіршення фінансового стану підприємств, особливо в обробній промисловості.

Розпочаті реформи у сфері природних монополій поки не набрали належного темпу і залишаються лише потенційним фактором економічного зростання. Також ще не знайдені схеми її проведення, які забезпечували б прозорість структури витрат на всіх стадіях. У кінцевому підсумку, реформування повинно вести до підвищення ефективності природних монополій та уповільнення зростання вартості їхньої продукції (послуг), а не до постійного зростання тарифів [6, с. 82]. Однак досі зберігаються бар'єри для доступу на ринок електроенергії, недостатніми темпами розвивається оптовий енергетичний ринок, у природних монополій

Основні складові інституційно-економічного механізму здійснення промислової політики

Суб'єкти	Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, в т. ч. міністерства і відомства, органи управління, що реалізують наглядові, контрольні та інші управлінські функції
Об'єкти	Підприємства, що перебувають у державній власності; промислові підприємства з пайовою участю держави; приватні промислові підприємства, на які поширюється законодавча база
Мета	Досягнення сталого розвитку промислового комплексу на основі взаємодії учасників процесу розроблення та реалізації промислової політики, максимального використання потенціалу модернізації виробництва
Основні завдання	- забезпечення конкурентоспроможності виробництва; - стимулювання внутрішнього попиту на промислову продукцію; - розвиток державно-приватного партнерства у промисловості; - сприяння інтеграції та транснаціонального характеру підприємств; - підтримка розвитку наукомісткої промисловості; - пріоритет інноваційно орієнтованим компаніям
Основні принципи	Системність; рефлексивність; залучення приватних інвестицій; результативний діалог між владою та бізнесом; диверсифікованість; міжгалузевий перелив капіталів з урахуванням поточних і стратегічних пріоритетів промисловості
Інституціональні складові	
Методи	Законодавче регулювання; приватно-державне партнерство; держзакупівлі; лобіювання
Інструменти	Закони і підзаконні акти; державне замовлення; реформування природних монополій і держкорпорацій; контракти, договори; інструментарій цивілізованого банкрутства; суспільно-державний діалог, бізнес-влада
Економічні складові	
Методи	Економічні (фінансові, податкові, митні, тарифні, банківські); управління державним майном у промисловості; програмування; проектування
Інструменти	- реалізація економічної політики (митної, кредитної, податкової, інвестиційної, інноваційно-технологічної); - пільгове кредитування експорту товарів, технологій; - лізинг дорогих техніки та обладнання; - стандартизація та сертифікація; - розвиток виробничої інфраструктури; - реалізація державних цільових програм і проектів

зберігаються значні непрофільні активи, інвестиції, немає належної прозорості у проведенні великих закупівель, украй повільно відбувається формування конкурентних ринків та усунення бар'єрів для входу на відповідні ринки інших компаній.

Інвестиційні проблеми природних монополій вирішуються шляхом включення відповідних видатків до собівартості й таким чином перекладаються на споживачів. Це ставить у нерівні умови порівняно з природними монополіями інші галузі промисловості.

Щодо кредитування експорту та організації лізингу дорогої і наукомісткої продукції, то на державному рівні воно здійснюється за такою схемою:

- кредитування безпосередньо чи опосередковано поставок наукомісткої продукції на експорт, особливо з тривалим циклом виготовлення;

- лізингу, як основної форми закупівлі дорогої техніки, особливо в авіаційній промисловості;

- кредитування населення для придбання дорогих виробів під прийнятний банківський відсоток, забезпечити подальший розвиток іпотеки [8, с. 92].

В якості об'єктивної специфіки розвитку вітчизняної економіки слід відзначити, що інтенсивність процесів промислової інтеграції. Ставлення до цих процесів різне, але вони значною мірою зумовлені відсутністю ефективних інституцій (банківська система, фондовий ринок, виконання контрактів тощо). Фактично основні інвестиційні ресурси зосереджені в обмеженому числі експорто-орієнтованих інтегрованих промислових групах у вигляді холдингів та стратегічних альянсів. Диверсифікація активів таких груп у напрямі підприємств обробних галузей промисловості — найбільш реальний діючий механізм переливу капіталу з експортно-орієнтованого сировинного сектору вітчизняної економіки в обробний сектор [10, с. 37].

Незважаючи на наявність законодавчої бази, створення сприятливих умов для розвитку реального сектору економіки загалом і пріоритетна

підтримка окремих галузей, існують і деякі негативні моменти в державній промисловій політиці, зокрема:

1. На сьогодні більшість державних цільових програм фактично є планом державного замовлення.

2. Багато галузей підтримуються лише в рамках загальносистемної політики, а в охоплення пріоритетної підтримки не потрапляють, тим не менш мають потребу в ній (зокрема, текстильне виробництво, швейна і харчова промисловість).

3. Відсутній або незначний облік територіальних аспектів виробництва (у зв'язку з чим більш гостро постає питання активізації промислової політики на мезо- і муніципальному рівнях).

У зв'язку з цим ефективність реалізації сучасної промислової політики в Україні не достатньо велика, не відповідає сучасним закономерностям розвитку глобалізації та перешкоджає зміцненню конкурентних позицій України на території світового економічного простору, що, своєю чергою, вимагає:

- розроблення та прийняття низки програм реструктуризації, визначають заходи щодо розвитку або скорочення низки виробництв (як галузевих, так і територіальних);

- посилення заходів з лобіювання інтересів вітчизняних товаровиробників на світовому ринку [9, с. 34];

- заходів щодо тимчасового захисту відповідних ринків збуту готової продукції, зокрема, щодо зниження мит на ввезення імпортного обладнання, що не має вітчизняних аналогів;

- зниження митних обмежень, що ускладнюють прихід великих іно-

земних інвесторів на вітчизняний ринок.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. У результаті проведеного дослідження можливо зробити такі висновки:

– чітка структура державної промислової політики України на даний момент не визначена, тим не менше, виходячи з теоретико-практичного досвіду можлива побудова інституціонально-економічного механізму промислової політики з макrorівня, що включає: мету і завдання, основні принципи і методи, інструментарій, оцінку результативності, а також виділення в окремий блок інституційних складових промислової політики;

– дослідження практики проведення державної промислової політики в Україні за останні роки дозволяє судити про різноспрямованість та широкий спектр заходів у сфері регулювання і підтримки, розвитку промисловості. Серед пріоритетних напрямів розвитку промисловості слід виділити фармакологію, виробництво медтехніки, авіакосмічна галузь, інформаційні технології, інновації та нанотехнології;

– тим не менш, спостерігаються галузеві і територіальні диспропорції у розвитку промисловості, що вимагає чіткого виділення та структуризації компетенцій органів управління різних рівнів та активізації диверсифікованих заходів, що проводяться на мезо- та муніципальному рівнях у рамках реалізації промислової політики відповідно до базових умов розвитку окремих територіальних утворень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Желюк Т. Л. Управління довгостроковим розвитком національної економіки: методологічні та прикладні аспекти : монографія / Т. Л. Желюк. — Т. : ТНЕУ, 2010. — 511 с.
2. Норт Д. К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. К. Норт. — М. : Фонд экон. кн. "Начала", 1997. — 180 с.
3. Пельтек Л. В. Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми : монографія / Л. В. Пельтек ; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України, Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. — Миколаїв : Вид-во ЧДУ, 2010. — 265 с.
4. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.15 р. № 5/2015. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
5. Промисловий комплекс України: економічні трансформації та пріоритети розвитку : монографія / [Н. В. Тарасова, І. С. Калініченко, А. М. Горський, О. С. Зарудна та ін.]. — К. : Наук. світ, 2005. — 182 с.
6. Промислова політика посткризової економіки : монографія / [Л. В. Дейнеко, М. М. Якубовський, Е. І. Шелудько та ін.]; за ред. Л. В. Дейнеко, М. М. Якубовського ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". — К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2014. — 315 с.
7. Промисловість України: тенденції, проблеми, перспективи: монографія / [Н. В. Тарасова, Л. П. Клименко, В. М. Ємельянов та ін.]. — Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. — 320 с.

8. Регулювання економіки: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / [П. В. Круш, І. А. Максименко]; за заг. ред. П. В. Круш. — К. : НТУУ “КПІ”, 2008. — 424 с.
9. Системне відродження підприємств легкої промисловості на інноваційних засадах : монографія / Т. А. Стовба. — Херсон : Айлант, 2010. — 295 с.
10. *Ткач К. І.* Теоретичні засади регіональної промислової політики : монографія / К. І. Ткач ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. — О. : Астропринт, 2008. — 279 с.
11. *Хаустова В. Є.* Промислова політика в Україні: формування та прогнозування : монографія / В. Є. Хаустова. — Х. : ІНЖЕК, 2015. — 380 с.

REFERENCES

1. *Zhelyuk T. L.* (2010), *Upravlinnya dovgostrokovym rozvytkom nacional'noyi ekonomiky: metodologichni ta prykladni aspekty* [Management of long-term development of national economy: methodological and applied aspects], TNEU publ, Ternopil, Ukraine.
2. *Nort D. K.* (1997), *Instituty, institutsionalnyie izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, institutional change and economic performance], Fond ekonomicheskoy knigi “Nachala” publ, Moscow, Russia.
3. *Pel'tek L. V.* (2010), *Rozvytok rehional'noyi promyslovoyi polityky derzhavy: teoriya, metodolohiya, mekhanizmy* [The development of regional industrial policy: theory, methodology, tools], ChDU Publ., Mykolayiv, Ukraine.
4. *President of Ukraine* (2015), Decree of the President of Ukraine “On the strategy of sustainable development “Ukraine-2020” available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 14 September 2018).
5. *Tarasova N. V., Kalinichenko I. S., Hors'kyi A. M., Zarudna O. S.* (2005), *Promyslovyy kompleks Ukrayiny: ekonomichni transformatsiyi ta priorityty rozvytku* [The industrial complex of Ukraine: economic transformation and development priorities], Nauk. Svit Publ., Kyiv, Ukraine.
6. *Deyneko L. V., Yakubovs'kyi M. M., Shelud'ko E. I.* (2014), *Promyslova polityka postkryzovoyi ekonomiky*, [Industrial policy post-crisis economy], In-t ekonom. ta prohnoz. NAN Ukrayiny Publ., Kyiv, Ukraine.
7. *Tarasova N. V., Klymenko L. P., Yemel'yanov V. M.* (2011), *Promyslovist' Ukrayiny: tendencyi, problemy, perspektyvy*, [Industry of Ukraine: trends, problems, prospects.], In-t ekonom. ta prohnoz. NAN Ukrayiny Publ., Kyiv, Ukraine.
8. *Krush P. V., Maksymenko I. A.* (2008), *Regulyuvannya ekonomiky: teoretychni ta prykladni aspekty* [Economic regulation: theoretical and applied aspects], NTUU “KPI” Publ., Kyiv, Ukraine.
9. *Stovba T. A.* (2010), *Systemne vidrodzhennya pidpryemstv legkoyi promyslovosti na innovacijnyx zasadax* [Systemic revival of light industry enterprises on the basis of innovation], Ajlant publ., Kherson, Ukraine.
10. *Tkach K. I.* (2008), *Teoretychni zasady rehional'noyi promyslovoyi polityky* [Theoretical zasadi regionalno promyslovoe polity], Astroprynt Publ., Odesa, Ukraine.
11. *Khaustova V. Ye.* (2015), *Promyslova polityka v Ukrayini: formuvannya ta prohnozuvannya*, [Industrial policy in Ukraine, formation and forecasting], INZhEK Publ., Kharkiv, Ukraine.

УДК 35.077

Хомайко Ксенія Олександрівна,
аспірант кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (098) 222 68 27, e-mail: kseniiakhomaiko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3203-6185

Хомайко Ксения Александровна,
аспирант кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (098) 222 68 27, e-mail: kseniiakhomaiko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3203-6185



Khomaiko Kseniia Oleksandrivna,
postgraduate student of the Department of Management and Administration, O. M. Be-
ketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshala
Bazhanova, 17, tel.: (098) 222 68 27, e-mail: kseniiakhomaiko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3203-6185

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-275-285

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ТА ПРАКТИКИ ПОКРАЩЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Анотація. Розглядаються пріоритетні напрями та практики покращення співробітництва органів влади з міжнародними організаціями. Проаналізовано основні тенденції розвитку співробітництва на базі існуючих наукових розробок та сформульовано гіпотезу щодо даної діяльності, яка перебуває в руслі розроблення ефективного та конструктивного співробітництва. Розглянуто загальнотеоретичні положення та наукові підходи щодо взаємодії з міжнародними організаціями. Визначено, що залишаються проблеми, пов'язані з питаннями співробітництва міжнародних організацій та органів публічної влади як на світовому рівні, так і на державному. Під час комплексного дослідження окреслено основні завдання розвитку міжнародних зв'язків для української держави. Проаналізовано існуючий досвід співпраці органів державної влади всіх рівнів з міжнародними організаціями. Сформульовано стратегічні вектори співробітництва в умовах розвитку процесу децентралізації для досягнення державою лідируючих позицій

з точки зору соціально-економічного розвитку, інноваційного оновлення, вирішення ключових соціальних завдань, підвищення якості життя населення шляхом активізації внутрішнього потенціалу регіональної економіки.

Розроблено рекомендації, що спрямовані на розвиток ефективної взаємодії на засадах партнерства. Зазначено, що створення ефективно працюючих відносин між державою та громадським сектором долучає населення до процесу створення та розвитку громадянського суспільства, його участі в розробленні та реалізації громадських і соціальних ініціатив, вибудовування більш тісних контактів і принципів зворотного зв'язку між органами влади і населенням. Наголошено, що тільки консолідовані зусилля всіх держав на засадах партнерства спроможні забезпечити ефективну взаємодію органів влади з громадськістю.

Ключові слова: міжнародна організація; міжнародна; міжнародні відносини; міжнародне співробітництво; органи публічної влади.

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРАКТИКИ УЛУЧШЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Аннотация. Рассматриваются приоритетные направления и практики улучшения сотрудничества органов власти с международными организациями. Проанализированы основные тенденции развития сотрудничества на базе существующих научных разработок и сформулирована гипотеза о данной деятельности, которая находится в русле разработки эффективного и конструктивного сотрудничества. Рассмотрены общетеоретические положения и научные подходы по взаимодействию с международными организациями. Определено, что остаются проблемы, связанные с вопросами сотрудничества международных организаций и органов публичной власти как на мировом уровне, так и на государственном. Во время комплексного исследования определены основные задачи развития международных связей для украинского государства. Проанализирован существующий опыт сотрудничества органов государственной власти всех уровней с международными организациями. Сформулированы стратегические векторы сотрудничества в условиях развития процесса децентрализации для достижения государством лидирующих позиций с точки зрения социально-экономического развития, инновационного обновления, решения ключевых социальных задач, повышение качества жизни населения путем активизации внутреннего потенциала региональной экономики.

Разработаны рекомендации, направленные на развитие эффективного взаимодействия на принципах партнерства. Отмечено, что создание эффективно работающих отношений между государством и общественным сектором привлекает население к процессу создания и развития гражданского общества, участия населения в разработке и реализации общественных и

социальных инициатив, выстраивание более тесных контактов и принципов обратной связи между органами власти и населения. Определено, что только консолидированные усилия всех государств на принципах партнерства в состоянии привести к эффективному взаимодействию органов власти с общественностью.

Ключевые слова: международная организация; международная; международные отношения; международное сотрудничество; органы публичной власти.

PRIORITY DIRECTIONS AND PRACTICES IN IMPROVING COOPERATION IN PUBLIC AUTHORITIES WITH INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Abstract. The article considers the priority directions and practices for improving the cooperation of the authorities with international organizations. General theoretical positions and scientific approaches concerning interaction with international organizations are considered. The main tasks of development of international relations for the Ukrainian state are outlined. The existing experience of cooperation of state authorities of all levels with international organizations has been analyzed. The study noted that the establishment of effective relations between the state and the public sector leads to the involvement of the population in the process of creation and development of civil society, participation of the population in the development and implementation of social and social initiatives, building closer contacts and principles of feedback between authority's power and population. It is determined that only consolidated efforts of all states on the basis of partnership are able to lead to effective interaction between public authorities. During the comprehensive study, the main tasks of the development of international relations for the Ukrainian state are outlined. The existing experience of cooperation of state authorities of all levels with international organizations has been analyzed. Strategic vectors of cooperation are formulated in the context of the development of the decentralization process to achieve the leading positions of the state in terms of socio-economic development, innovation renewal, solving key social problems, improving the quality of life of the population by activating the internal potential of the regional economy.

Recommendations aimed at the development of effective interaction on the basis of partnership are developed. It is noted that the establishment of efficiently working relations between the state and the public sector leads to the involvement of the population in the process of creating and developing a civil society, participation of the population in the development and implementation of social and social initiatives, building closer contacts and principles of feedback between authorities and the population. It is determined that only consolidated efforts of all states on the basis of partnership are able to lead to effective interaction between public authorities.

Keywords: international organization; international; international relations; international cooperation; public authorities.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в період швидкого розвитку науково-технічного прогресу державам неможливо співіснувати без взаємодії між собою, яка здійснюється шляхом економічних та політичних відносин. На сьогодні саме міжнародні організації є ключем на шляху до вирішення нагальних глобальних проблем.

Становлення ефективних взаємин між органами публічної влади та міжнародними організаціями безпосередньо залежить від діяльності міжнародних об'єднань та організацій задля створення якісної політичної системи в Україні, змінення моделі державного управління. Міжнародні організації — це постійні об'єднання міжурядового та неурядового характерів, створювані на основі міжнародної угоди з метою сприяння вирішенню міжнародних проблем.

Відносини співпраці включають в себе двосторонню та багатосторонню дипломатію, укладення різного роду союзів і угод, які передбачають взаємну координацію політичних ліній, спільних практичних кроків з метою спільного врегулювання конфліктів, забезпечення загальної безпеки або вирішення інших питань, що становлять спільний інтерес для всіх сторін-учасниць.

На сьогодні задля покращення співробітництва органів публічної влади з міжнародними організаціями постає необхідність у напрацюванні ефективних алгоритмів і конструктивних напрямів щодо захисту та узгодження конфліктів інтересів населення, що безпосередньо сприяють мінімізації соціально-економічних і політичних ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна система міжнародних відносин вміщує в себе велике розмаїття двосторонніх, багатосторонніх і перехресних взаємодій між суверенними державами, регіонами, територіями, глобальними та регіональними міжнародними міжурядовими і неурядовими організаціями та об'єднаннями. Ці відносини охоплюють всі значущі сфери людського життя та діяльності, переплітаються в політичних, економічних, військових, соціальних, культурних, наукових, технічних та інших офіційних і неофіційних зв'язках між ними.

Особливу увагу у своїх дослідженнях стосовно цієї проблеми приділили українські науковці, а саме: О. Бахонський [1], А. Дмитрієв [2], Д. Кулеба [3], М. Кучерява [4], О. Новакова [5], І. Соляр [6], А. Тунян [7].

Аналізуючи тенденції розвитку співробітництва органів публічної влади та міжнародних організацій у сучасних умовах, дослідники доходять висновку, що дана діяльність знаходиться сьогодні в руслі розроблення ефективного та конструктивного співробітництва. Проте все ще залишаються проблеми, пов'язані з питаннями співробітництва міжнародних організацій та органів публічної влади як на світовому рівні, так і в Україні.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні взаємовідносин органів публічної влади з міжнародними організаціями, створенні стратегічних напрямів розвитку та шляхів удосконалення міжнародного співробітництва, розробленні пропозицій та рекомендацій, спрямованих на розвиток ефективної взаємодії на

засадах партнерства задля задоволення суспільних інтересів українців, громадської ініціативи та самоорганізації.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток незалежної демократичної країни неможливий без взаємного обміну та збагачення ідеями, методологією, конкретними розробками між країнами всього світу. Сьогодні завдання удосконалення взаємовідносин між країнами вирішується шляхом розвитку ефективних міжнародних контактів з метою обміну досвідом роботи органами публічної влади інших держав для його взаємного використання при забезпеченні виборчих прав і свобод громадян, референдумів, розробки міжнародних стандартів.

Підвищення ролі міжнародних організацій створює для держав певні гарантії у вирішенні різних конфліктів. Існування та створення міжнародних організацій розкриває ширші можливості зближення всього людства, а також сприяє найшвидшому розвитку цивілізації.

У процесі ж функціонування міжнародної організації координація діяльності держав набуває інший характер, так як використовується при цьому спеціальний, постійно діючий та пристосований для розгляду і погодженого вирішення питань механізм.

Функціонування міжнародної організації зводиться не тільки до відносин між державами, а й між організацією та державами. Ці відносини характеризують добровільне виконання державою певних обмежень та рішень міжнародної організації. Специфіка таких відносин полягає

в тому, що вони залежать від координаційних відносин, тобто, якщо координація діяльності держав у рамках міжнародної організації не призводить до певного результату, то дані відносини не виникають. Вони виникають у зв'язку з досягненням за допомогою функціонування міжнародної організації певного результату. Держави погоджуються на підпорядкування організації в силу усвідомлення необхідності зважати на інтереси інших держав і міжнародного співтовариства загалом, заради збереження певного порядку в міжнародних відносинах.

Основні завдання розвитку міжнародних зв'язків для української держави полягають у наступному:

- залучення іноземних інвестицій в економіку та підвищення інвестиційної привабливості регіону;
- сприяння у залученні нових технологій, наукових розробок, сприяння міжнародному науковому співробітництву;
- розвиток міжнародного туризму та просування створених туристичних продуктів в Україні на зовнішні ринки;
- активізація діяльності, спрямованої на підтримку співвітчизників за кордоном, розвиток освітніх, культурних і наукових зв'язків зі співвітчизниками, які проживають за кордоном;
- розвиток міжнародного співробітництва у сфері культури, молодіжної політики, фізичної культури та спорту;
- формування позитивного образу держави як регіону зі сприятливими умовами для проживання, організації відпочинку, ведення біз-

несу та здійснення капіталовкладень.

На сьогодні досить значна кількість розвинених країн та міжнародних організацій країн почали визнавати важливу роль громадянського суспільства шляхом систематичного включення громадян та їх співтовариства до вирішення нагальних проблем у всіх сферах людської діяльності. “Так, у Німеччині залучення громадських організацій дає змогу, по-перше, економити 30–37 % вартості означених послуг для держави, по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень. Інститути громадянського суспільства створюють 3–9 % ВВП розвинених країн (5 % у Бельгії, 7,9 % у Канаді). У громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовані від 4,4 до 14 % працездатного населення” [8]. Варто враховувати той факт, що в європейських країнах діяльність громадських об’єднань впливає в кілька разів більше на залучення інвестицій у соціальну сферу, ніж діяльність державних та муніципальних установ. Практично 60 % репрезентантів громадянського сектору, беручи до уваги й волонтерів, сприяють розвитку у сфері надання послуг, з яких близько 40 % сконцентровані на медичних, освітніх і соціальних питаннях.

Варто відзначити, що роль громадянського суспільства значно підвищилась у різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на дані покращення, а саме: проведення реформування задля підтримки громадської ініціативи, розроблення відповідних програм для форму-

вання ефективного діалогу та партнерських відносин державної влади, місцевого самоврядування з громадянським суспільством, безпосередньо з питань, що забезпечують права та свободи людини, керуючись ч. 2 ст. 102 Конституції України [9] та відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України [Там само] 26 лютого 2016 року Президент України затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки” [10].

Слід враховувати, що “розробка нової Стратегії була зумовлена змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах — від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним силам України, правоохоронним органам, внутрішньо переміщеним особам” [11].

Виходячи з існуючого досвіду співпраці органів державної влади всіх рівнів з міжнародними організаціями, можна виробити ряд причин, що спонукають сторони до взаємодії як економічного, так і політичного характеру.

На сучасному етапі міжнародні організації стали центрами об’єднання зусиль держав з розвитку нових форм співробітництва в економічній сфері. Крім того, вони є інституційною основою багатобічного регулювання міжнародних економічних відносин і виконують важливі функції, спрямовані на забезпечення вільного обігу товарів, послуг, капіталів, на

вирішення міжнародних економічних спорів, на прийняття рішень в різних формах і з різним ступенем обов'язковості для держав-учасників. В умовах глобалізації держави змушені передавати значну частину повноважень з регулювання зовнішньоекономічної діяльності міжнародним організаціям, хоча раніше це здійснювали самі держави.

Багато міжнародних організацій (Всесвітній Банк, Міжнародний Валютний Фонд та ін.) та західних донорів, беручи до уваги економічні причини, не дуже вірять в те, що національні уряди і ринкові механізми зможуть забезпечити належний рівень як соціальних програм, так і проектів розвитку громадянського суспільства. Ще однією економічною причиною, що спонукає до співпраці, виступає той факт, що поряд з усе зростаючими потребами у видатках на соціальну сферу, відбувається зниження частки державних витрат, що законним чином призводить до бажання органів державної влади "розділити фінансове навантаження". Крім того, аналогічні процеси відбуваються і на місцевому рівні, оскільки для бюджетів місцевого рівня розподіл ресурсів може виявитися навіть більш проблематичним у зв'язку зі зниженням централізованого державного фінансування. Нарешті, світовий досвід співпраці державного сектору з некомерційним приводить до усвідомлення того, що залучення міжнародних організацій до участі в національних і місцевих проектах є більш рентабельним і економічним способом, а також відрізняється значно нижчою додатковою вартістю, особливо по-

рівняно з приватним сектором економіки.

Водночас основними соціально-політичними факторами причин взаємодії органів влади з громадськими організаціями є:

- наступ нової ери (в сучасній політичній теорії — пост-конфліктній або ново-адміністративній) у будовуванні відносин між органами влади і громадянами, що характеризується більшою роллю громадянського суспільства і його учасників у питаннях управління державою і функціонування окремих його інститутів;

- партнерство між громадянським суспільством, приватним сектором і державою часто сприймається як найбільш ефективний метод вирішення комплексних соціально-економічних проблем;

- соціальний капітал (збільшується воля і здатність громадян брати участь у суспільно-політичному житті країни і держави) стає необхідною передумовою і супутнім елементом для підтримки економічного зростання і розвитку країни;

- основною мотивацією громадянського сектору є суспільна користь, а не отримання прибутку;

- процес всебічного і плюралістичного прийняття рішень визнається як необхідний інструмент у питаннях досягнення життєво важливих соціальних угод у процесі обговорення і втілення в життя політичних реформ.

У сучасних умовах, а саме безпосереднього курсу розвитку в Україні процесу децентралізації, стратегічною метою виступає створення умов для досягнення державою лідирую-

чих позицій з точки зору соціально-економічного розвитку, інноваційного оновлення, підвищення конкурентоспроможності економіки, вирішення ключових соціальних завдань. Тому визначення пріоритетних напрямів співробітництва органів публічної влади з міжнародними організаціями полягає у наступному:

- наповнення бюджету, оптимізація бюджетних витрат;
- реформування житлово-комунального господарства;
- розвиток аграрного виробництва, забезпечення продовольчої безпеки та цінової стабільності на споживчому ринку;
- активна інвестиційна політика;
- розвиток міжрегіонального та міжнародного співробітництва;
- реалізація регіональних інфраструктурних проектів, які безпосередньо впливають на якість життя людей;
- розвиток реального сектору економіки;
- реалізація державної політики соціальної справедливості;
- поліпшення умов для ведення бізнесу;
- розвиток гуманітарної сфери;
- охорона культурної спадщини та розвиток туризму;
- підвищення якості та доступності медичної допомоги;
- розвиток громадянського суспільства;
- поліпшення екологічної ситуації та раціональне використання природних ресурсів;
- розроблення спільних проектів у галузі технологічних інновацій;
- налагодження прямих зв'язків з провідними світовими універси-

тетськими та дослідницькими центрами.

Дотримання таких напрямів співробітництва спрямоване на підвищення якості життя населення шляхом активізації внутрішнього потенціалу регіональної економіки. Виходячи з цього, для реалізації даних ефективних напрямів пропонується виконання наступних рекомендацій, спрямованих на розвиток ефективної взаємодії на засадах партнерства з метою задоволення суспільних інтересів українців, громадської ініціативи та самоорганізації:

- взаємодія з міжнародними організаціями, міжнародними громадськими організаціями, міжнародними асоціаціями організаторів та іншими суб'єктами міжнародних відносин, участь у роботі міжнародних організацій, органів, асоціацій;

- вдосконалення нормативно-правової бази як у країні, так і в кожному регіоні в сфері міжнародних та зовнішньоекономічних відносин;

- здійснення моніторингу за ходом виконання наявних угод про співпрацю з органами державної влади іноземних держав, суб'єктами країн і адміністративно-територіальними утвореннями держав, аналіз і оцінювання результатів їх виконання, узагальнення та систематизація позитивного досвіду, розроблення на основі проведених досліджень програм і рекомендацій з метою вдосконалення даної діяльності;

- забезпечення доступу до інформації з боку органів публічної влади стосовно підготовки та реалізації проектів;

- удосконалення механізмів взаємодії громадськості з органами пу-

блічної влади шляхом стимулювання громадської активності;

- активізація роботи щодо подальшого підвищення інвестиційного рейтингу та створення позитивного іміджу, в тому числі за рахунок розвитку культурних, наукових, освітніх та інших гуманітарних зв'язків;

- створення обміну інформацією та досвідом роботи з реалізації державної політики у сфері соціального обслуговування населення та застосування сучасних інноваційних технологій вдосконалення системи управління галуззю праці та зайнятості населення.

- сприяння реалізації системних проектів, що забезпечують її прискорений соціально-економічний розвиток.

Ці рекомендації покликані надати системний характер роботі структурних підрозділів уряду України, органів публічної влади у сфері міжнародних зв'язків, позначити позицію уряду щодо подальшого розвитку міжнародного співробітництва.

Очевидно, що міжнародні організації відіграють важливу роль у формуванні взаємин з органами публічної влади кожної з країн сучасного світу. В умовах глобалізації та вагомих суспільних перетворень формуються умови для створення ефективної системи міжнародних відносин та глобального співробітництва, де здійснюється регулювання процесів завдяки взаємодії держав з міжнародними організаціями. При цьому міжнародні організації уособлюють у собі певні елементи створення глобального громадянського суспільства, як наслідок інтеграційного явища та демократизації.

Висновок. На сьогодні за результатами проведених досліджень співробітництво органів публічної влади з міжнародними організаціями є найнеобхіднішим та найважливішим напрямом діяльності для вирішення назрілих проблем соціального та економічного секторів.

Слушно, що реалізація прийнятих на міжнародному рівні рішень неможлива без глибокого усвідомлення всієї повноти відповідальності за їх втілення в життя з боку всіх держав-підписантів, всіх суб'єктів політико-правового, господарського та інших видів управління в структурі цих держав, саме тому особливе значення у розвитку активних форм роботи з вирішення актуальних питань відводиться міжнародним організаціям, системі міждержавних домовленостей та угод.

З урахуванням світового досвіду та проведеного аналізу, слід відзначити, що створення ясних, чітко прописаних, прозорих, ефективно працюючих відносин між державою та громадським сектором призводить до:

- залучення населення до процесу створення та розвитку громадянського суспільства;

- участі населення в розробленні й реалізації громадських і соціальних ініціатив;

- вибудовування більш тісних контактів і принципів зворотного зв'язку між органами влади і населенням.

Отже, проаналізовано загальнотеоретичні положення та наукові підходи щодо взаємодії з міжнародними організаціями, а також визначено, що лише консолідовані зусилля всіх

держав на засадах партнерства у змозі привести до ефективної взаємодії органів влади з громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бахонський О.* Проблеми наукової інтеграції : Міжнародний симпозіум “Роль міжнародних організацій у розвитку загальноєвропейського науково-технологічного простору”, (Київ, 22–25 верес. 2001 р.) [Електронний ресурс] / О. Бахонський // Вісн. Нац. акад. наук України. — 2002. — № 1. — С. 58–59. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2002_1_10
2. *Дмитрієв А. І.* Роль міжнародних організацій у світовому процесі глобалізації (Рецензія на монографію О. М. Шпакович “Вплив актів міжнародних організацій на внутрішні правовпорядки держав-членів: теорія і практика”) [Електронний ресурс] / А. І. Дмитрієв // Публічне право. — 2013. — № 1. — С. 418–420. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_60
3. *Кулеба Д. І.* Як це було: визнання правосуб’єктності міжнародних організацій [Електронний ресурс] / Д. І. Кулеба // Європейські перспективи. — 2013. — № 8. — С. 180–188. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_8_36
4. *Кучерява М. В.* Оцінка якості інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень як напрям діяльності міжнародних організацій [Електронний ресурс] / М. В. Кучерява // Наук. пр. НДФІ. — 2017. — Вип. 4. — С. 128–142. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2017_4_25
5. *Новакова О. В.* Роль міжнародних неурядових організацій в реалізації концепції сталого розвитку [Електронний ресурс] / О. В. Новакова // Політологічні зап. — 2013. — № 7. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_4
6. *Соляр І.* Український політикум і міжнародні організації в 1920–1930-х рр.: формат міжпарламентської унії [Електронний ресурс] / І. Соляр // Галичина. — 2013. — Ч. 22–23. — С. 220–225. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nikr_2013_22-23_27
7. *Тунян А. Т.* Міжнародні організації в умовах формування інтеграційних процесів [Електронний ресурс] / А. Т. Тунян // Ефективна економіка. — 2014. — № 10. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_10_61
8. *Бельська Т. В.* Глобальне громадянське суспільство як феномен сучасного глобального світу [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін, Т. В. Бельська // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2013. — № 4. — С. 9–17. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_4_4
9. Конституція України / Законодавство України [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України від 26.02.16 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
11. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020 [Електронний ресурс]. — К.: Ваіте, 2016. — 280 с. — Ре-

REFERENCES

1. *Bakhonskyi O.* (2001), "Problems of Scientific Integration: International Symposium "The Role of International Organizations in the Development of Pan-European Science and Technology Space", Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine, № 1, p. 58–59, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2002_1_10
2. *Dmytriiev A. I.* (2013), The Role of International Organizations in the Global Process of Globalization (Review of the Monograph O. M. Shpakovich "Influence of Acts of International Organizations on the Institutional Law of the Member States: Theory and Practice"), Public Law, № 1, p. 418–420, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_60
3. *Kuleba D. I.* (2013), How it was: recognition of the right of subjectivity of international organizations, European perspectives, № 8, p. 180–188, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_8_36
4. *Kucheriava M. V.* (2017), Estimation of the quality of information provision for the adoption of managerial decisions as a direction of activity of international organizations, Scientific works of NDFI, № 4, p. 128–142, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2017_4_25
5. *Novakova O. V.* (2013), The role of international non-governmental organizations in the implementation of the concept of sustainable development, Political science notes, № 7, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_4
6. *Soliar I.* (2013), Ukrainian politician and international organizations in the 1920–1930's: the format of the inter-parliamentary union, Galicia, vol. 22–23, p. 220–225, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nikp_2013_22-23_27
7. *Tunian A. T.* (2014), International organizations in the formation of integration processes, Effective economy, № 10, available at: http://nbuv.gov.ua/UJrn/efek_2014_10_61
8. *Afonin E. A., Bielska T. V.* (2013), Global Civil Society as a Phenomenon of the Contemporary Global World, Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, № 4, p. 9–17, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_4_4
9. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-r> (Accessed 23 August 2018).
10. *The President of Ukraine* (2016), Decree of the President of Ukraine "On Promotion of Civil Society Development", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (Accessed 23 August 2018).
11. *Existing* mechanisms of cooperation between public authorities and civil society organizations in the context of the implementation of the National Strategy for Promoting Civil Society in Ukraine 2016–2020 (2016), Vait, Kyiv, Ukraine, available at: <https://www.osce.org/en/ukraine/303331?download=true>



УДК: 35.088.6

Яровой Тихон Сергійович,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

Яровой Тихон Сергеевич,

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

Yarovoy Tikhon Sergeyevich,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department Public Administra-

tion, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-286-295

ЛОБІЗМ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ В РАМКАХ ТЕОРЕТИКО-ДИСКУСІЙНОГО ПОЛЯ ТА НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Наведено визначення лобізму, що якомога краще розкриває природу цього поняття та є оптимальним для використання в рамках подальшого нормативного врегулювання лобізму в Україні.

Розглянуто на основі напрацювань зарубіжних та вітчизняних науковців різні підходи до співвідношення понять “лобізм”, “лобіювання”, “лобістська діяльність”. Запропоновано на підставі аналізу досліджень попередників відповідні дефініції.

Під терміном “лобізм” пропонується розуміти механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп із владою у всіх її виявах. Лобіювання розглядається як дієвий вияв лобізму, що здійснюється в рамках нормативно-правового поля, реалізуючи на практиці прагнення груп впливати на органи державної влади для забезпечення захисту інтересів громадян та суспільства у законослухняний і підзвітний суспільству спосіб. Лобістська діяльність у цьому контексті

становить професійну діяльність суб'єктів лобіювання, що здійснюється у нормотворчій та державно-управлінській діяльності і спрямована на прийняття органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів, рішень, що відповідають інтересам замовника лобістських послуг.

Окрему увагу присвячено виявам лобізму та різновидам лобіювання. Вияви лобізму класифіковано за такими критеріями: масштаб; напрям впливу; експорт тиску та імпорт тиску; принцип дії; швидкість реакції; тривалість впливу. Різновидами лобіювання є: лобіювання різних соціальних структур; відомче лобіювання; регіональне лобіювання; іноземне лобіювання.

Ключові слова: лобізм; лобіювання; лобістська діяльність; нормативно-правове регулювання; законопроект; представництво інтересів.

ЛОББИЗМ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ В РАМКАХ ТЕОРЕТИКО-ДИСКУССИОННОГО ПОЛЯ И НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Аннотация. Представлено определение лоббизма, которое как нельзя лучше раскрывает природу этого понятия и является оптимальным для использования в рамках дальнейшего нормативного урегулирования лоббизма в Украине.

Учитывая наработки зарубежных и отечественных ученых, рассматриваются различные подходы исследователей к соотношению понятий “лоббизм”, “лоббирование”, “лоббистская деятельность”. На основе анализа исследований предшественников, предложены соответствующие авторские дефиниции.

Под термином “лоббизм” предлагается понимать механизм реализации интересов граждан и общества, функционирующий путем осуществления взаимодействия указанных групп с властью, во всех ее проявлениях. Лоббирование рассматривается как действенное проявление лоббизма, осуществляемое в рамках нормативно-правового поля, реализующее на практике стремление групп влиять на органы государственной власти для обеспечения защиты интересов граждан и общества законопослушным и подотчетным обществу образом.

Лоббистская деятельность в этом контексте представляет собой профессиональную деятельность субъектов лоббирования, осуществляется в нормотворческой и государственно-управленческой деятельности, которая направлена на принятие органами государственной власти Украины, органами местного самоуправления Украины, другими субъектами властных полномочий, их должностными и служебными лицами, депутатами всех уровней, решений, отвечающих интересам заказчика лоббистских услуг.

Отдельное внимание посвящено проявлениям лоббизма и разновидностям лоббирования. Проявления лоббизма классифицированы по таким критериям, как: масштаб; направление воздействия; экспорт давления

и импорт давления; принцип действия; скорость реакции; продолжительность воздействия. Разновидностями лоббирования являются: лоббирование различных социальных структур; ведомственное лоббирование; региональное лоббирование; иностранное лоббирование.

Ключевые слова: лоббизм, лоббирование, лоббистская деятельность, нормативно-правовое регулирование, законопроект, представительство интересов.

LOBISM: DEFINITION OF THE CONCEPT IN THE FIELD OF THEORETICAL-DISCUSSIVE FIELD AND NORMABLE PROCESS

Abstract. The article is devoted to a scientific search for the definition of lobbyism, which best describes the nature of this concept and was optimal for use in the further regulatory regulation of lobbying in Ukraine.

Starting his research from the account of the developments of foreign and domestic scientists, the author cites various approaches of researchers to the correlation of the concepts “lobbyism”, “lobbying”, “lobbying activity”. Based on the analysis of research of predecessors, the author's corresponding definitions are offered.

The term “lobbyism” suggests to understand as the mechanism for realizing the interests of citizens and society, functioning through the interaction of these groups with the government, in all its manifestations. Lobbying is seen as an effective manifestation of lobbyism, carried out within the framework of the normative-right field, realizing in practice the desire of pressure groups to influence state authorities, to ensure the interests of citizens and society in a law-abiding and accountable method. The lobbying activity in this context is the professional activity of the subjects of lobbying, it is carried out in the rule-making and public-management activities, which is aimed at the adoption by the state authorities of Ukraine, local self-government bodies of Ukraine, other subjects of power, their officials and officials, deputies of all levels, Solutions that meet the interests of the customer lobbying services.

Separate attention is devoted to manifestations of lobbyism and varieties of lobbying. The manifestations of lobbyism are classified by such criteria as: scale; direction of impact; export pressure and pressure for import; operating principle; speed reaction; duration of exposure. Types of lobbying, according to the author, are: lobbying of various social structures; departmental lobbying; regional lobbying; foreign lobbying.

Keywords: lobbyism; lobbying; lobbying activity; legal regulation; bill; representation of interests.

Постановка проблеми. Лобізм лізації на практиці прагнень груп як суспільно-політичний феномен тиску, тривалий час перебуває в полі зору науковців. При цьому деякі та лобіювання як інструмент реа-

науковці використовують дефініцію “лобізм”, інші — “лобіювання”, треті — “лобістська діяльність”. Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури з політології, державного управління та права демонструє вражаюче розмаїття підходів до окреслення зазначених понять. Низка науковців ототожнює зазначені терміни, дехто — розмежовує, чи навіть протиставляє їх, як альтернативні. Якщо вітчизняні дослідження лобізму за рідкісними винятками беруть свій початок з другої половини ХХ століття, то в США та західноєвропейських країнах науковий інтерес до цього явища спостерігався значно раніше. Сучасна вітчизняна наукова спільнота рішуче надолужує цю прогалину. За останні 20 років світ побачили дослідження В. Ф. Нестеровича, В. В. Сумської, О. В. Дягілева, О. М. Войнич та деяких інших вчених у галузі політології, державного управління. У межах законотворчого процесу з’явилося кілька законопроектів, покликаних врегулювати вітчизняну лобістську діяльність. Водночас багатоманітність підходів до лобізму як явища, розбіжність в окресленні науковцями сфери функціонування лобістів, відсутність регуляторного законодавства, що закріплювало б згадані поняття, — все це свідчить про необхідність проведення системного дослідження, наведення конкретизованих пропозицій щодо закріплення тих чи інших дефініцій у відповідному нормативно-правовому акті.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблематиці дослідження лобізму загалом та окремих особливостей цього явища зокре-

ма, присвячували свою увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Підґрунтям для цього дослідження стали окремі ідеї та напрацювання А. Бентлі, О. Войнич, О. Гросфельд, О. Дягілева, А. Євгенієвої, М. Лендєла, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфірович, В. Сумської, Є. Тихомирової, В. Федоренка та інших дослідників. Окрему увагу присвячено аналізу відповідних дефініцій, запропонованих у проектах законів, покликаних врегулювати лобістську діяльність в Україні, що були опубліковані за роки незалежності.

Мета статті — визначити поняття “лобізм” та супутні йому поняття на основі аналізу наукових розробок вітчизняних і зарубіжних дослідників та вітчизняних законотворчих ініціатив, спрямованих на врегулювання лобістської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Генеза поняття “лобізм” вже розглядалася нами в попередніх дослідженнях, тому зупинимось детальніше на сутнісних особливостях термінів “лобізм”, “лобіювання”, “лобістська діяльність” і тому змісті, який в них вкладають вітчизняні та зарубіжні дослідники. Дослідження сутнісного змісту термінології лобістської діяльності бере свій початок з розгляду так званих “груп інтересів”, або “груп тиску”. В сучасній політичній та державно-управлінській науці основи вивчення теорії зацікавлених груп заклав Артур Бентлі у своїй науковій праці “Процес управління” (1908 р.). Праця Бентлі знаменує собою введення концептуального поняття “група” (на відміну від класу, страти тощо, які

теж можна розглядати як групи людей) у політиці. Автор аналізує групу як базову одиницю суспільства, а політичне співтовариство загалом розглядає як сукупність різних “груп інтересів”. У розумінні А. Бентлі група — “це об’єднання громадян, що розглядається не як абстрактна одиниця суспільства, а як масова діяльність, яка не пов’язує індивіда участю тільки в одній групі, а допускає його діяльність і в багатьох інших. Немає такої групи, у якої не було б свого інтересу, групи без інтересу не існують. Суспільство — це не що інше, як сукупність різних груп інтересів, а їх кількість обмежується лише одним показником — інтересами, заради яких вони створені і діють” [1, с. 199]. При цьому вчений зазначав, що саме держава здійснює функцію підтримки балансу між групами інтересів. Цікаво, що таке визначення суспільства загалом не суперечить вітчизняному визначенню, що наводиться у Великому тлумачному словнику сучасної української мови: суспільство — це сукупність людей, об’єднаних певними відносинами, зумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ [2, с. 1417]. Однак дефініція А. Бентлі видається більш доречною з точки зору політологічного та державно-управлінського підходу.

Надалі концепція А. Бентлі активно розвивалася Д. Труменом, який наводив уточнене визначення поняття “група інтересів”. Американський політолог виділяв категорію “політичні групи”, яка в сучасній політичній науці повністю синонімічна терміну “групи тиску” (“*groups of pressure*”) — зацікавлені групи, які здійснюють

тиск на державні структури [3, с. 67]. У межах концепції Д. Трумена групи інтересів використовують весь спектр демократичних інструментів з метою прийняття максимально вигідного для себе рішення, взаємодіючи при цьому з представниками політичних партій, законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, переважно застосовуючи два способи впливу на владні структури: створення вигідної для себе громадської думки і безпосереднє переконання державних службовців і парламентарів. Конкуруючи одна з одною групи знаходяться в постійному пошуку доступу до інститутів державної влади, що є центром прийняття політично значущих рішень, з метою максимально продуктивного для себе розподілу ресурсів. На переконання Д. Трумена, така гостра конкуренція груп позитивно позначається на підтримці стабільності політичної системи. Таке бачення груп тиску, як фактора, що породжує “баланс політичної системи”, видається нам надто ідеалізованим. Варто зауважити, що опоненти “труменівської концепції” не без підстави критували американського політолога, наголошуючи на відносності “рівноваги” системи в умовах групової конкуренції. Так, Р. Міллс відзначав, що те, “що для одного є рівновагою, для іншого — справедлива її відсутність” [4, с. 44]. Американські політологи У. Домхофф, Р. Уотсон та інші дотримувалися схожих позицій, відзначаючи, що лише незначна меншість американських громадян може впливати на напрям і характер внутрішньої і, особливо, зовнішньої політики держави. Таким чином, радше варто говорити про використання інстру-

ментів тиску на державу з боку активних груп, аніж всього суспільства загалом.

Щодо безпосередньо терміна “лобізм”, то він в англomовних країнах застосовувався з 1883 року в тому ж значенні, що і “лобіювання”, тобто для позначення різновиду корупційних діянь при прийнятті нормативно-правових актів органами державної влади [5, с. 376]. Однак у вітчизняній науковій школі ці дефініції розглядаються і як тотожні, і як різні, і навіть — як взаємовиключні. Наприклад, В. Ф. Нестерович у своєму дослідженні “Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України” дефініції “лобізм” та “лобіювання” водночас і ототожнює і протиставляє. Зокрема, дослідник зазначає, що використання терміна “лобізм” є “наслідком запозичення російської традиції, де в наукових працях вчених з цієї проблематики, ще з радянських часів, домінуючу роль у застосуванні отримала саме ця лексична форма базового поняття”. Натомість він пропонує “більш коректно вживати, зокрема як юридичну категорію, ту форму, що використовується у нормативно-правових актах — *“lobbying”*, яка з англійської мови на українську перекладається як “лобіювання” [6, с. 17–18]. Ми не можемо погодитися з таким підходом, оскільки з точки зору державного управління лобізм це швидше механізм реалізації інтересів громадян, тоді як лобіювання — практичний вияв лобізму в межах нормативно-правового поля.

Неодноразово тема лобізму піднімалася у правотворчому процесі.

Так, у проекті Закону “Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України” (1999 р.) поняття “лобіст” взагалі відсутнє, проте в ст. 1 цього законопроекту використовується категорія “група об’єднана спільними інтересами (лобістська група)”, під якою розуміється об’єднання громадян України, що представляє певні економічні й соціальні інтереси зацікавлених верств і груп населення та має право легальними шляхами впливати на формування законодавства України [7]. Зважаючи на те, що зазначений законопроект був одним з перших у вітчизняному правотворчому процесі щодо унормування лобізму, навіть таке окреслення дефініцій у ньому можна вважати суттєвим досягненням.

Вітчизняний конституціоналіст О. В. Дягілев у своєму дослідженні “Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект” розділяє дефініції “лобізм” та “лобіювання”, розглядаючи їх у юридично-інституціональному сенсі. Зокрема, під лобізмом він пропонує розуміти “сукупність політичних норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід’ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі відстоювання громадянами своїх, або репрезентованих ними інтересів шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування” [8, с. 26]. При цьому лобіювання дослідник характеризує

як “процес впливу (тиску) громадян або їх груп (об’єднань), що мають бути зареєстровані в спеціальному порядку, на певні нормативно визначені органи державної влади і органи місцевого самоврядування з метою сприяти прийняттю рішень в інтересах указаних осіб, їх груп (об’єднань), або тих, чиї інтереси вони презентують”. Також О. В. Дягілев виокремлює “лобістську діяльність” (“лобістські дії”), як “більш вузьке, видове поняття, яке визначає безпосередні дії лобістів, використання ними конкретних засобів впливу” [8, с. 26–27]. Відзначаючи загалом раціональний поділ супутніх дефініцій, все ж вважаємо за належне розглядати лобізм не як просту сукупність політичних норм, а як механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її виявах.

Дослідниця лобіювання В. В. Сумська також розділяє поняття “лобіювання” та “лобістська діяльність”. Зокрема, вона зазначає наступне: “Ототожнювати поняття “лобіювання” й “лобістська діяльність” недоцільно, оскільки вони несуть у собі різне смислове навантаження. Лобіювання варто розглядати як певний суспільний феномен, суспільно-політичний інститут, а лобістську діяльність як вияв лобіювання, утілений у конкретні дії осіб” [9, с. 19]. Частково погоджуючись з дослідницею, стосовно відмінності змісту даних понять, ми, однак, вважаємо, що лобіювання є дієвим виявом лобізму, який і становить відповідний механізм реалізації інтересів громадян та суспільства.

Немає одностайності серед дослідників і в контексті окреслення сфери застосування лобіювання. Частина авторів характеризують лобіювання як механізм впливу виключно (або переважно) на законотворчу діяльність парламенту. Так, у проекті Закону України “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України” було запропоновано наступну дефініцію: “Лобіст — це зареєстрований у Верховній Раді України в передбаченому законом порядку громадянин України, який на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах юридичної особи (клієнта), в межах і у спосіб, не заборонених законодавством України, здійснює вплив на суб’єктів, перелік яких визначений законом, з метою впливу на розробку, обговорення і прийняття проектів законів України та інших рішень Верховної Ради України” [10]. Трішки ширшу сферу діяльності лобізму окреслює законопроект 2016 року. “Лобізм — професійна діяльність суб’єкта лобізму, спрямована на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проектів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб’єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму” [11].

Водночас ряд дослідників схиляються до значно ширшого обсягу діяльності лобістів. Зокрема, В. Ф. Нестерович з цього приводу зазначав наступне: “Обмеження змісту даного поняття виключно впливом на зако-

нодавчу діяльність парламенту, не відображає справжній стан цього політико-правового феномену, оскільки сучасний інститут лобіювання як *de facto*, так і *de jure* вже давно ви-йшов за межі впливу лише на законодавчість вищого представницького органу держави. У пропорціях лобістського впливу інші органи державної влади, насамперед урядові установи, а також органи місцевого самоврядування не поступаються парламенту” [6, с. 22–23]. Ми схильні погодитися із зазначеною позицією, адже навіть за відсутності належного правового регулювання, діяльність лобістів виявляється як вплив на прийняття тих чи інших рішень як органами державної влади України, так і органами місцевого самоврядування України, іншими суб’єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів. Більш того, за масштабом (локалізацією) можна виділити як внутрішній (загально-державний), так і зовнішній лобізм (той, що реалізується на міжнародній арені). Все це вимагає від нас окреслення доволі широкого спектра діяльності, її структуризації та унормування, чому має передувати формулювання відповідних авторських дефініцій “лобізму”, “лобіювання” та “лобістської діяльності”.

Беручи до уваги напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців та необхідність унормування максимальної кількості існуючих виявів лобістської діяльності, пропонуємо наступні дефініції.

Лобізм — це механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у

всіх її виявах. Вияви лобізму можна класифікувати за рядом критеріїв, а саме:

- за масштабом (локалізацією): внутрішній (загальнодержавний) і зовнішній лобізм (міжнародна арена);
- за напрямом впливу Down-up та Up-down (на загальнодержавному рівні); експорт тиску та імпорт тиску (на міжнародній арені);
- за принципом дії (безпосередній та опосередкований);
- за швидкістю реакції: повільний та швидкий;
- за тривалістю впливу: оператив-но-тактичний (разова або коротко-часна дія) та стратегічний (багаторазова, довготривала дія).

Лобіювання — є дієвим виявом лобізму, що здійснюється в рамках нормативно-правового поля, реалізуючи на практиці прагнення груп тиску щодо впливу на органи державної влади для забезпечення інтересів громадян та суспільства в законо-слухняний і підзвітний суспільству спосіб.

Залежно від того, на чію користь має бути вирішено питання, лобіювання може ділитися на різновиди, а саме:

- лобіювання різних соціальних структур: громадських організацій, рухів, партій, груп, прошарків (профспілки, антивоєнні та екологічні рухи, підприємницькі союзи тощо);
- відомче лобіювання — лобізм органів державної влади (центральної та місцевої), галузеве “проштовхування” тих чи інших інтересів (у Верховній Раді України існують так звані “відомчі депутати”, які лобіювали і лобіюють на користь, наприклад,

енергетичного, агропромислового або військово-промислового комплексів тощо);

— регіональне лобіювання — вплив на владу з боку представників областей, які вміють “пробити” опір і проштовхнути потрібне рішення для регіонів;

— іноземне лобіювання — вплив зарубіжних “груп тиску” або національних громад на ті чи інші державні органи з метою отримання від них певних рішень.

Лобістська діяльність — це професійна діяльність суб’єктів лобіювання, що здійснюється у нормотворчій та державно-управлінській діяльності і спрямована на прийняття органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб’єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів, рішень, що відповідають інтересам замовника лобістських послуг.

Висновки. Лобізм, лобіювання та лобістська діяльність — дефініції, що мають різний зміст, хоча є, безперечно, взаємопов’язаними. Усі вони нагально потребують закріплення у відповідному нормативно-правовому акті. Лобізм становить механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її виявах. Лобіювання є дієвим виявом лобізму, а лобістська діяльність — професійною діяльністю суб’єктів лобіювання. Вияви лобізму можна класифікувати за масштабом, напрямом впливу, принципом дії, швидкістю реакції тощо. Лобіювання ж ділиться на різновиди

з огляду на те, чий саме інтерес відстоюється.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Bentley A.* The Process of Government. — Cambridge, 1967. — P. 199.
2. *Truman David B.* The Governmental Process. — NY, 1968. — P. 67.
3. *Миллс Р.* Властвующая элита. — М., 1959. — С. 44.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / [уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: Перун, 2005. — VIII, 1728 с.
5. The Oxford English dictionary. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / [ed. by James A. H. Murray, Henry Bradley, W. A. Craigie, C. T. Onions]. — Volume VI. — Oxford: Clarendon Press, 1970. — 820 p.
6. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — 2008. — 212 с.
7. Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України: Проект Закону України від 3 листопада 1999 р. № 3188-1 // Офіц. сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
8. *Дягілев О. В.* Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Дягілев ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2010. — 221 с.
9. *Сумська В. В.* Інституціоналізація лобіювання в державному управлінні України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01, Нац. акад. держ. упр.

- при Президентіві України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. — Х., 2014. — 200 с.
10. Про діяльність лобістів у Верховній Раді України: Проект Закону України від 9 листопада 2003 р. № 8429 // Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1983
 11. Про лобізм: Проект Закону України від 21 лютого 2017 р. № 5144 // Офіц. сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052
- ## REFERENCES
-
1. *Bentley A.* (1967). *The Process of Government*. Cambridge [in English].
 2. *Truman D. B.* (1968). *The Governmental Process*. New York [in English].
 3. *Mills C. W.* (1959). *Vlastvuyushchaya elita* [The Power Elite]. Moscow [in Russian].
 4. *Busel V. T.* (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy: 250000* [Great explanatory dictionary of the modern Ukrainian language: 250000]. Kyiv; Irpin: Perun [in Ukrainian].
 5. *Murray J. A. H., Bradley H., Craigie W. A., Onions C. T.* (Eds.). 1970. *The Oxford English dictionary*. (Vols. VI). Oxford: Clarendon Press [in English].
 6. *Nesterovych, V. F.* (2008). *Konstytutsiino-pravovi aspekty lobiiuvannia u pravotvorchomu protsesi Ukrainy* [Constitutional and Legal Aspects of Lobbying in the Law-making Process in Ukraine]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
 7. *Proekt Zakonu Ukrainy pro pravovyi status hrup, obiednanykh spilnymi interesamy (lobistskykh) hrup u Verkhovnii Radi Ukrainy: vid 3 lystopada 1999 roku № 3188-1* [Draft Law of Ukraine on the legal status of groups united by the common interests of (lobbying) groups in the Verkhovna Rada of Ukraine: from November 3 1999, №3188-1]. (n.d.). [www.rada.gov.ua. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7028](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7028) [in Ukrainian].
 8. *Diahiliev O. V.* (2010). *Pravovyi instytut lobiiuvannia: konstytutsiino-pravovyi aspekt* [Legal Institute of Lobbying: Constitutional and Legal Aspect]. Candidate's thesis. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University [in Ukrainian].
 9. *Sumska V. V.* (2014). *Instytutsionalizatsiia lobiiuvannia v derzhavnomu upravlinni Ukrainy* [Institutionalization of lobbying in the state management of Ukraine]. Candidate's thesis. Kharkiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv Regional Institute of Public Administration [in Ukrainian].
 10. *Proekt Zakonu Ukrainy pro diialnist lobistiv u Verkhovnii Radi Ukrainy: vid 9 lystopada 2003 roku, № 8429* [Draft Law of Ukraine on the activity of lobbyists in the Verkhovna Rada of Ukraine: from November 9 2003, № 8429]. (n.d.). [www.parlament.org.ua. Retrieved from http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1983](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1983) [in Ukrainian].
 11. *Proekt Zakonu Ukrainy pro lobizm: vid 21 liutoho 2017 roku, № 5144* [Draft Law of Ukraine on lobbying: from February 21 2017, № 5144]. (n.d.). [rada.gov.ua. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052) [in Ukrainian].



УДК: 35.08 (477)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна,
доктор наук з державного управління,
завідувач кафедри публічного адміні-
стрування, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54,
e-mail: pkoі@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0758-346X

Пархоменко-Куцевил Оксана Игоревна,
доктор наук по государственному управ-
лению, заведующий кафедрой публичного
администрирования, Межрегиональная
Академия управления персоналом, 03039,
г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044)
264 52 54, e-mail: pkoі@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0758-346X

Parkhomenko-Kutsevil Oksana Ihorivna,

Doctor of Sciences in Public Administration, Head of the Department of Public Administra-
tion, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.:
(044) 264 52 54, e-mail: pkoі@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0758-346X

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-296-305

ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ЯКІСНОГО КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Проаналізовано можливості удосконалення професійної підготовки кадрів органів місцевого самоврядування з урахуванням реалізації принципу децентралізації. Запропоновано шляхи удосконалення підготовки фахівців органів місцевого самоврядування, передбачено розширення права територіальних громад на вибір не лише вищого навчального закладу, який готуватиме фахівців, а й професійних програм, за якими готуватимуться фахівці для певної територіальної громади.

Проведений аналіз дає підстави виокремити важливі елементи професіоналізації кадрів органів місцевого самоврядування як основу формування децентралізації в Україні, а саме:

1) у чинному законодавстві слід передбачити виділення коштів територіальним громадам на професійне навчання, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Це надасть можливість громаді обрати, яких саме фахівців для цієї місцевості потрібно підготувати;

2) необхідно прийняти нормативно-правовий документ, який би передбачав формування реальної потреби у професійному навчанні та підвищенні кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування з урахуванням проведеного моніторингу в потребі саме у таких професійних кадрах;

3) надати територіальним громадам права обирати вищий навчальний заклад, який готуватиме саме тих фахівців, яких потребує даний регіон (населення, громада). Крім того, слід передбачити організацію на базі комунальних навчальних закладів мобільних постійно діючих курсів підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування із залученням будь-яких фахівців з усіх регіонів України за потреби у таких курсах;

4) з метою посилення ролі територіальної громади слід передбачити її право обирати не тільки вищий навчальний заклад, а й навчальні програми, які потрібні для фахівців, що працюватимуть у цій місцевості;

5) передбачити обов'язок фахівців, які отримали освіту за гроші територіальної громади, відпрацювати в цій громаді протягом 5 років або повернути гроші за професійне навчання;

6) передбачити кошти на фінансування талановитої молоді за кордоном за умови відпрацювання після закінчення навчального закладу певного часу на території України.

Таким чином, система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування має залежати від потреб регіону в певних компетентностях таких фахівців, а також кількості таких фахівців, що, своєю чергою, можна зробити, якщо надати право територіальній громаді здійснювати моніторинг потреби в кадрах та право громад замовляти професійне навчання або підвищення кваліфікації. Крім того, потрібно надати право територіальним громадам обирати не лише вищий навчальний заклад, де здійснюють підготовку кадрів органів місцевого самоврядування, а й навчальні програми, за якими здійснюватиметься така підготовка.

Ключові слова: державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, кадри, кадровий потенціал, децентралізація, розвиток, навчання, підвищення кваліфікації кадрів.

ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ КАЧЕСТВЕННОГО КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Проанализированы возможности совершенствования профессиональной подготовки кадров органов местного самоуправления с учетом реализации принципа децентрализации. Предложены пути совершенствования подготовки специалистов органов местного самоуправления, предусмотрено расширить право территориальных общин на выбор не только высшего учебного заведения, который будет готовить специалистов, но и профессиональных программ, по которым будут готовить специалистов для определенной территориальной общины.

Проведенный анализ позволяет выделить важные элементы профессионализации кадров органов местного самоуправления как основу формирования децентрализации в Украине, а именно:

1) в действующем законодательстве следует предусмотреть выделение средств территориальным общинам на профессиональное обучение, повышение квалификации должностных лиц местного самоуправления. Это позволит обществу выбрать каких именно специалистов для этой местности нужно подготовить;

2) необходимо принять нормативно-правовой документ, который бы предусматривал формирование реальной потребности в профессиональном обучении и повышении квалификации кадров органов местного самоуправления с учетом проведенного мониторинга о необходимости именно в таких профессиональных кадрах;

3) предоставить территориальным общинам право избирать высшее учебное заведение, которое будет готовить именно тех специалистов, в которых нуждается данный регион (население, община). Кроме того, следует предусмотреть организацию на базе коммунальных учебных заведений мобильных постоянно действующих курсов повышения квалификации должностных лиц местного самоуправления по привлечению любых специалистов из всех регионов Украины при необходимости в таких курсах;

4) для усиления роли территориальной общины следует предусмотреть право общины выбирать не только высшее учебное заведение, но и учебные программы, необходимые специалистам для работы в данной местности;

5) предусмотреть обязанность специалистов, получивших образование за деньги территориальной общины, отработать в этой общине в течение 5 лет или вернуть деньги за профессиональное обучение;

6) предусмотреть средства на финансирование талантливой молодежи за рубежом при условии отработки после окончания учебного заведения определенного времени на территории Украины.

Таким образом, система подготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления должна зависеть от потребностей региона в определенной компетентности таких специалистов, а также количества таких специалистов, что, в свою очередь, можно сделать, если предоставить право территориальной общине осуществлять мониторинг потребности в кадрах и право общин заказывать профессиональное обучение или повышение квалификации. Кроме того, нужно предоставить право территориальным общинам выбирать не только высшее учебное заведение, где осуществляют подготовку кадров органов местного самоуправления, но и учебные программы, по которым будет осуществляться такая подготовка.

Ключевые слова: государственная служба, служба в органах местного самоуправления, кадры, кадровый потенциал, децентрализация, развитие, обучение, повышение квалификации кадров.

THE PRINCIPLE OF DECENTRALIZATION AS A BASIS FOR THE FORMATION OF A QUALITATIVE HUMAN RESOURCES POTENTIAL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Abstract. The article analyzed the possibilities of improving the professional training of local government staff taking into account the implementation of the principle of decentralization. The ways of improving the training of specialists of local self-government bodies are proposed, it is envisaged to expand the right of territorial communities to choose not only a higher educational institution that will train specialists but also professional programs that will prepare specialists for a particular territorial community.

The analysis provided grounds for highlighting important elements of the professionalization of local government staff as the basis for the formation of decentralization in Ukraine.

1) The current legislation should provide for the allocation of funds to territorial communities for vocational training, raising the skills of local government officials. This will enable the community to select which professionals to prepare for this area.

2) It is necessary to adopt a normative legal document that would provide for the formation of a real need for vocational training and professional development of local government personnel, taking into account the monitoring carried out in need in such professional personnel.

3) Provision of territorial communities with the right to choose a higher educational institution that will train specialists who need this region (population, community). In addition, it is necessary to foresee the organization on the basis of municipal educational establishments of mobile permanent courses of training of officials of local self-government with the involvement of any specialists from all regions of Ukraine, if necessary in such courses.

4) In order to strengthen the role of the territorial community, it should be foreseen the right of the community to choose not only a higher educational institution, but also the curricula that are required for professionals who work in the area.

5) To oblige the specialists who have received education for the money of a territorial community, to work in this community for 5 years or to return the money for professional training.

6) Provide funds for the financing of talented youth abroad, provided that they work after graduation of a certain time in Ukraine.

The system of training and advanced training of staff of local self-government bodies should depend on the needs of the region in certain competencies of such specialists, as well as the number of such specialists, which in turn can be made if the territorial community is empowered to monitor the needs of staff and the right of communities to order professional training or advanced training. In addition, it is necessary to give territorial communities the right not only to choose a higher educational institution, which trains local self-government personnel, but also curricula for which such training will be carried out.

Keywords: public service, service in local self-government bodies, personnel, personnel potential, decentralization, development, training, personnel training.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. На сьогодні проблеми децентралізації аналізуються політологами, соціологами, економістами, фахівцями з державного управління. Водночас на даний момент актуалізуються проблеми аналізу питання децентралізації з точки зору формування кадрового потенціалу системи публічного управління.

Кадри є основою якісних реформ у державі, оскільки саме публічні службовці формують та реалізують управлінські рішення, прогнозують можливі наслідки таких рішень та коригують їх. Тому децентралізація як головна реформа країни потребує спеціально підготовлених кадрів, які б мали не лише професійні знання в галузі публічного управління, а й могли їх застосовувати на практиці.

Так, кадри системи публічного управління формуються централізовано в системі закладів вищої освіти не залежно від потреб регіонів у певних управлінських якостях та певній спеціалізації (зокрема, управління аграрною галуззю, освітньою тощо). Крім того, професійне навчання спрямоване на опанування базовими професійними навичками в системі публічного управління, не враховуючи потребу в таких фахівцях, особливо щодо управління на регіональному рівні. Окремо існує проблема відсутності у фахівців практичних навичок в управлінських ситуаціях.

Нині постало питання формування кадрового складу залежно від потреб територіальної громади з урахуванням запитів сучасного суспільства та інформаційного глобалізаційного простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку кадрів на державній службі, органах місцевого самоврядування, визначення історичних закономірностей розвитку кадрів системи державного управління аналізують українські та закордонні вчені, у тому числі: В. Авер'янов, О. Антонова, Г. Атаманчук, Н. Гончарук, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцінський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадева, О. Якубовський та ін. Згадані вчені розглядають сучасні тенденції розвитку кадрів системи державного управління, проблеми формування кадрів у системі державної служби, відбір та конкурсні процедури, основні етапи реформування та модернізації державної служби України. Водночас український вчений М. Карпа аналізує методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні.

Недостатньо дослідженими залишаються сучасні аспекти кадрового забезпечення та проблеми підготовки управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування.

Таким чином, **невирішеною раніше частиною загальної проблеми** є обґрунтування принципу децентралізації як основи формування якісного кадрового потенціалу системи публічного управління.

Постановка завдання. У дослідженні передбачено на підставі проведення системного аналізу обґрунтувати реалізацію принципу децентралізації як основи формування якісного кадрового потенціалу системи публічного управління

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” посадами в органах місцевого самоврядування є [2]:

- по-перше, виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- по-друге, посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Слід зауважити, що у законі не визначено основні вимоги щодо підготовки осіб місцевого самоврядування, що є важливим аспектом розвитку децентралізації, оскільки саме кадри формують та реалізують регіональну політику, визначають пріоритети розвитку регіону, формують генеральні плани міст тощо. Від кваліфікації кадрів системи місцевого самоврядування залежить не лише постійний розвиток регіонів, а й реформування системи управління регіоном.

Отже, професійна підготовка посадових осіб органів місцевого самоврядування повинна різнитися залежно від категорії посад та потреб у певних навичках та знаннях, адже для кожної категорії посад характерний різний набір компетенцій.

Відповідно до Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, професійний розвиток державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування — безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей [5].

Система професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає:

- визначення потреб у професійному навчанні;
- формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності;
- забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- моніторинг та оцінку якості навчання [5].

У зазначеній Концепції не виокремлено етапи професійного навчання саме посадових осіб місцевого самоврядування. Однак, на нашу думку, етапи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування мають свою специфіку. Головне — професійні знання, практичні навички, які потрібні посадовим особам місцевого самоврядування, мають галузеву спрямованість, водночас зазначені фахівці повинні володіти питаннями формування та виконання місцевого бюджету, поділу видатків з місцевого бюджету, а також розуміти систему місцевого самоврядування та систему публічного управління.

Тому в системі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування важливим є визначення потреби у відповідних компетентностях.

Професійне навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування повинно мати притаманні тільки йому риси і ґрунтуватися на таких засадах [1]:

- регулярне вивчення потреб навчання й оцінки кадрових змін;

- дотримання чинних нормативно-правових актів про підвищення кваліфікації;

- вибір видів і термінів підвищення кваліфікації працівників з урахуванням результатів їхнього навчання у попередні роки;

- вибір видів і термінів підвищення кваліфікації працівників з урахуванням специфіки посад;

- першочерговість навчання працівників, уперше обраних або прийнятих на посаду;

- удосконалення навчальних програм з метою задоволення потреб

у навчанні слухачів, розвитку їхніх умінь і навичок, професіоналізму;

- класифікація службовців місцевого самоврядування за потребами в навчанні.

Національна система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні утворена й функціонує з метою задоволення потреби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів та організацій, на які поширюється дія законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” у високопрофесійних і висококультурних працівниках, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. До державної системи підготовки, насамперед, належать такі інституції: Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”; регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; державні (галузеві) заклади післядипломної освіти [3].

Слід зауважити, що хоча й існує розгалужена мережа закладів, які

навчають, підвищують кваліфікацію кадрів органів місцевого самоврядування, а також навчальні програми, за якими здійснюються ці процеси, в Україні освіта та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування не пов'язані з реальними ситуаціями, функціональними обов'язками, які виконують фахівці. Крім того, в освітніх програмах не враховується освітній рівень фахівця.

На нашу думку, основними засадами навчання кадрів органів місцевого самоврядування мають стати: професіоналізм; відповідальність; підзвітність; принцип випереджального характеру (підготовка має спрямовуватися на майбутнє, опанування новітніх технологій, інноваційних методів роботи); ефективність; інноваційність; практична спрямованість; індивідуальний підхід тощо.

Таким чином, новий підхід до навчання кадрів органів місцевого самоврядування має бути зорієнтованим на специфіку діяльності фахівця, гарантувати результати діяльності, передбачати спеціальну професійну підготовку вищих керівних кадрів, визначати обов'язковим навчання фахівця після призначення його на посаду, а також у зв'язку зі зміною державної політики, прийняттям нових нормативно-правових актів.

Існує безпосередній взаємозв'язок навчання (підготовки) посадових осіб місцевого самоврядування зі змінами, що відбуваються у державному управлінні сьогодні. Так, до 1990 р. майже усі рішення в республіках колишнього Радянського Союзу проходили через управлінські органи, що розміщувалися у Москві.

Республіканські міністерства підпорядковувалися союзним. Місцевий апарат державного управління переважно слугував для виконання вказівок, а не для самостійного вироблення політики та прийняття рішень. У період переходу від командно-адміністративної системи до демократичної якісно змінюється механізм функціонування держави, яка на сьогодні покликана слугувати суспільству, надавати послуги населенню. З огляду на це істотно змінюються і функції державних службовців: сучасні суспільні перетворення потребують не виконавців, а активних суб'єктів реформування державного управління [4, с. 36–37].

Таким чином, нині перед Українською державою стоїть нагальна проблема нового осмислення ролі кадрів органів місцевого самоврядування та “виховання” саме таких фахівців, які б змогли на сучасному етапі вирішувати проблеми, що постають у процесі здійснення децентралізації.

Проведений аналіз дає підстави виокремити важливі елементи професіоналізації кадрів органів місцевого самоврядування як основу формування децентралізації в Україні.

По-перше, у чинному законодавстві слід передбачити виділення коштів територіальним громадам на професійне навчання, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Це дасть можливість громаді обрати, яких фахівців для цієї місцевості потрібно підготувати.

По-друге, потребує прийняття нормативно-правового документа, який би передбачав формування реальної потреби у професійному

навчанні та підвищенні кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування з урахуванням проведеного моніторингу в потребі саме у таких професійних кадрах.

По-третє, надання територіальним громадам права обирати вищий навчальний заклад, який готуватиме саме тих фахівців, яких потребує даний регіон (населення, громада). Крім того, слід передбачити організацію на базі комунальних навчальних закладів мобільних постійно діючих курсів підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування із залучення будь-яких фахівців з усіх регіонів України за потреби у таких курсах.

По-четверте, з метою посилення ролі територіальної громади слід передбачити право громади обирати не тільки вищий навчальний заклад, а й навчальні програми, які потрібні для фахівців, що працюватимуть у даній місцевості.

По-п'яте, передбачити обов'язок фахівців, які отримали освіту за гроші територіальної громади, відпрацювати в цій громаді протягом 5 років або повернути гроші за професійне навчання.

По-шосте, передбачити кошти на фінансування талановитої молоді за кордоном за умови відпрацювання по закінченні навчального закладу певного часу на території України.

Таким чином, система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування повинна залежати від потреб регіону в певних компетентностях таких фахівців, а також їх кількості, що, своєю чергою, можна зробити, якщо надати право територіальній громаді здійс-

нювати моніторинг потреби в кадрах та право громад замовляти професійне навчання або підвищення кваліфікації. Крім того, потрібно надати право територіальним громадам обирати не лише вищий навчальний заклад, де здійснюють підготовку кадрів органів місцевого самоврядування, а й навчальні програми, за якими здійснюватиметься така підготовка.

Висновки. У статті проаналізовано можливості удосконалення професійної підготовки кадрів органів місцевого самоврядування з урахуванням реалізації принципу децентралізації. Запропоновано шляхи вдосконалення підготовки фахівців органів місцевого самоврядування, передбачено розширення права територіальних громад на вибір не тільки вищого навчального закладу, який готуватиме фахівців, а й професійних програм, за якими готуватимуть фахівців для певної територіальної громади.

У перспективі подальших розвідок передбачено проаналізувати закордонний досвід формування принципу децентралізації, а також підготовки фахівців за замовленням територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дімова О. В. Особливості кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/3/05.pdf> (дата звернення 16.10.2018 р.).
2. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

- laws/show/2493-14 (дата звернення 16.10.2018 р.).
3. Інформаційно-аналітичний звіт “Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні”. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf (дата звернення 16.10.2018 р.).
 4. *Опанасюк Г.* Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — 284 с.
 5. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих ради: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80> (дата звернення 16.10.2018 р.).
 1. *Dimova O. V.* (2007) Features of personnel support of the service in local self-government bodies [Online] available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/dots/3/05.pdf> (Accessed 16.10.2018).
 2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “ On service in local self-government bodies”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (Accessed 16.10.2018).
 3. Informational and analytical report “Analysis of the situation regarding vocational training, retraining and professional development of civil servants of officials of local self-government bodies in Ukraine” (2017) available at: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf (Accessed 16.10.2018).
 4. *Opanasiuk H.* (2001) “Trends in the training of civil servants in Central and Eastern Europe”, Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
 5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine” On Approving the Concept of Reforming the System of Professional Training of Civil Servants, Heads of Local State Administrations, their First Deputy and Deputy, Local Government Officials and Local Council Deputies, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80> (Accessed 16.10.2018).

REFERENCES

Умови публікації у збірнику “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних “Scopus” вона, в обов’язковому порядку, проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедури внутрішнього, зовнішнього експертного рецензувань та перевірку на дотримання правил видавничої етики.

Стаття, Заява, Відомості про автора(ів), фото та квитанція про оплату за переклад статті на англійську мову надсилаються на e-mail адресу: irina_pravo@ukr.net. Зразки Заяви та Відомостей про автора(ів) можна завантажити за посиланнями: Заява, Відомості.

З метою включення збірника “Публічне урядування” до таких авторитетних світових наукометричних, бібліографічних та реферативних баз, як SciVerse Scopus та Web of Science, збірник видається двома мовами (оригіналом, англійською). У друкованому варіанті — англійською мовою, в електронному — українською мовою (розміщується на сайті громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>). За умови подання статті до збірника двома мовами — публікація статті безкоштовна, а у разі відсутності англійського перекладу — коштуватиме автору 75 грн за 2000 знаків з метою її професійного перекладу на англійську мову. Редакція залишає за собою право редагування статей. Сума та реквізити за оплату перекладу статті на англійську мову будуть надіслані автору(ам) тільки після того, коли стаття буде відредагована редакцією збірника.

Обов’язковою умовою для публікації статті у збірнику є зазначення кожним автором у Відомостях про авторів персональних номерів у системі ORCID (<https://orcid.org/register>) та Web of Science Reseracher ID (<http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action>).

Назва файлу з електронною версією статті має обов’язково містити прізвище та ім’я автора. Стаття друкується із фотокарткою автора, яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення .jpg) гарної якості, можна неформальну (бажано документальне або в офісі), обсягом не менш як 800 Кб, розміром 10×12 см.

Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям англійською мовою.
Вимоги до наукової статті та її оформлення:

стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.

Структура наукової статті (згідно з вимогами ВАКу):

- індекс УДК у верхньому лівому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, контактний телефон, по ширині, мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- ORCID у нижньому правому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- назва статті — великими літерами, по центру, мовою статті (Times New Roman, 14 пт., жирний). Назва статті подається без використання вузькоспеціалізованих скорочень, крапка в кінці назви не ставиться;
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- анотація структурована (1500–2000 знаків) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ключові слова (3–10 слів) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.).

Зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею:

- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- постановка проблеми (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- аналіз останніх досліджень та публікацій (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- формулювання цілей (мети) статті (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- виклад основного матеріалу (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- висновки і перспективи подальших досліджень (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- список використаних джерел (Times New Roman, 14 пт., жирний).

Оформлення наукової статті:

- усі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
- усі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
- посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
- посилання на власні публікації є небажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
- посилання на наш журнал “із ввічливості” є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті у друк у жодному разі;
- вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Ф. Котлера, то посилання має бути саме на нього, а не на автора, який читав Котлера;
- у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи;
- у формулах — лише найрозповсюдженіші символи зі стандартного набору;
- таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;
- у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються, терміни слід подавати аббревіатурою (перший раз обов’язково розшифрувати);
- всі малюнки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
- формат А4, гарнітура “Times New Roman”, кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
- мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків);
- при побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим.

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звертання до них у тексті. Посилання на джерело подається у квадратних дужках, наприклад: “... відомо з [4] ...” або “... розглянуто у [4, с. 203] ...”.

2. Список літератури наводиться наприкінці статті відповідно до порядку звернення по тексту на мові оригіналу та згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.

3. Список літератури англійською мовою має бути оформлений за міжнародним бібліографічним стандартом APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>). Якщо наукова праця написана мовою, що використовує кириличний алфавіт, то її бібліографічний опис необхідно транслітерувати латинськими літерами. Після назви праці латинськими літерами зазначається переклад англійською мовою у дужках. За необхідності можливо надання послуги з оформлення списку літератури англійською мовою. Вартість послуги — 3 грн за 1 джерело.

Стаття приймається на розгляд та передається на внутрішню рецензію тільки за наявності повного пакета документів та повних авторських даних. Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику. Позиція редакції може не співпадати з думкою індивідуального автора, висловленою у статті. Всі статті розміщуються на платній основі. Середній час очікування публікації (від дня подачі до дня публікації) — в середньому 3–6 місяців (залежно від сезонного навантаження). Статті авторів, які мають заборгованість, приймаються лише після погашення заборгованості.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 5 (15) – вересень 2018

Підп. до друку 30.10.18. Формат 70×100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. 24,83. Обл.-вид. арк. 20,07.
Наклад 300 пр.