

Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентові України

Dnepropetrovsk regional institute of public  
administration, the National academy  
of public administration, office of the  
President of Ukraine



# АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 1 (1) ВЕРЕСЕНЬ 2013

№ 1 (1) SEPTEMBER 2013

Дніпропетровськ  
Dnipropetrovsk  
2013

## АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Видається з вересня 2013 року

Періодичність: 12 разів на рік

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (Протокол № 08/160 від 28.08.13).

Редакція не завжди поділяє думки авторів та не відповідає за фактичні помилки, яких вони припустилися. Передрук - тільки з дозволу редакції.

АДРЕСА РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ:

вул. Гоголя, 29, Дніпропетровськ, Україна, 49044

+38(056) 794-58-00

acad@vidr.dp.ua, www.dbuapa.dp.ua

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

Видавництво «Грані»

вул. Чкалова, 25, Дніпропетровськ, Україна, 49000

+38(056) 744-38-35

aspects@i.ua, www.grani.org.ua

© «ГРАНІ»

## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Published from September 2013

Periodicity: 12 times on a year

Published by the decision of Academic council of Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine Protocol № 08/160 of 28.08.13

Editorial staff doesn't share the author's thoughts in any cases and bear responsibility for their actual mistakes. Reprinting - with the editorial's permission strictly.

ADDRESS OF THE EDITORIAL BOARD:

29, Gogol Street, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49044

+38(056) 794-58-00

acad@vidr.dp.ua, www.dbuapa.dp.ua

ADDRESS OF THE EDITORIAL:

Publishing house «Grani»

25, Chkalov Street, Dniepropetrovsk, Ukraine, 49000

Tel.: +38(056) 744-38-35

aspects@i.ua, www.grani.org.ua

© «GRANI»

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

<b>Серьогін С.М.</b>	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
<b>Баштанник В.В.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Бобровська О.Ю.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Бородін Є.І.</b>	д. і. н., проф.
<b>Дрешпак В.М.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Липовська Н.А.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Прокопенко Л.Л.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Рудік О.М.</b>	к. п. н., доц.
<b>Хожило І.І.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Шаров Ю.П.</b>	д. держ. упр., проф.

## РЕДАКЦІЯ

Головний редактор

**Квітка С.А.**

Видавничий редактор

**Яценко Н.Ю.**

Комп'ютерне макетування

**Касаткіна О.В.**

## EDITORIAL BOARD

<b>Seryohin S.M.</b>	Full Prof. Dr., head of editorial board
<b>Bashtannyk V.V.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Bobrovs'ka O.Yu.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Borodin E.I.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Dreshpak V.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Lobanova A.S.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Prokopenko L.L.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Rudik O.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Hozhylo I.I.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Sharov Yu.P.</b>	Full Prof. Dr.

## EDITORIAL

Editorin Chief:

**Kvitka S.A.**

Managing Editor:

**Yatsenko N.Yu.**

Computer modeling:

**Kasatkina O.V.**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<b>Липовська Н.А.</b> Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» у Дніпропетровську	5
<b>Квітка С.А.</b> Партнерство влади та бізнесу: європейські підходи і концепції	10
<b>Дегтярьова І.О.</b> Польський досвід державної атестації науковопедагогічних кадрів	15
<b>Дрешпак В.М.</b> Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління	22
<b>Гончарук Н.Т.</b> Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи	28
<b>Рудік Н.М.</b> Вплив процесу європейської інтеграції на європеїзацію державного управління в Україні	34

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<b>Лазарева Л.О.</b> Механізм розгляду звернень громадян: досвід Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	41
<b>Баштанник А.Г., Баштанник В.В.</b> Механізми державного регулювання трансформаційних процесів у системі судової влади України	46
<b>Кринична І.П.</b> Державне управління системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів	52

**КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА**

<b>Серьогін С.М.</b> Мета, завдання та функції державної служби	58
<b>Лукашева Н.А.</b> Мотиваційноціннісний компонент готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах сучасних глобальних змін	66
<b>Хожило І.І.</b> Державне управління системою професійного навчання державних службовців в Україні: аналіз інституційної бази	72
<b>Шпекторенко І.В.</b> Теорія мотивації Ф. Герцберга у контексті структури професійної мобільності персоналу	78
<b>Сидоренко Н.С.</b> Структурні компоненти професійної культури державних службовців	84

**РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ**

<b>Бородін Є.І.</b> Визначення повноважень районної у місті ради як проблема місцевого самоврядування в Україні (на прикладі міста Дніпропетровська)	92
<b>Літвінов О.В., Єдинак Я.Б.</b> Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування	99
<b>Маматова Т.В.</b> Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями вдосконалення	105
<b>Прокопенко Л.Л.</b> Досвід державного управління розвитком територій у Польщі	112

**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<b>Lypovska N.A.</b> The development of scientific specialty «Government service» in Dnepropetrovsk	5
<b>Kvitka S.A.</b> Partnership of power and business: european approaches and conceptions	10
<b>Dehtiarova I.O.</b> Polish experience of state academic certification of the teaching and research staff	15
<b>Dreshpak V.M.</b> Structure and function of communication subsystem of communication subsystem of public administration	22
<b>Goncharuk N.T.</b> Administrative reform in Ukraine: modern state and perspectives	28
<b>Rudik N.M.</b> The european integration impact on the europeanization of public administration in Ukraine	34

**MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT**

<b>Lazarieva L.O.</b> Mechanism of appeals: experience of the Ukrainian Parliamentary Commissioner for human rights	41
<b>Bashtannyk A.H., Bashtannyk V.V.</b> The mechanisms of state regulation of transformation in the judicial system Ukraine	46
<b>Krynychna I.P.</b> State administration of system of nuclear safety in conditions of harmonization of european integrative processes	52

**PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE**

<b>Seryohin S.M.</b> Purpose, objectives and functions of the public service	58
<b>Lukasheva N.A.</b> Motivational-value component of preparedness of civil servants to the profession in contemporary global change	66
<b>Hozhilo I.I.</b> State administration of system of professional education of public servant in Ukraine: analysis of institutional base	72
<b>Shpektorenko I.V.</b> Theory of motivation of F. Herzberg in a context to the structure of professional mobility of personnel	78
<b>Sidorenko N.S.</b> Structural components of professional culture of public servants	84

**REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT**

<b>Borodin Ye. I.</b> Definition of powers in the district in city council as problem of local government in Ukraine (in the example of Dnepropetrovsk)	92
<b>Litvinov O.V., Yedynak Ya.B.</b> Problems of ordering of administrative services by the organs of local self-government	99
<b>Mamatova T.V.</b> Introduction of control system by quality at the grant of municipal services: existent practices and directions of improvement	105
<b>Prokopenko L.L.</b> Experience of state administration of development of territories in Poland	112

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

## Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» у Дніпропетровську

Н.А. ЛИПОВСЬКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
 Національної академії державного управління при Президентіві України,  
 м. Дніпропетровськ, Україна  
 E-mail: lna-67@yandex.ru

### Авторське резюме

У статті розкрито тенденції розвитку наукової спеціальності «Державна служба» в Україні протягом 1997 – 2012 рр., проаналізовано існуючі наукові школи, висвітлено тематику дисертаційних робіт за спеціальністю 25.00.03 – державна служба, показано роль видатних науковців у формуванні і локалізації наукових шкіл, зокрема першого доктора наук за спеціальністю «Державна служба», професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Сергія Михайловича Серьогіна та обгрунтовано провідну роль Дніпропетровської наукової школи у розвитку наукової спеціальності «Державна служба».

**Ключові слова:** державна служба, наукова спеціальність, дисертаційні дослідження.

## The development of scientific speciality «Government service» in Dnepropetrovsk

N.A. LYPOVSKA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
 E-mail: lna-67@yandex.ru

### Abstract

In the article progress of scientific speciality trends are exposed «Government service» in Ukraine during 1997 - 2012, existent scientific schools are analysed, the subjects of dissertation works are reflected after speciality 25.00.03 is government service, the role of prominent scientists is shown in forming and localization of scientific schools, in particular the first doctor of sciences after speciality «Government service», professor, Honoured worker of scitech Ukraine Serhiy Mykhailovych Seryohin and the leading role of Dnepropetrovsk scientific school is reasonable in development of scientific speciality «Government service».

**Keywords:** government service, scientific speciality, dissertation researches.

**Постановка проблеми.** Вже 10 років у галузі знань «Державне управління» в Україні існує наукова спеціальність 25.00.03 «Державна служба». Захищено 14 докторських та близько 60 кандидатських дисертацій, розроблено понад 10 науково-дослідних тем, проведено 5 науково-практичних конференцій. Незважаючи на це, час від часу лунають думки, що такої науки немає, що ці дослідження – лише напрям адміністративного права. Важко погодитись із цими твердженнями, тому що значна кількість наукових розробок успішно використовується у практиці державного управління. В умовах реалізації завершального етапу адміністративної реформи відбувається певне «перезавантаження системи», тому здається важливим підбиття певних підсумків попереднього етапу розвитку наукової галузі «Державна служба» та визначення її потенціалу і можливих подальших векторів її розвитку.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Висвітлення спектра наукових пошуків науки «Державне управління» здійснювалось такими дослідниками, як В. Бакуменко, С. Серьогін,

В. Чмига та ін. При цьому територіальна локалізація наукових шкіл певним чином залишилась поза межами досліджень.

**Метою дослідження** є аналіз розвитку наукової спеціальності «Державна служба» у місті Дніпропетровськ.

**Виклад основного матеріалу.** Спеціальність «державна служба», за якою проводяться захисти докторських і кандидатських дисертацій у галузі науки «Державне управління», як відомо, була введена наказом ВАК України від 9 вересня 2002 року № 368. Перші захисти дисертацій за цією спеціальністю відбулися у спеціалізованій вченій раді Д 26.810.01 у Національній академії державного управління при Президентіві України у 2003 році. Раніше (а саме з 1997 року) проблематика, що стосується формування, діяльності та розвитку державної служби досліджувалася здебільшого в межах спеціальності «Організація і управління в державних установах», а також інших споріднених спеціальностей [1].

Спеціальність «Державна служба» охоплює дослідження державної служби як інституту

© Н.А. Липовська, 2013

державного управління, покликано забезпечити реалізацію положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави.

Серед тих, хто першим привернув увагу до цих проблем були Володимир Яцуба, Петро Цегольник, Анатолій Рачинський, Петро Павленчик, Володимир Яцюк та інші автори.

Фактично до 2003 р. відбувся процес нуклеації в межах наукової спеціальності «Державна служба» і почали формуватися два потужні наукові центри – у Києві і Дніпропетровську.

Першим доктором наук за спеціальністю «Державна служба» в 2004 р. став Сергій Михайлович Серьогін. Його монографія «Державний службовець у відносинах між владою і суспільством» і навчальний посібник «Влада і державна служба: Історичний аспект» до цього часу мають один з найвищих індексів цитування.

Результати дослідження були використані у розробці теоретичних та методологічних засад і здійсненні практичних заходів з формування позитивного іміджу влади в Україні, створення концептуальних основ реформування державної служби в напрямі її гуманізації.

В межах цього напрямку під керівництвом доктора наук з державного управління, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Сергія Михайловича Серьогіна виконано і успішно захищено чимало дисертаційних досліджень за спеціальністю 25.00.03 – державна служба: «Формування й реалізація державної кадрової політики в установах, організаціях і на підприємствах аграрного сектора економіки України» (Н.Т.Гончарук, 2003); «Професійний розвиток державних службовців на засадах самотренінгу» (Т.В.Кошова, 2005); «Організаційно-правові засади реформування державної служби в Україні» (В.Ю.Захарченко, 2007); «Управління кадровими ресурсами в умовах модернізації Державної митної служби України» (С.П.Петрусь, 2007); «Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект» (Н.К.Рашитова, 2007); «Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні» (О.С.Петренко, 2008); «Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України» (О.А.Тертишна, 2010). Крім цього, підготовлені С.М. Серьогіним доктори наук з державного управління (В.В.Баштанник, В.М.Дрешпак, Н.А.Липовська, І.В.Письменний, І.І.Хожило) значну частину своїх наукових пошуків зосереджують у просторі державної служби, їхні учні також здійснюють і успішно захищають дисертації за спеціальністю «Державна служ-

ба». Науковці, які представляють спеціальність 25.00.03 – державна служба, міцно консолідовані у професійну спільноту, поєднані не тільки творчими, але й міжособистісними відносинами, повагою один до одного. Але з фізики відомо: якщо є тяжіння – має бути центр, точка відліку. З впевненістю можемо зазначити, що для більшості з нас таким центром тяжіння, Лідером, Вчителем є Сергій Михайлович Серьогін. Комусь він підказав напрям наукового руху, подарував ідею, у когось виступив опонентом на захисті, в багатьох був рецензентом чи експертом, для когось став дороговказом на все життя. Ці відчуття – вдячності, поваги, захоплення – викликали потребу систематизувати наш шлях, визначити етапи розвитку і перспективи на майбутнє.

Із 2003 р. в межах Дніпропетровської наукової школи виокремлюється потужний напрям наукової рефлексії – професіоналізація державних службовців (дисертаційні дослідження Т.В.Кошової, Н.Ф.Артеменко, Ю.В.Яшиної, наукові праці С.М.Серьогіна, Н.А.Липовської, Н.Т.Гончарук, І.В.Шпекторенка).

Під впливом наукових ідей С.М.Серьогіна став розвиватися інституційний підхід у дослідженні державної служби (В.Ю.Захарченко, Н.А.Липовська, В.В.Баштанник, О.С.Петренко, І.В.Письменний).

Творчі пошуки керівника наукової школи щодо типових рис особистості державного службовця обумовили формування окремого напрямку досліджень, присвяченого соціально-психологічним аспектам їх професійної діяльності (Н.К.Рашитова, Н.А.Липовська, Є.Є.Курасова, Н.Ф.Артеменко, Т.Ю.Витко, О.О.Марценюк, Ю.В.Яшина).

Актуальність і наукова значущість дисертаційного дослідження О.С. Петренко «Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні» була особливо підкреслена на засіданні експертної ради ВАК МОН України. Дисертація присвячена дослідженню засад формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні в умовах трансформації державного управління.

Привертає увагу і та обставина, що саме в межах наукової школи С.М.Серьогіна сформувалась практика вивчення особливостей розвитку спеціалізованих видів державної служби – митної (І.В.Письменний, Н.А.Липовська, С.П.Петрусь, Є.Є.Курасова, І.М.Квеляшвілі, О.О. Марценюк, В.В. Ченцов), податкової (О.А. Чикаренко, науковий керівник Ю.П. Шаров), виконавчої (С.М.Саване, науковий керівник В.В.Баштанник).

У Дніпропетровській науковій школі підготовлено ще кілька кандидатів наук за спеці-

альністю «Державна служба»: «Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні» (Колесніков Б.П., 2005); «Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні» (Пархоменко-Куцевіл О.І., 2005); «Формування престижу державної служби (на прикладі митної служби України)» (Курасова Є.Є., 2007); «Реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні в контексті досвіду країн Східної Європи та пострадянського простору» (Харченко О.А., 2009); «Розвиток Державної митної служби як суб'єкта національної безпеки України» (Квеляшвілі І.М., 2010); «Формування змісту вищої освіти за спеціальністю «Державне управління» (Терентьев М.В., 2010), «Управління професіоналізацією кадрів державної служби України» (Артеменко Н.Ф., 2011); «Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні» (Витко Т.Ю., 2011); «Управління розвитком Державної податкової служби України: програмно-цільовий підхід» (О.О. Чикаренко, 2011), «Розвиток соціально-психологічної компетентності працівників Державної митної служби України» (Марценюк О.О., 2011), «Формування професійної культури державних службовців» (Сидоренко Н.С., 2011); «Аудит персоналу в органах місцевого самоврядування України» (Савченко-Сватко О.М., 2011); «Соціальні фактори професійного розвитку державних службовців України» (Яшина О.В., 2012); «Забезпечення професійної діяльності в системі державної виконавчої служби: організаційно-правові засади» (Саване С.М., 2012); «Особливості діяльності керівника органу державного управління охороною здоров'я в умовах реформування галузі» (Акуленко О.В., 2013).

Ще один доктор наук з державного управління за спеціальністю «Державна служба», наукова кар'єра якого почалась під керівництвом С.М.Серьогіна, це – Н.Т. Гончарук, яка в 2008 р. захистила докторську дисертацію «Управління керівним персоналом у сфері державної служби України» під керівництвом Н.Р.Нижник. Н.Т. Гончарук також підготувала учнів за спеціальністю «Державна служба» (О.А.Харченко, Н.Ф.Артеменко, О.М.Савченко-Сватко).

У 2012 р. Дніпропетровський регіональний інститут НАДУ при Президентіві України поповнився ще одним доктором наук за спеціальністю 25.00.03 – державна служба. І.В.Шпекторенко захистив дисертацію за темою «Управління професійною мобільністю державних службовців» та підготував 2 кандидатів наук за спеціальністю 25.00.03 – державна служба: М.В. Терентьева і Н.С.Сидоренко.

Протягом цих років у Дніпропетровському

регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України підготовлено ще низку робіт за спеціальністю «Державна служба».

Одним з перших у новоствореній Спеціалізованій вченій раді інституту захистив дисертацію Б.П. Колесніков «Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні».

Як уже зазначалося, тривав пошук оптимальних шляхів удосконалення системи професійного навчання державних службовців. Першим на цьому шляху у Дніпропетровську стало дослідження М.П.Міненка «Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні».

Дослідженню кадрових процесів присвятила свою роботу «Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні» і випускниця магістратури Дніпропетровського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентіві України О.І. Пархоменко-Куцевіл.

Результатом наукової співпраці з Івано-Франківським університетом нафти і газу стало виконання в нашому інституті дисертаційного дослідження Т.Ю.Витко «Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні», а згодом, вже у 2012 р. – підготовка фундаментального навчального посібника «Державна служба».

Індикатором зміни теоретико-методологічних підходів у дослідженні державної служби стала дисертація Чикаренка О. О. «Управління розвитком Державної податкової служби України: програмно-цільовий підхід» (науковий керівник – д.держ.упр., проф.Ю.П.Шаров).

Продовженням ідеології розробки проблематики спеціалізованої державної служби стало дисертаційне дослідження Саване С.М. «Забезпечення професійної діяльності в системі державної виконавчої служби: організаційно-правові засади» (науковий керівник – д.держ.упр., доц.В.В.Баштанник).

Ще одна робота з проблематики професійного розвитку державних службовців – дисертація Яшиної Ю. В. «Соціальні фактори професійного розвитку державних службовців України» (науковий керівник – д.держ.упр., доц. І.І.Хожило).

Таким чином, ми спостерігаємо інституціоналізацію наукової школи, адже відбувається, за словами М.О.Бердяєва, «відтворення спільноти», коли з'являються 3 покоління

науковців – «учні учнів» д.держ.упр., проф. С.М. Серьогіна.

За період з 2003 по перше півріччя 2013 року в Україні за спеціальністю «Державна служба» було захищено 14 докторських і понад 60 кандидатських дисертацій. При цьому загальна динаміка захищених дисертацій постійно зростала.

Із 2005 року встановилася і тримається на рівні 5-6 дисертацій на рік кількість захищених кандидатських дисертацій. Докторські дисертації за спеціальністю «Державна служба» найбільш активно захищалися в 2007 – 2008 та 2011 – 2012 роках. На сьогодні в Україні 14 докторів наук з державного управління, які захистилися за спеціальністю «Державна служба» [1].

На цей час в Україні діють три спеціалізовані вчені ради, де захищають дисертації за спеціальністю «Державна служба», зокрема докторські – в Національній академії державного управління при Президенті України та в Інституті законодавства Верховної Ради України; кандидатська – в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. Із 14 докторських дисертацій 9 захищено в Національній академії державного управління при Президенті України, а 5 – в Інституті законодавства Верховної Ради України [1].

З початку діяльності Спеціалізованої вченої ради у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президенті України щорічно захищаються декілька здобувачів, які виконували свої дослідження в інших навчальних закладах.

Протягом 2003 – 2013 рр. кандидатські дисертації захищалися: у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління – 34; у Національній академії державного управління при Президенті України – 24, в Інституті законодавства Верховної Ради України – 3.

Таким чином, може йти мова про формування в Україні кількох центрів з підготовки та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації за спеціальністю «Державна служба». Така спеціалізація, на наш погляд, є позитивним явищем, оскільки дозволяє більш якісно проводити підготовку, попередню апробацію дисертацій, атестацію здобувачів [1].

Роль дисертаційних досліджень за спеціальністю «Державна служба» у сучасних процесах формування та розвитку інституту державної служби в Україні, професіоналізації державних службовців чітко проявляється у ході аналізу тематики цих дисертацій. Чинний на сьогодні паспорт спеціальності «Державна

служба», затверджений постановою президії ВАК України від 14.01.2007 р. № 46–06/11, передбачає 17 напрямів досліджень. Здебільшого роботи виконуються в межах одного з цих напрямів, але окремі роботи своєю тематикою охоплюють декілька напрямів досліджень, прагнучи вирішити низку взаємопов'язаних проблем державної служби. З огляду на це точна та чітка структуризація дисертаційних робіт за їх тематикою є дещо проблематичною. Разом з тим, під час аналізу тематики дисертацій яскраво виявляються основні тенденції щодо вибору напрямів досліджень здобувачами.

Зараз є принаймні два домінуючих напрями досліджень за спеціальністю «Державна служба», що користуються найбільшою популярністю серед здобувачів. Близько чверті дисертацій за спеціальністю «Державна служба» виконані в межах напрямку «Формування та розвиток системи професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування; тенденції та порівняльний аналіз розвитку їх професійного навчання». Ще чверть робіт присвячена проблемам, які можна віднести до напрямку «Організація, мотивація, оцінювання та стимулювання професійної діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування; психологічні, соціологічні та інші аспекти». Тож увага половини науковців, що займаються питаннями державної служби, прикута в основному до питань освіти державних службовців і соціально-психологічних аспектів їх діяльності. По 4 – 5 дисертацій можна за тематикою віднести ще до двох популярних напрямів досліджень: «Формування, реалізація та припинення державно-службових відносин у системах служби; принципи, методи, технології, механізми, процедури, особливості добору кадрів та проходження державної служби» і «Кадрова політика й управління персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування». Декілька робіт безпосередньо зорієнтовані на напрям «Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми, методи». Ще 7 – 8 напрямів досліджень представлені однією чи двома дисертаційними роботами. Таким чином, чверть напрямів досліджень, передбачених паспортом спеціальності «Державна служба», практично залишаються недослідженими, половина – малодослідженими. На наш погляд, така ситуація пояснюється тим, що здобувачі переважно спираються на попередній досвід науковців у галузях педагогічних наук, соціології, психології. А розробка так званих піонерських для державної служби наукових напрямів вочевидь не приваблює молодих науковців, - зазначає С.М. Серьогін [1].

**Висновок.** У цій ситуації, спираючись на функціональний підхід в державно-управлінській практиці, слід укотре підняти питання про необхідність перспективного планування науково-дослідних робіт, тематики дисертаційних досліджень, їх зорієнтованість не лише на поточні, але й перспективні проблеми української системи державного управління. Так, лише побічно в дисертаційних роботах представлений базовий напрям «Теорія й історія державної служби та служби в органах місцевого самоврядування». Більшої уваги в сучасних умовах, на наш погляд, потребують такі напрями, як:

- «управлінська діяльність і надання послуг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування»;
- «нормування та стандарти професійної діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, методи, методики та процедури»;
- «управління системою державної служби

та регулювання службою в органах місцевого самоврядування».

Набуває актуальності розробка теоретичних засад модернізації державної служби, особливостей її функціонування в умовах реалізації нового Закону України «Про державну службу».

Розвитку наукової спеціальності «Державна служба» сприяють і щорічні конференції «Теорія і практика державної служби», які проводяться у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президенті України.

Еволюція наукової спеціальності «Державна служба» як одна із важливих складових професіоналізації кадрів державного управління повинна знайти належне місце в державній кадровій політиці України, а результати проведених досліджень матимуть позитивний вплив на процеси формування та розвитку кадрового потенціалу державного управління в Україні.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Сergyhin S.M. Наукова спеціальність «Державна служба» та її роль у професіоналізації кадрів державного управління // Координати управління: збірник наукових праць / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 3. – Івано-Франківськ: «Місто НВ», 2012. – 132 с.

#### REFERANCES:

1. *Seryohin S.M. Naukova spetsialnist «Derzhavna sluzhba» ta yii rol v profesionalizatsii kadriv derzhavnoho upravlinnia (Scientific specialty «Public Service» and its role in the professionalization of public administration staff). Koordynaty upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats / za red. prof. D. I. Dzvinchuka. Vyp. 3. Ivano-Frankivsk: «Misto NV», 2012. 132 p.*

**Липовська Наталія Анатоліївна** – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України  
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, ауд. 314  
 Телефон: +38 (056) 794-58-04, E-mail: lna-67@yandex.ru

**Lypovska Nataliia Anatoliivna** – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
 Address: 29, Gogol Str., r.314, Dnipropetrovsk, 49044  
 Phone: +38 (056) 794-58-04, E-mail: lna-67@yandex.ru

УДК 351.83

**Партнерство влади та бізнесу: європейські підходи і концепції**

С.А. КВІТКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: skvitka@i.ua

**Авторське резюме**

У статті розглянуто найбільш поширені в Європі наукові концепції взаємодії влади та бізнесу. На їх основі проведено аналіз основних досягнень і недоліків теоретико-методологічних підходів до вивчення бізнесу як політичного актора. Групи інтересів та групи тиску є різновидами протекціоністських груп, які впливають на дії сучасної влади, як в Європі так і в Україні. З погляду плюралізму, суспільство складається з великої кількості груп інтересів і груп тиску, які представляють всі значні інтереси населення і конкурують між собою за вплив на державну владу. Ця конкуренція проходить у рамках міжсекторального партнерства, тобто досягнутого консенсусу з приводу базових основ економічної і політичної системи та допустимого рівня конфлікту. Конкуренція між групами - між секторами суспільства - забезпечує такий стан, при якому жодна з груп не домінує і зберігається баланс інтересів. Цей баланс відіграє вирішальну роль для стабільності існуючої соціальної системи. Автор робить висновок, що подальший розвиток партнерських відносин держави та бізнесу в Україні у дусі європейської традиції має виходити з принципів ліберального корпоративізму.

**Ключові слова:** бізнес, влада, держава, політичні групи інтересів, групи тиску, корпоративізм, плюралізм.

**Partnership of power and business: european approaches and conceptions**

S.A. KVITKA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: skvitka@i.ua

**Abstract**

The article reviews the most common European scientific concept of interaction between government and business. On this basis, the analysis of the main achievements and shortcomings of theoretical and methodological approaches to the study of business as a political actor. Interest groups and pressure groups are a form of protective groups that influence the actions of the modern authorities, both in Europe and in Ukraine. In terms of pluralism, society is composed of a large number of interest groups and pressure groups representing the interests of all significant population and compete for influence over state power. This competition takes place in the framework of multi-sectoral partnerships that achieved consensus on the basic foundations of economic and political systems and the acceptable level of conflict. Competition between groups - between sectors of society - provides a condition in which no group dominates and remains a balance of interests. This balance is crucial for the stability of the existing social system. The author concludes that further development of partnership relations between the state and business in Ukraine in the spirit of European tradition should be based on the principles of liberal corporatism.

**Keywords:** business, government, state, political interest groups, pressure groups, corporatism, pluralism.

**Постановка проблеми.** Роль, яку бізнес відіграє у житті сучасного суспільства, не могла не привертнути до нього пильної уваги з боку наукового співтовариства і, перш за все, представників наук з державного управління. Ця тема набула особливої актуальності з активізацією участі України у глобалізаційних процесах та посиленням ролі держави у соціально-економічному житті суспільства. Некерований розвиток бізнесу почав гальмувати подальший прогрес країни і суперечити загальносвітовим тенденціям у цій сфері. Тож, на нашу думку, вивчення феномена співпраці та партнерства влади й бізнесу у сучасних умовах є нагальною проблемою,

тим більше що у «західній» науці вже накопичена чимала теоретична база з цього приводу. Оскільки глибокий аналіз взаємодії держави та бізнесу в Україні тільки починається, теоретико-методологічні підходи до цього питання, які вже напрацьовані у світі, можуть стати основою для подальших досліджень українських особливостей цього феномена.

**Аналіз досліджень і публікацій.** На сьогодні існує достатньо широкий спектр наукових публікацій, який охоплює різні управлінські аспекти взаємодії держави та бізнесу. Головною теоретичною базою складають роботи закордонних авторів, таких як Уїлсон Г., Бьюке-

нен Дж., Липсет С. М., Сен К.-Р., Торрес Діс.Ч., Ослунд А., Хайек Ф.А. фон, Френк Р., Етціоні А., Еггертссон Т., Адамс Р., Джордан Г., Адамс Р., Поланьї К., Джонстон М. та інші. Специфіка міжсекторального соціального партнерства, соціальна відповідальність бізнесу та його політичних інтересів, інші теоретичні та методологічні аспекти вивчення ролі бізнесу як політичного актора розкриті у дослідженнях українських та російських учених Л.Абалкіна, В.Велкова, С.Перегудова, А.Гельмана, С.Караганова, Г.Клейнера, В.Супян, В.Макарова, А.Шохіна, В.Радаєва, Ф.Шамхалова та ін.

**Метою дослідження** є визначення основних теоретико-методологічних підходів до вивчення бізнесу, які сформувався у наукових концепціях Європи та США у ХХ столітті і є актуальною базою для продовження досліджень у цьому напрямку в Україні. Незважаючи на різноманіття поглядів на це питання, серед науковців існує єдина точка зору на те, що державне управління у соціально-економічній сфері в сучасному світі неможливе без урахування діяльності та впливу бізнесових структур як політичних акторів.

**Виклад основного матеріалу.** Серед великої кількості наукових підходів щодо вивчення бізнесу як соціально-політичного актора ми зупинимось на тих, що на сьогодні є найбільш визнаними і використовуються при аналізі та в дослідженнях взаємодії влади та бізнесу.

Першою можна виділити концепцію «індустріальних відносин», яка розглядає систему влади-бізнес в якості мінливої матриці узгоджуваних взаємодій між державою, роботодавцями та профспілками на рівні фірм і галузей. Держава й бізнес разом з профспілками беруть участь у виробленні і застосуванні правил, мета яких зберігати мир, регулювати суперечки і генерувати передбачуваність. Даний підхід виходить з того, що існує обмежений набір видів діяльності, які постійно необхідно здійснювати, щоб координувати роботу в індустріальних суспільствах. Як наслідок, вони набувають форму, приблизно схожу в усіх суспільствах, що перебувають на аналогічній стадії розвитку. Зазначимо, що таких країн стає дедалі все менше і Україна знаходиться у процесі переходу від «індустріальної» до «постіндустріальної» стадії розвитку.

Концепція «індустріальних відносин» головним стрижнем суспільно-політичних та соціально-економічних відносин вважає питання інтересів, влади, контролю та конфліктів, які лежать в основі трудових відносин. При цьому питання про механізми та технології їх вирішення відходять на другий план. Цим пояснюється відхід від традиційної концентрації уваги виключно на інституціональних аспектах та прагнення до вивчення більш широкого кола соціальних явищ, що впливають на відносини

працівників, працедавців та влади. Дослідження «індустріальних відносин» ґрунтуються на багатющій базі даних. Однак цей підхід дещо спрощує ситуацію, розглядаючи акторів в обмеженому просторі їх місця роботи як системи, що носить більш-менш самостійний характер. Втрачається присутність і валентність акторів і процесів, що відіграють головну роль у формуванні та збереженні самої державної системи. Заслугує на увагу й «інструменталістська» концепція взаємовідносин бізнесу і держави. Прихильники цього підходу стверджують, що держава в сучасному суспільстві є знаряддям економічно панівного класу капіталістів. Відповідно до уявлень інструменталістів, клас капіталістів, в умовах демократії, практично повністю підпорядковує своїй волі державний апарат і здійснює за його допомогою політичне панування над суспільством, над підлеглими класами, насамперед робітничим класом. Інструменталісти вказують на найважливіші способи, техніки, за допомогою яких капіталісти перетворюють свою економічну могутність на політичну владу, підкоряють державу власній волі. Серед них: безпосередня участь бізнесу в роботі державного апарату і в тісно пов'язаних з державою групах з розробки політики; фінансування політичних партій та кандидатів; лобістська діяльність окремих капіталів, галузей і підприємницьких спілок; маніпулювання політичною свідомістю виборців за допомогою підконтрольних капіталу мас-медіа.

Дана концепція взаємовідносин «панівного класу» і держави, висхідна до К.Маркса та Ф.Енгельса, цілковито домінувала у радянській політичній науці [5;2]. Одним з найважливіших її недоліків є те, що вона представляє відносини між «панівним класом» і державою в буржуазному суспільстві як суто суб'єктивні відносини і зводить відносини соціального класу і держави до міжособистісних відносин індивідів. У цих суб'єктивних, інтерперсональних відносинах капіталісти, на думку інструменталістів, різними способами навмисно впливають на чиновників (лобізм, фінансування тощо), підпорядковуючи їх своїй волі, своїм цілям. Зосереджуючись на суб'єктивних, міжособистісних відносинах між капіталістами, чиновниками і цілеполагаючих формах впливу перших на других, інструменталісти не бачать, що ці відносини і форми впливу відіграють другорядну роль у механізмі класового панування. Досить слушно відзначив Н.Пуланзас: «Відносини між буржуазним класом та державою є об'єктивними відносинами. Це означає, що якщо функція держави у визначеній соціальній формації та інтереси пануючого в цій формації збігаються, то це витікає з самої системи: безпосередня участь членів пануючого класу у держапараті є не причиною, а наслідком і, більше того, можливістю, і причому випадковою можливістю і притому випад-

ковою можливістю цього об'єктивного збігу» [7, р.245]. Дійсно, саме розміщення держави в структурі буржуазної соціальної функції ставить її в об'єктивну залежність від економіки, від процесу капіталістичного виробництва та накопичення. В силу цієї залежності, внаслідок імперсональних, структурних примусів, держава зацікавлена і змушена проводити політику, що сприяє капіталістичному відтворенню, що відповідає інтересам класу капіталістів. Завдяки об'єктивній, структурній залежності держави від економіки, від процесу виробництва та накопичення, капіталісти, що організують і направляють цей процес, можуть в якості інвесторів здійснювати на державу непрямий вплив, причому роль цього «тиску інвесторів» у механізмі класового панування капіталу набагато важливіше ролі навмисних форм впливу, що акцентується «інструменталістами».

Для капіталізму характерним є унікальний інституціональний розподіл між «економічним» і «політичним». Держава в капіталістичному суспільстві приймає форму відносно ізольованого від економіки так би мовити «надбудованого» над нею апарату публічної влади. Вона виключена з продуктивного ядра економіки, в якій провідну роль грає приватний капітал. Тоб-то можна говорити, що у капіталістичній системі політична влада відсторонена від організації виробництва відповідно до своїх власних політичних критеріїв. Але, будучи в цілому відстороненою від організації процесу капіталістичного виробництва та накопичення, держава та, передусім, політична еліта, об'єктивно залежать від капіталістичної економіки. К.Оффе та Ф.Ронге відзначають: «Оскільки держава залежить від процесу накопичення, організувати який не в її владі, кожний володар державної влади в основному зацікавлений у підтриманні умов, найбільш сприятливих для накопичення. Цей інтерес не походить із союзу певного уряду з певним класом, який є також зацікавленим у накопиченні, не походить він і з будь-якої політичної влади класу капіталістів, який здійснює тиск на володарів державної влади з тим, щоб проводити свій класовий інтерес. Скоріш за все, він походить з власного інституціонального інтересу держави, який обумовлений тим фактом, що державі відмовлено у здатності контролювати потік ресурсів, які потрібні для використання державної влади. Агенти накопичення незацікавлені у «використанні» влади держави, але держава має бути зацікавленою - заради своєї власної влади - у забезпеченні та гарантуванні здорового процесу накопичення, від якого вона залежить» [6, р.250].

Роль бізнесу як важливого політичного актора також може бути проаналізована і з точки зору більш загальних методологічних підходів, характерних для сучасної науки державного

управління. Зокрема це стосується плюралістичного підходу в рамках якого бізнес розглядається як одна з груп інтересів або груп тиску. При цьому не віддаючи перевагу будь-якій з численних класифікацій цих груп, важливо визначити ту роль, яку вони грають у політичному житті сучасного суспільства.

А.Бентлі визначає «групи інтересів» як «... об'єднання громадян, що розглядаються не як абстрактна фізична одиниця, а як масова діяльність...». Їх взаємодія з інститутами держави має велике значення, оскільки саме у соціально-економічній сфері узгодження позицій груп інтересів та держави є визначальним фактором державної політики. Існує чітко визначена політична складова у діяльності цих груп, оскільки державні інститути є виразником балансу інтересів різних груп, які пронизують суспільство знизу доверху. Як тільки у суспільстві, в міру його розвитку, відбуваються зміни, змінюється і структура балансу інтересів. Це неминує приводить до відповідних модифікацій у законодавстві та у співвідношенні повноважень між різними гілками влади. При цьому головне завдання полягає в тому, щоб не нав'язувати рішення окремим групам, а зуміти привести до консенсусу найбільш великі та впливові з їх числа [8, р.20].

Д. Трумен, який визначав політичний процес, перш за все, як процес групової конкуренції у боротьбі за владу над розподілом ресурсів, відносив до «політичних груп інтересів» асоціації бізнесу, оскільки вони в прагненні досягти мети діють через урядові інститути, тобто чинять на них політичний тиск. Їх значення він бачить у тому, що групи інтересів в цілому не тільки служать стабілізації суспільства, але й сприяють підвищенню рівня політичної участі громадян в управлінні державою. Д.Трумен вважав, що по мірі диверсифікації суспільства у ньому автоматично виникають нові групи інтересів. Вони порушують існуючий баланс сил та стимулюють появу «контргруп» для його відновлення [9].

Російський вчений В.А.Ачкасов групами інтересів, у рамках плюралістичної концепції, називає інституційні структури різного типу (підприємницькі, профспілкові, релігійні, етнічні, культурні і т.д.), які, не претендуючи на політичну владу, намагаються впливати на неї, виступаючи як посередники у забезпеченні специфічних інтересів своїх членів [1, с.168].

Найбільш широко в сучасній західній політичній науці стосовно бізнес-асоціацій використовується термін «група тиску». І хоча деякі фахівці не бачать суттєвої різниці між такими поняттями, як «групи інтересів» і «групи тиску», термін «група тиску» найчастіше отожднюється з «протекціоністськими» групами. Відстоюючи, насамперед, матеріальні інтереси своїх членів, вони мають можливість застосову-

вати санкції, тобто здійснювати прямий тиск, щоб домогтися своїх цілей. Однак можна погодитися з тією точкою зору, що такого роду одностороннє тлумачення дій «протекціоністських» груп явно переоцінює значення методів впливу на владу і, навпаки, недооцінює роль компромісу і націлених на співпрацю з урядом форм узгодження інтересів. Можна погодитися з тим, що більш коректно використовувати це поняття стосовно до тих угруповань і організацій, які домагаються свого, спираючись головним чином на власну силу і на залежність влади від цієї сили. Причому головне тут не методи, не демонстрування грубої сили, а здатність реалізувати свої цілі. Тиск же може бути самим «делікатним» і навіть непомітним для стороннього ока [3].

З погляду плюралізму, суспільство складається з великої кількості груп інтересів і груп тиску, які представляють всі значні інтереси населення і конкурують між собою за вплив на державну владу. Ця конкуренція проходить у рамках міжсекторального партнерства, тобто досягнутого консенсусу з приводу базових основ економічної і політичної системи і допустимого рівня конфлікту. Конкуренція між групами - між секторами суспільства - забезпечує такий стан, при якому жодна з груп не домінує і зберігається баланс інтересів. Цей баланс відіграє вирішальну роль для стабільності існуючої соціальної системи.

Таким чином, плюралістична концепція посередництва розглядає процес функціонування держави, як тиск різних груп інтересів і розподіл, відповідно, влади в суспільстві. Виходячи з цього, плюралізм можна визначити як систему представництва інтересів, в якій складові її елементи організовані у невизначену безліч складних, добровільних, конкуруючих, неієрархічних і таких, що самовизначаються (як щодо типу, так і сфери інтересів) утворень, які спеціально не ліцензуються, не визнаються, не субсидуються або яким-небудь чином не контролюються (у відношенні вибору лідерства чи вираження інтересів) державою і не прагнуть до монополії репрезентативної активності серед відповідних утворень. При даному підході державне управління суспільством являє собою власне розподіл урядом дефіцитних ресурсів під тиском зацікавлених груп, які є активними чинниками політичного процесу, тоді як держава в особі уряду виконує функцію реагування на діяльність зацікавлених груп. Тобто можна відзначити, що плюралістичний підхід є обмеженим у тому відношенні, що він акцентує увагу скоріше на уряді, ніж на державі в цілому. Він не враховує таку дуже важливу обставину, що учасники політичної діяльності з боку держави мають свої власні інтереси, які включаються в процес формування політики. Отже, плюраліс-

тичний підхід не дозволяє в повній мірі досліджувати політику, як систему взаємопов'язаних відносин держави і суспільства, в якій держава є не просто агентом відповіді на виклики груп тиску, а активним учасником кооперації. При плюралізмі групи інтересів здійснюють тиск на політичні еліти більш спонтанним чином.

Однією з найважливіших рис плюралізму є велике число акторів, що беруть участь у політичному процесі. Плюралістичний розподіл благ має більш стихійний характер, близький до ринкової конкуренції. Перерозподіл благ і привілеїв є ефектом організованого тиску, а процес прийняття політичних рішень відбувається в результаті гострої конкуренції, а не співпраці груп інтересів, оскільки малі групи інтересів відносно рідко керуються цінностями, пов'язаними з громадськими інтересами, орієнтуючись, переважно, на отримання вигоди. На нашу думку найбільш вдалою для аналізу взаємодії влади та бізнесу є концепція «корпоратизму». Вона по своєму вирішує проблему взаємовідносин між суспільними інтересами та державними структурами оскільки виникла почасти як критичний відгук на недоліки плюралістичного підходу до посередництва інтересів. На противагу плюралізму корпоратизм розглядає державу як найважливішого інституціонального елемента відносин між групами інтересів і політикою. У класичному визначенні, яке запропонував у 1974 р. Ф.Шміттер, сучасний корпоратизм визначається як «система представництва інтересів, складові частини якої організовані в кілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то й просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво в своїй сфері в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і прихильностей» [4, с.15].

Можна відрізнити авторитарний і ліберальний корпоратизм. Останній є особливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики, по перевазі в сфері економіки, що відрізняється високим рівнем міжгрупової кооперації. Ліберальний корпоратизм не претендує на підміну інституційних механізмів парламентського та партійного правління, але в той же час сприяє більшій інтегрованості політичної системи. Його не можна ототожнювати лише з консультаціями і співпрацею уряду і зацікавлених груп. Його відмінна риса - високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні економічної політики. Сутнісними характеристиками ліберального корпоратизму є високий рівень інституційної інтеграції конфліктуєчих груп і високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні державної політики. Прихильники концепції ліберального корпоратизму вважають, що

зацікавлені групи виконують в умовах демократії, поряд з артикуляцією інтересів і «тиском» на владу, надзвичайно важливу функцію контролю за діяльністю державної адміністрації (підрозділи якої самі є групами інтересів).

**Висновки.** Оцінюючи теоретичні підходи до вивчення бізнесу, як політичного актора необхідно враховувати і ту обставину, що всі ці підходи дуже тісно пов'язані із загальними ідеологічними установками того чи іншого автора. Незважаючи на деклароване прагнення до наукової об'єктивності, прихильність тим чи іншим політичним поглядам не може не впливати на позицію конкретного дослідника, особливо по

такому політично гострому питанню, яким сьогодні є питання про відносини бізнесу і влади.

З розглянутих у статті концепцій, що аналізують взаємодію влади та бізнесу, вважаємо найбільш прийнятною для українських реалій корпоративістський підхід. Розгляд держави як окремої корпорації, яка має свої відмінні від бізнес-структур інтереси і при цьому будує з ними партнерські відносини, надає можливості більш детально аналізувати організаційні форми взаємодії влади та бізнесу, особливості державного управління у цій сфері, до того ж враховуючи тенденції глобалізації, що накладають свої обмеження на цю взаємодію.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ачкасов В.А. Сравнительная политология. СПб.: СПбГУ, 2002. С. 400.
2. Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан: Очерки политической социологии капитализма. М.: Мысль, 1985. С.380.
3. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и Российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 350.
4. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Политические исследования. 1997. №2. С.14-22.
5. Политические системы современности: Очерки / Отв.ред. Ф.М.Бурлацкий, В.Е.Чиркин. М.: Наука. 1976. С. 252.
6. Offe C., Ronge V. Theses on the Theory of the State // Classes, power and conflict: Classical and contemporary debates / Ed. By A.Ciddens, D.Held. Berkeley; Los Angeles Univ. of California Press, 1982. P. 640
7. Poulantzas N. The Problem of the Capitalist State // Ideology in Social Science: Readings in critical social theory / Ed. By R.Blackburn. London: Collins, 1973. P.382.
8. Richardson J. (ed.) Pressure Groups. Oxford: Oxford University Press, 1994. P.288.
9. Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York: Knopf, 1971. P.576.

#### REFERANCES:

1. Achkasov V.A. Sravnitel'naya politologiya (Comparative politics). SPb.: SPbGU, 2002. P.400.
2. Burlatskiy F.M., Gal'kin A.A. Sovremennyy Leviatan: Ocherki politicheskoy sotsiologii kapitalizma (Modern Leviathan: Essays on the political sociology of capitalism). M.: Mysl, 1985. P.380.
3. Peregudov S.P., Lapina N.Yu., Semenov I.S. Gruppy interesov i Rossiyskoe gosudarstvo (Interest groups and the Russian state.). M.: Editorial URSS, 1999. P.350.
4. Shmitter F. Neokorporatizm (Neocorporatism). *Politicheskie issledovaniya*. 1997. №2. P.14-22.
5. Politicheskie sistemy sovremennosti: Ocherki / Отв.ред. F.M.Burlatskiy, V.Ye.Chirkin (Sistemy political modernity: essays). M.: Nauka. 1976. P.252.
6. Offe C., Ronge V. Theses on the Theory of the State. Classes, power and conflict: Classical and contemporary debates. Ed. By A.Ciddens, D.Held. Berkeley; Los Angeles Univ. of California Press, 1982. P.640
7. Poulantzas N. The Problem of the Capitalist State. Ideology in Social Science: Readings in critical social theory. Ed. By R.Blackburn. London: Collins, 1973. P.382.
8. Richardson J. (ed.) Pressure Groups. Oxford: Oxford University Press, 1994. P.288.
9. Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York: Knopf, 1971. P.576.

**Квітка Сергій Андрійович** – докторант, кандидат філософських наук, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, ауд. 209  
Телефон: +38 (056) 794-57-37, E-mail: skvitka@i.ua

**Kvitka Serhii Andriiovych** – doctoral candidate, PhD in philosophy, associate professor  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public adminis-  
tration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., r. 209, Dnipropetrovsk, 49044  
Phone: +38 (056) 794-57-37, E-mail: skvitka@i.ua

УДК 378.22/351 (438)

## Польський досвід державної атестації науково-педагогічних кадрів

I.O. ДЕГТЯРЬОВА

Дніпропетровський національний університет імені Олеса Гончара,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: irenkadnepr@ukr.net

### Авторське резюме

У статті подано ґрунтовний аналіз правового регулювання у сфері атестації науково-педагогічних кадрів у Республіці Польща з урахуванням найновіших законодавчих змін. Охарактеризовано архітектуру наукових ступенів і польську національну систему підготовки й атестації наукових і науково-педагогічних кадрів найвищої кваліфікації. Польща, як і Україна, має два наукові ступені: доктора (PhD) і доктора габілітованого (Dr.Hab.). Управління й регулювання у цій сфері здійснюють Міністерство науки та вищої освіти, Центральна комісія у справах ступенів і звань, вищі навчальні заклади університетського типу та наукові установи (їх структурні підрозділи, яким надано таке право). Ступінь доктора присуджується на інституційному рівні, ступінь доктора габілітованого – Центральною комісією разом з ученою радою університету. Детально розглянуто процедури та умови присудження ступенів доктора і доктора габілітованого в аспекті порівняння норм Закону «Про вчені ступені і звання» 2003 року та Закону «Про внесення змін до законів...» 2011 року. Крім того, стаття містить характеристику критеріїв, які беруться до уваги при наданні ліцензії академічному підрозділу університету або наукової установи на присвоєння ступеня доктора, розгляд габілітаційних справ, а також їх відповідальність. Звернено увагу на правила та зміни у вимогах до наукових публікацій для здобуття ступенів доктора і доктора габілітованого.

**Ключові слова:** державна атестація, закон, науковий ступінь, вчена рада, доктор наук, доктор габілітований, професор, Польща.

## Polish experience of state academic certification of the teaching and research staff

I.O. DEHTIAROVA

The Oles Honchar Dnepropetrovsk national university, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: irenkadnepr@ukr.net

### Abstract

The article presents a detailed analysis of the legal regulation in the field of the academic certification (attestation) of the teaching and research staff in Poland taking into consideration the latest legislative amendments. The author provides the architecture of academic degrees and Polish national system of training and attestation of research and pedagogical staff of the highest qualification. Poland, like Ukraine, has got two academic degrees: Doctor (PhD) and Habilitated Doctor (Dr.Hab.). Management and regulation in this area are performed by the Ministry of Science and Higher Education and by the Central Commission for degrees and titles, as well as universities and research institutions (or their units who have been granted such permission). Doctor's degree is awarded at an institutional level; the degree of Habilitated Doctor is awarded by the Central Commission together with Academic Council of the University (or faculty). The paper reviewed the procedures and conditions for the award of degrees Doctor and Habilitated Doctor both in terms of the Law «On the degrees and titles» (2003) and the Law «On Amendments to the Laws ...» (2011). In addition, the article contains a description of the criteria to be taken into account when granting licenses (permission) to academic unit of the university or research institution for awarding the PhD and degree of Habilitated Doctor, as well as reviewing habilitation thesis. The regulations and changes of requirements to scientific publications for PhD and Habilitation are emphasized.

**Keywords:** state academic certification (attestation), regulation, academic degree, scientific council, doctor, habilitated doctor, professor, Poland.

**Постановка проблеми.** В Україні в умовах реформування вищої освіти і науки важливим постає питання забезпечення належного державного управління системою підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів. Перший заступник міністра освіти і науки Є.Суліма зауважив, що максимальне наближення вітчизняної моделі атестації науковців

до кращих світових зразків з метою її входження у світовий освітньо-науковий простір є однією зі стратегічних цілей удосконалення системи державної атестації науковців вищої кваліфікації [6]. У ході модернізації державного управління галуззю і реформування самої системи слід неодмінно враховувати позитивний досвід інших європейських країн, близь-

© I.O. Дегтярьова, 2013

ких за історико-культурним досвідом, зокрема Польщі, яка зуміла зберегти і двоступеневу систему (доктор і доктор габілітований), і побудувала державно-громадську модель управління атестацією наукових і науково-педагогічних кадрів.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Польська проблематика, зокрема різні питання управління та реформування вищої освіти і науки Республіки Польща, часто ставала предметом наукових досліджень українських учених (Ф. Андрушкевич, І. Беганська, А. Василюк, А. Вишневський, Л. Гриневич, Я. Гречка, О. Карпенко, М. Карпуленко, К. Корсак, Н. Ничкало, Л. Прокопенко, Ю. Соколович-Алтуніна, В. Щербаченко, Л. Юрчук та ін.) та численних польських науковців. Аналіз українських і зарубіжних традицій атестації науково-педагогічних кадрів здійснено у працях Я. Ганіткевича, С. Клепка, Л. Лобанової, В. Майборода, В. Солощенко, А. Якушева та ін. Але питання державної атестації науково-педагогічних кадрів Польщі є досить складним і потребує окремого більш детального вивчення та ґрунтовного висвітлення.

**Мета дослідження** – проаналізувати правове регулювання атестації науково-педагогічних кадрів у Республіці Польща з урахуванням найновіших законодавчих змін, дати характеристику системі управління у сфері присудження наукових ступенів доктора та доктора габілітованого.

**Виклад основного матеріалу.** Як учасник Болонського процесу Польща має триступеневу систему вищої освіти: бакалавр, магістр, доктор. Але відповідно до традицій та чинного законодавства, у Польщі все-таки існує дворівнева модель наукових ступенів, що присуджуються з певної галузі науки чи мистецтва (гуманітарних наук): доктор (Doktor, Doktor sztuki – аналог українського ступеня кандидата наук), доктор габілітований (Doktor habilitowany, Doktor habilitowany sztuki, український відповідник – доктор наук).

Архітектуру наукових ступенів і вчених звань, механізми державного й громадського управління, повноваження спеціального органу визначають закони «Про наукові ступені і наукові звання та ступені і звання в мистецтві» від 14 березня 2003 р., «Про вищу освіту» від 27 липня 2005 р., «Про зміну закону – «Про вищу освіту», «Про наукові ступені і наукові звання та ступені і звання у галузі мистецтва» та деяких інших» від 18 березня 2011 р. [7-9].

Державне регулювання у сфері атестації науково-педагогічних кадрів покладено на Міністерство науки та вищої освіти і спеціально створену інституцію – Центральну комісію у справах ступенів і звань (Centralna Komisja do

Spraw Stopni i Tytułow), діяльність якої регламентується Законом «Про наукові ступені...» 2003 р. та Статутом, затвердженим Головою Ради Міністрів (Прем'єр-міністром) Польщі 4 червня 2012 р. Стаття 33 Закону [7] визначає, що Центральна комісія діє при Голові Ради Міністрів (підпорядковується безпосередньо Прем'єр-міністру) і в межах своїх повноважень виконує функцію центрального органу виконавчої влади. Її основним завданням [7; 11] є експертиза й надання висновку щодо проектів нормативних актів, пов'язаних із присудженням наукових ступенів доктора і доктора габілітованого та вченого звання професора. Центральна комісія також проводить експертизу кандидатів на посаду «надзвичайного професора» (profesor nadzwyczajny), які не мають ступеня доктора габілітованого.

Голову Центральної комісії призначає Прем'єр-міністр з двох кандидатур, поданих Комісією (кандидати на посаду голови повинні бути членами Комісії). Адміністративне обслуговування Комісії здійснюють відповідні підрозділи Міністерства науки та вищої освіти та Бюро Центральної комісії. Каденція Комісії триває чотири роки і розпочинається з початку календарного року (ст. 34). Членом Комісії може бути громадянин Польщі, який має звання професора і не старший 70 років. Важливо, що не можна поєднувати функції члена Центральної комісії з посадами в інших державних або колегіальних органах науки та вищої освіти (наприклад, у Польській комісії акредитаційній, Головній раді науки і вищої освіти), функціями ректора, проректора або декана у ВНЗ, проректора Польської академії наук або іншої наукової установи та ін. Кандидатів висувують ради тих інституційних одиниць (факультетів), які мають право присвоювати ступінь доктора. До складу Центральної комісії входить як мінімум по 3 представники від кожної галузі науки та мистецтва. Процедура виборів визначається розпорядженням Голови Ради Міністрів. Центральна комісія працює у форматі пленарних сесій або через свої органи: голову, президію та секції. У складі Комісії діють сім спеціалізованих секцій: гуманітарних і суспільних наук; економічних наук; біологічних, аграрних, лісотехнічних і ветеринарних наук; медичних наук; математичних, фізичних, хімічних і наук про Землю; технічних наук; секція мистецтва. Пленарні засідання скликаються як мінімум двічі за період каденції комісії.

Центральна комісія вносить пропозиції, а Прем'єр-міністр ухвалює рішення й приймає відповідні розпорядження стосовно адміністративної та фінансової діяльності Центральної комісії, умови оплати праці, відшкодування витрат на відрядження членів комісії та при-

значених рецензентів. Ухвали Центральної комісії стосовно присудження ступенів оприлюднюються в Урядовому віснику Польщі «Польський монітор».

Міністерство науки та вищої освіти після консультацій із Центральною комісією визначає загальні процедури та умови підготовки й захисту докторських дисертацій, габілітації та надання звання професора (Ст. 31 Закону 2011 р. [9]), зокрема;

1) перелік документів, які повинен надати кандидат на здобуття наукового ступеня доктора, доктора габілітованого та претендент на звання професора;

2) форма анкети оцінки наукових досягнень в усіх галузях науки особи, яка претендує на звання професора;

3) склад і порядок діяльності комісій і груп, утворюваних вченою радою факультетів, що здійснюють підготовку докторів і мають право присуджувати ступені або розглядати питання надання звання професора;

4) можливість та умови повторного складання докторських іспитів;

5) перелік сертифікатів, що підтверджують знання іноземних мов;

6) спосіб представлення, оцінки докторських дисертацій та прийняття рішення про присудження ступеня доктора або доктора габілітованого;

7) обов'язкові елементи дипломів доктора та доктора габілітованого, при цьому докторський диплом видається на інституційному рівні і містить емблему вищого навчального закладу або іншої інституції, підписується ректором (або директором іншого підрозділу), головою ради та науковим керівником (промотором); а диплом габілітаційний – емблему навчального закладу (його підрозділу) або іншої установи, підписи ректора (директора, керівника іншого підрозділу), голови ради та голови габілітаційної комісії;

8) розмір плати за видачу дипломів доктора та доктора габілітованого, а також їх дублікатів та англійської версії, що повинна не перевищувати вартість підготовки документів;

9) форма повідомлення, що надсилається до Міністра науки та вищої освіти і Центральної комісії про надання ступенів доктора та доктора габілітованого, а також спосіб оголошення прізвищ осіб, яким було присуджено ці ступені;

10) спосіб оприлюднення Центральною комісією відгуків (рецензій) на дисертації, інформації про процедуру у Бюлетені публічної інформації.

Міністерство також визначає умови та спосіб присвоєння нагород у галузі науки і техніки. Крім того, міністр у справах вищої освіти

шляхом прийняття розпорядження визначає спосіб подання радами заяв на надання ліцензії (uprawnienia) присуджувати ступені доктора та доктора габілітованого, а також перелік основних документів [7-11]: 1) довідка про підрозділ (факультету, університету і т.ін.), його науково-дослідну або творчу діяльність протягом останніх трьох років, що передують даті подачі такої заяви; 2) поіменний перелік осіб, що мають звання професора або ступінь доктора габілітованого та працюють за основним місцем роботи у цій інституції; 3) поіменний склад ради цього підрозділу; 4) характеристика досягнень у викладацькій діяльності та підготовці наукових кадрів; 5) характеристика науково-технічної бази підрозділу. Перелік підрозділів, інституцій, яким надано право присуджувати ступені доктора і доктора габілітованого, із зазначенням назв наукових ступенів оголошується Центральною комісією і публікується в Урядовому віснику Польщі «Польський монітор».

Науковий ступінь доктора наук (PhD) надається на інституційному рівні вищими навчальними закладами університетського типу і може бути присуджено особам, які, відповідно до ст.11 Закону «Про наукові ступені...»: 1) мають ступінь магістра, магістра-інженера, лікаря або рівноцінний; 2) склали докторські екзамени, визначені спеціальною радою наукових установ або університетів; 3) представили та захистили дисертацію (Rozprawa doktorska). Докторанти складають 3 докторські екзамени: екзамен з основної наукової дисципліни відповідно до тематики дисертації; екзамен з додаткової дисципліни; екзамен з іноземної мови (або наявність мовного сертифікату, визначеного Міністром науки та вищої освіти).

Особа, яка бажає підвищити власну наукову кваліфікацію, може вступити до докторантури (studia doktoranckie) вищих навчальних закладів, яким надано право здійснювати таку підготовку та присуджувати PhD (дозвіл надає Центральна комісія з наукових ступенів і звань). Польська докторантура подібна до української аспірантури: дві форми навчання (стаціонар, заочна), конкурсна основа прийняття на навчання, процедура вступу (проект наукової роботи, співбесіда (інтерв'ю), врахування оцінок дипломів бакалавра і магістра).

Докторант працює над дисертацією під керівництвом наукового керівника (promotora). Дисертація повинна становити собою оригінальне вирішення наукової або гуманітарної (артистичної) проблеми, а також демонструвати високий рівень теоретичної підготовки кандидата у певній науковій дисципліні та здатність до самостійної наукової роботи. Дисертація може являти собою проектну роботу, конструкторську, технологічну або артис-

тичну, якщо відповідає вищезазначеним принципам. Дисертація також може бути частиною колективного дослідження, якщо чітко визначено індивідуальний внесок кандидата та відповідає вищезазначеним умовам.

Процедура докторату така: 1) затвердження (відкриття) докторату та призначення керівника; 2) визначення рецензентів; 3) прийняття дисертації та допущення її до захисту; 4) публічний захист; 5) надання ступеня доктора. По кожному пункту рада приймає рішення. Важливо зазначити, що ступінь доктора присуджує вчена рада факультету, університету (rada wydziału) чи наукової установи (rada naukowa) по процедурі успішного захисту дисертаційної роботи, рішення ради остаточне, не підлягає затвердженню у вищій інстанції та набуває чинності з моменту ухвалення.

Слід звернути увагу на деякі зміни, що відбулися у порядку атестації наукових і науково-педагогічних працівників з прийняттям Закону «Про зміни до Закону...» від 18.03.2011 р. [7; 9] (табл.1.).

Таблиця 1. Порівняльний аналіз норм законів 2003 р. та 2011 р. у частині присудження наукового ступеня доктора

Закон 2003 р.	Закон 2011 р.
<b>Докторат</b>	
<b>Допуск до захисту:</b> Немає вимог стосовно публікацій як допуску до відкриття докторату (початку процедури)	Умова для відкриття докторату – принаймні 1 книга, розділ у книзі, публікація у науковому журналі з індексом або рецензованому збірнику міжнародної наукової конференції.
<b>Науковий керівник:</b> Промотор	Промотор, консультант (помічник)
<b>Мова дисертації:</b> Польська (інша як особливий виняток)	Будь-яка мова (за згодою Ради). У випадках, якщо дисертація не має писемної форми, то необхідно подати оглядову характеристику (на зразок автореферату) польською та англійською мовами.
<b>Формат дисертації:</b> Дисертація (рукопис)	Різні форми: рукопис книги, видана книга, низка статей в індексованих наукових журналах.

<b>Рецензенти:</b> 1 зовнішній+1 внутрішній рецензент. Максимум 1 рецензент може бути працівником установи, в якій виконується дисертація, або установи, де працює докторант.	2 зовнішні рецензенти. Жоден рецензент не може бути працівником установи, в якій виконується дисертація, або установи, де працює докторант.
<b>Публічність:</b> Немає вимог стосовно розміщення інформації про докторську працю та рецензій на інтернет-сторінках.	Стислий виклад (резюме) дисертації та рецензії повинні бути розміщені на інтернет-сторінці тієї інституції, що проводить захист.

Доктор габілітований (Dr.Hab.) є найвищим науковим ступенем (аналогом ступеня доктора наук в Україні) і присуджується тим особам, що мають ступінь доктора і зробили значний внесок у певну галузь науки чи мистецтва та успішно пройшли процедуру габілітації. Слід зауважити, що, крім Польщі, габілітація існує у багатьох європейських країнах: Франції, Швейцарії, Німеччині, Австрії, Данії, Болгарії, Португалії, Швеції та Фінляндії, Чехії, Угорщині, Словаччині, Словенії, Латвії, Молдові тощо. У Польщі габілітація дає право на присвоєння вченого звання професора та титулу професора надзвичайного (найвищі у науковій кар'єрі). Процедура габілітації передбачає наявність габілітаційної праці, яка може являти собою цикл публікацій, та великий науковий доробок (вартісні наукові публікації). Надання габілітації, на відміну від докторського ступеня, регулює, контролює та затверджує Центральна комісія у справах ступенів і звань. Порядок та критерії визначає Міністр науки та вищої освіти. Звернемо увагу на порядок присудження ступеня доктора габілітованого (табл.2.) [7; 9].

Таблиця 2. Порівняльний аналіз норм законів 2003 р. та 2011 р. у частині присудження наукового ступеня доктора габілітованого

Закон 2003 р.	Закон 2011 р.
<b>Габілітація</b>	
<b>Порядок подання документів:</b> Кандидат подає документи до Ради, яка приймає рішення стосовно захисту.	Кандидат подає документи до Центральної комісії і вказує Раду, де може відбуватися захист (якщо та Рада відмовляється, тоді Центральна комісія сама призначає таку раду).

<p><b>Критерії присудження габілітації:</b> Оцінювання дисертаційної праці (яка може являти собою книгу-монографію або цикл статей на одну тематику) і всього наукового доробку.</p>	<p>Оцінювання виключно наукового доробку. Кандидат повинен вказати свої наукові досягнення (це може бути монографія, цикл тематичних статей, частина у колективній праці, якщо доведено індивідуальний внесок), а також подати список публікацій.</p>
<p><b>Рецензенти:</b> Вчена рада (Rada Wydziału / Rada Naukowa) визначає 2 рецензентів.</p> <p>Центральна комісія призначає 2 рецензентів.</p> <p>Рецензенти подають рецензії у термін 3 місяці.</p>	<p>Центральна комісія у термін 6 тижнів скликає галузеву комісію, яка складається з 7 осіб:</p> <p>1) 4 членів, призначених ЦК, фахівців у певній галузі високого класу з міжнародною науковою репутацією, у тому числі 2 рецензенти і 1 керівник; не можуть бути членами ради.</p> <p>2) 3 членів призначає Вчена рада (Rada Wydziału (Rada Naukowa), у тому числі секретаря і рецензента. Рецензенти подають рецензії у термін 6 тижнів.</p>
<p><b>Порядок присудження ступеня доктора габілітованого:</b></p> <p>1. На підставі рецензій Рада приймає рішення стосовно допущення кандидата до колоквиуму габілітаційного.</p> <p>2. Габілітаційний колоквиум та голосування за його прийняття.</p> <p>3. Лекція габілітаційна (Wykład habilitacyjny).</p> <p>4. Після колоквиуму та виступу габілітаційного Рада приймає рішення стосовно присудження кандидатів ступеня доктора габілітованого.</p>	<p>1. На підставі рецензій та обговорення під час засідання, Комісія у термін 21 день приймає рішення про надання або відмову у наданні ступеня доктора габілітованого шляхом відкритого голосування (кандидат може вимагати таємного голосування), для цього кандидат може бути запрошений до Комісії (необов'язкова норма).</p> <p>2. Скасування колоквиуму та лекції як умов отримання габілітації.</p> <p>3. Комісія представляє Раді ухвалу, що містить висновок про надання ступеня доктора габілітованого. Рада протягом місяця приймає своє рішення (ухвала Ради).</p>

<p><b>Публічність:</b> Немає особливих вимог стосовно розміщення інформації на інтернет-сторінках факультету чи університету.</p>	<p>На інтернет-сторінках інституту, яка проводить габілітацію, розміщується інформація про перебіг габілітаційного процесу (заява, автореферат, склад комісії, перелік наукових праць, рішення ради).</p>
---	---

Отже, відповідно до вищенаведеного механізму габілітації, процедура габілітаційна не повинна тривати більше ніж 142 дні (7 днів+6 тижнів +6 тижнів + 21 день+ 30 днів, тижні <5 міс.) від дати подання заяви до Центральної комісії. У випадку, якщо процедура габілітаційна закінчується невдало і особі відмовлено у присудженні габілітації, повторно можна подавати документи через 3 роки; цей термін може бути скорочений до 1 року, якщо кандидат дійсно досяг великих наукових результатів і значно збагатив науковий доробок за цей час (ст. 21, п.3) [9].

Особа, яка здобула ступінь доктора у Польщі або за її межами і під час роботи в іншій державі, і яка протягом 5 років керувала науково-дослідним колективом, має значні наукові досягнення та працює у вищому навчальному закладі, може бути призначена ректором на посаду професора надзвичайного або професора запрошеного, про своє рішення ректор інформує Центральну комісію у листі, що містить опис професійної діяльності та перелік публікацій такої особи. Рішення ректора вступає в силу через 3 місяці від дня повідомлення Центральної комісії, яка може винести своє адміністративне рішення, висловити протест та скасувати рішення ректора. Ректор може оскаржити рішення Центральної комісії в Адміністративному суді протягом 30 днів.

Слід зауважити, що основним адміністративним суб'єктом державної атестації наукових і науково-педагогічних кадрів є вчені ради вищих навчальних закладів та наукових установ (український аналог – спеціалізована вчена рада ВНЗ/НДІ). Право присуджувати наукові ступені радам надає Центральна комісія у справах ступенів і звань, беручи до уваги такі критерії: рівень наукової діяльності організації, кількість наукових працівників (у тому числі незалежних працівників науки), які мають звання професора або ступінь доктора габілітованого у певній царині науки та мистецтва. У прийнятті рішення стосовно надання права вченій раді університету присуджувати наукові ступені Центральна комісія консультується з Головною радою вищої освіти: висновок Ради має бути надісланий до Центральної комісії у термін 3 місяці з дня отримання звернення.

Ліцензію (Uprawienie) на присудження ступеня доктора може отримати академічний підрозділ університету або наукової установи, якщо у ній за основним місцем роботи працюють принаймні 8 осіб, які мають звання професора або доктора габілітованого у певній галузі науки та мистецтв. Ліцензію на присудження ступеня доктора габілітованого може отримати академічний підрозділ університету (факультет) або наукової установи, якщо у ній за основним місцем роботи працюють принаймні 12 осіб, які мають титул професора або доктора габілітованого у певній галузі науки та мистецтв, і 6 з них повинні мати звання професора.

Центральна комісія оцінює рівень наукової діяльності факультету, що є підставою для присудження ступенів доктора та доктора габілітованого. Якщо оцінка виявляється негативною, Центральна комісія може: 1) обмежити дозвіл/ліцензію (Uprawienie) шляхом зобов'язання інституції подавати ухвали про надання ступеня доктора до Центральної комісії; 2) тимчасово призупинити дію дозволу на певний час, але не більше, ніж 3 роки; 3) позбавити дозволу.

У випадку призупинення або позбавлення ліцензії, уся діяльність стосовно дисертацій докторських і габілітаційних, що виконувалися у цій раді, передається іншій організаційній одиниці (раді), визначеній Центральною комісією. Поновлення діяльності ради після призупинення або позбавлення ліцензії відбувається за умови дотримання усіх вимог для надання цього дозволу.

Науковий ступінь, присуджений інституцією у межах держав ЄС, організації ОЕСД або Угоди про вільну торгівлю (ЕФТА), Європейського економічного простору, привірюються до наукових ступенів у Польщі.

Науковим керівником (промотором) докторанта, рецензентом дисертації або членом габілітаційної комісії може бути особа, яка має звання професора або ступінь доктора габілітованого у певній або суміжній з нею науковій галузі, або особа, яку прирівняно до доктора габілітованого, яка займається науковою або викладацькою діяльністю у певній галузі знань. Консультантом (promotorem rotosniczym) у підготовці дисертації може бути особа, яка виконує допоміжні функції у роботі з докторантом, зокрема у ході планування досліджень, їх реалізації та аналізу результатів, і яка має ступінь доктора у певній науковій дисципліні і не отримала права керувати докторськими роботами. Слід також звернути увагу, що останнім часом більш серйозними та жорсткими стали вимоги до наукових публікацій, це зумовлено тим, що усі наукові видання проходять обов'язкове рецензування, і вони

ранжуються за рівнем (є рейтинг наукових видань). До 2011 р. діяло правило «120 пунктів», яке полягало у тому що науковець, автор статті, отримує певну кількість пунктів (балів) за свою публікацію, що, відповідно, залежить від рейтингу журналу. Також бали нараховуються за наукові монографії та розділи у них, обсягом не менше 1 др. арк. Інші наукові публікації, у тому числі матеріали конференцій, пунктів (балів) не мають. Ради факультетів, які здійснюють проведення процедури габілітації, могли не допустити до захисту кандидатів, з рейтингом наукових публікацій нижче 120 пунктів (переважно у технічних та природничих науках).

Нові критерії габілітації було затверджено розпорядженням Міністра науки і вищої освіти [10], і тепер вагу мають публікації у виданнях, що входять до науково-метричних баз та мають індекси цитування: у сфері гуманітарних наук – публікації у виданнях, що входять до баз Web of Science (WoS), European Reference Index for Humanities (ERIH); у сфері суспільних наук – Journal Citation Report (JCR), European Reference Index for Humanities. Крім того, критеріями є: авторство або співавторство монографій, наукових публікацій у міжнародних журналах або інших польських виданнях, які знаходяться в інших базах відповідно до галузі науки; сумарний імпаکت-фактор наукових публікацій відповідно до Journal Citation Report (JCR) за роками виходу публікацій; кількість цитувань за базою Web of Science; індекс Гірча наукових публікацій; керування національними або міжнародними науково-дослідними проектами або наявність державних нагород за наукову діяльність; виступи на національних та міжнародних наукових конференціях.

Вчене звання (Tytuł naukowy (tytuł naukowy profesora) надається Президентом Республіки Польща особі, яка вже має ступінь доктора габілітованого і є т.зв. незалежним (самостійним) науковим працівником, має наукові або артистичні досягнення, які набагато переважають обов'язкові вимоги для габілітації, а також мають високі дидактичні досягнення (у викладацькій діяльності), зокрема у підготовці наукових кадрів.

Як виняток таке звання може бути надано особі зі ступенем доктора, яка має видатні досягнення у науці. Крім титулу професора, система вищої освіти Польщі, як і України, має у своїй архітектурі посаду професора: професор університету (або іншого ВНЗ, profesor uczelniany), професор надзвичайний (profesor nadzwyczajny), професор звичайний (profesor zwyczajny), запрошений професор (profesor wizytujący), почесний професор (profesor emeritus). Зауважимо, що процедура надання

професорського титулу також досить складна і потребує окремого розгляду.

**Висновки.** Таким чином, детальний аналіз польського досвіду державної атестації наукових та науково-педагогічних кадрів дає змогу систематизувати усі процедури та чинні правові норми регулювання цієї сфери та подати цілісну картину системи підготовки докторів та докторів габілітованих у Польщі. Польський

досвід доводить диверсифікацію систем атестації наукових кадрів у Європі і дає можливість більш глибоко проаналізувати наявні в Україні проблеми та визначити, яких системних змін у підготовці та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації потребує українська вища школа і наука в умовах Болонського процесу та входження до Європейського простору вищої освіти.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ганіткевич Я. Які наукові ступені потрібні українським вченим? [Електронний ресурс] / Я. Ганіткевич // Режим доступу: [http://ntsh.org/science\\_degrees](http://ntsh.org/science_degrees).
2. Клепко С. Атестація науково-педагогічних кадрів як дзеркало демократії в Україні [Електронний ресурс] / С. Клепко // Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2002/4/20020481.html>
3. Лобанова Л. Архітектура наукових ступенів: міжнародна практика і вітчизняні традиції / Л. Лобанова // Вісник НАН України. – 2009. – № 1. – С. 42-55.
4. Майборода В.С. Стан та розвиток університетської науки в Польщі / В.С. Майборода // Наук. зб. Хмельниц. ін-ту соціальних технологій ун-ту «Україна». – Хмельницький, 2011. – Вип. 3. – С. 46-48.
5. Солощенко В.М. Особливості присудження наукових ступенів у Європі: ретроспективний аналіз / В.М. Солощенко // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2009. – №2. – С.106-116.
6. Суліма Є.М. Підготовка та атестація наукових кадрів вищої кваліфікації: стан, проблеми, перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Є.М. Суліма // Режим доступу <http://ktoi.npu.edu.ua/index.php/uk/home/2-uncategorised/43-vystup-pershoho-zastupnyka-ministra-osvity-i-nauky-sulimy-ye-m>.
7. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki [Електронний ресурс] // Dz. U. – Nr. 65, poz. 595, z późn. zm. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030650595>
8. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym [Електронний ресурс] // Dz. U. – Nr. 164, poz. 1365, z późn. zm. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051641365>
9. Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw // Dz.U. – Nr. 84, poz. 455. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110840455>
10. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego [Електронний ресурс] // Dz. U. – nr 196 z dnia 20 września 2011 r. Режим доступу: <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2011,nr,196/poz,1165,rozporzadzenie-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego-w-sprawie-kryteriow-oceny.html>
11. Statut Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.ck.gov.pl/images/PDF/Zarzadzenie\\_Prezesa\\_Rady\\_Ministrow.pdf](http://www.ck.gov.pl/images/PDF/Zarzadzenie_Prezesa_Rady_Ministrow.pdf)

#### REFERANCES:

1. *Hanitkevych Ya.* Yaki stupeni potribni ukrainskym vchenym? (What degrees do the Ukrainian scientists need?). Regime to access: [http://ntsh.org/science\\_degrees](http://ntsh.org/science_degrees).
2. *Klepko S.* Atestacia naukowo-pedagogicznych kadriv yak dzerkalo demokratii v Ukraini (Attestation of research and pedagogical staff as a mirror of democracy in Ukraine). Regime to access: <http://soskin.info/ea/2002/4/20020481.html>.
3. *Lobanova L.* Arkhitektura naukovykh stupeniv: mizhnarodna praktyka I vitchyzniani tradyicii (Scientific degrees architecture: international practice and native traditions). Visnyk NAN Ukrainy, 2009, no 3, pp 42-55.
4. *Maiboroda V.S.* Stan I rozvytok universytetskoj nauky v Polshchi (Condition and development of university science in Poland). *Nauk.zb.Khmelnytsk.inst. soc.techn. univ. «Ukraina»*, 2011, no 3, pp 46-48.
5. *Soloshchenko V.M.* Osoblyvosti prysudzennia naukovykh stupeniv u Yevropi: retrospektyvnyi analiz (Features of award of academic degrees in Europe: retrospective analysis). *Pedagogichni nauky: teoria, istoria, innovatsiini tehnolohii*, 2009, no 2, pp 106-116.
6. *Sulima Ye.M.* Pidhotovka ta atestacia naukovykh kadriv vyshchoi kvalifikacii: stan, problem, perspektyvy rozvytku (Training and attestation of highly qualified academic staff: condition, challenges and prospects). Regime of access: <http://ktoi.npu.edu.ua/index.php/uk/home/2-uncategorised/43-vystup-pershoho-zastupnyka-ministra-osvity-i-nauky-sulimy-ye-m>.
7. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki. Regime of access: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030650595>
8. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Regime of access: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051641365>
9. Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach nau-

kowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Regime of access: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110840455>

10. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego. Regime of access: <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2011,nr,196/poz,1165,rozporzadzenie-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego-w-sprawie-kryteriow-oceny.html>.

11. Statut Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów. Regime of access: [http://www.ck.gov.pl/images/PDF/Zarządzenie\\_Prezesa\\_Rady\\_Ministrow.pdf](http://www.ck.gov.pl/images/PDF/Zarządzenie_Prezesa_Rady_Ministrow.pdf).

**Дегтярєва Ірина Олександрівна** – кандидат філологічних наук, доцент, магістр державного управління  
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара  
Адреса: 49010, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, буд. 72, 1-й корпус  
E-mail: irenkadnepr@ukr.net

**Dehtiarova Iryna Oleksandrivna** – PhD in philology, associate professor, master of public administration  
The Oles Honchar Dnepropetrovsk national university  
Address: 72, Gagarin Avenue, 1st building, Dnipropetrovsk, 49010  
E-mail: irenkadnepr@ukr.net

УДК 351:66.033.141

### Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління

В.М. ДРЕШПАК  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: profi1@ua.fm

#### Авторське резюме

Сформульовано загальний підхід до визначення структури та функцій комунікативної підсистеми державного управління. Обґрунтовано виокремлення в структурі комунікативної підсистеми державного управління підсистем нижчого рівня: підсистеми суб'єктів комунікації, технологічної, технічної та семіотичної підсистем. Виокремлено основні внутрішні та зовнішні функції комунікативної підсистеми державного управління. Внутрішні функції комунікативної підсистеми спрямовані на створення, неперервне використання та трансформацію (залежно від змін системи державного управління, її середовища та самої комунікативної підсистеми) інформаційно-комунікаційної структури та семіотичних систем. Це – функція формування та підтримання усталених комунікативних зв'язків і функція виробництва та зберігання значень і смислів. Зовнішні функції семіотичної підсистеми державного управління спрямовані на забезпечення за допомогою технічних і семіотичних засобів впливів системи державного управління на внутрішнє та зовнішнє середовище. Це – номінативна функція та функція соціального управління.

**Ключові слова:** державне управління, система державного управління, комунікація, комунікативна підсистема державного управління, структура системи, функції системи, структурно-функціональний аналіз.

### Structure and function of communication subsystem of communication subsystem of public administration

V.M. DRESHPAK  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: profi1@ua.fm

#### Abstract

A general approach to the structure and function of communication subsystem of public administration were presented. Is a defined structure in the communication subsystem of public administration low-level subsystems: subsystems of subjects of communication, technological, technical and semiotics subsystems. The basic function of the internal and external communication subsystem public administration selected. The internal functions of communicative subsystem are directed on creation, continuous use and transformation

© В.М. Дрешпак, 2013

(depending on the changes of the system of public administration, its environment and communicative subsystem), informatively communication structure and semiotics systems. It is a function of forming and maintenance of withstand communicative connections and function of production and storage of values and senses. The external functions of semiotics subsystem of public administration are directed on providing by technical and semiotics facilities of influences of the system of public administration on an internal and external environment. It is a nominativ function and function of social management.

**Keywords:** public administration, system of public administration, communication, communication subsystem of public administration, the structure of the system, system functions, structural and functional analysis.

**Постановка проблеми.** Специфіка державного управління як соціальної системи, що є відкритою та саморегульованою, обумовлює особливу важливість таких системоутворюючих факторів, як наявність і підтримання певної структури зв'язків між елементами системи, окремих цих елементів і системи в цілому з її середовищем, існування взаємодії між системою державного управління та її середовищем. Тобто, державне управління як діяльність є за своєю суттю комунікативною, адже воно пов'язане з безперервними процесами творення, передавання, пошуку й отримання інформації як у межах самої системи, так і з використанням встановлених зв'язків з її середовищем. І саме на цих комунікативних процесах ґрунтуються управлінські впливи.

Ця специфіка системи державного управління відображається й у її структурі, що складається з низки підсистем, зв'язки між якими забезпечують цілісність цієї системи, її основні властивості. З огляду на зазначене вище, особливу роль серед них грає комунікативна підсистема. На думку російської дослідниці Н. Глазунової, сутнісну частину цієї підсистеми складають інформаційні зв'язки й управлінські відносини, офіційні (юридично врегульовані) та неофіційні (ділові та неформальні) зв'язки суб'єктів управління між собою по горизонталі та вертикалі, їх взаємодія з громадськими інститутами, організаціями, громадянами, тобто та складна комунікація в управлінні – у статичній й динамічній, без якої функціонування системи управління неможливо уявити [1, с. 394]. Проте, на наш погляд, цей опис комунікативної підсистеми державного управління потребує суттєвого уточнення та доповнення. Ця підсистема є значно структурованішою та, у свою чергу, поділеною на підсистеми нижчого рівня. Таким чином, проблема полягає у невідповідності теоретичних уявлень про структуру та функції комунікативної підсистеми державного управління реальному стану речей. Відповідно на практиці значення комунікативної діяльності в державному управлінні або применшується, або перебільшується, що веде до диспропорцій у структурі та функціональній спроможності державно-управлінської системи. Усе зазначене акту-

лізує необхідність деталізації структури та функції комунікативної підсистеми державного управління, на основі чого уможливується подальша розробка прикладних розробок і рекомендацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В українській науці державного управління уже складається окремий напрям досліджень, зорієнтований на вивчення комунікативної підсистеми державного управління. До цієї групи відносимо роботи: О.Бабінової, Н.Грицяк, Н.Дніпрова, С.Колоска, І.Колосовської, Н.Піроженко, Г.Почепцова, Ю.Работи, Л.Руїс Мендісаль, А.Серанта, С.Серьогіна, А.Стойки й інших авторів щодо різних аспектів забезпечення зв'язків системи державного управління з громадськістю; С.Бронікової, Н.Драгомирецької, О.Крутій щодо теоретико-методологічних і прикладних аспектів комунікативної діяльності в державному управлінні; С. Хаджирадевої щодо концептуальних засад і стратегії модернізації технологій підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації; С.Чукот, А.Семенченка щодо розвитку системи електронного врядування та систем засобів масової інформації. У нашому дослідженні ми також спиралися на результати, отримані раніше не лише в галузі науки державного управління, але й у політології, соціології, юридичній науці, науці соціальних комунікацій такими дослідниками, як: І.Арістова, В.Бебик, С.Демченко, О.Литвиненко, В.Полянська, Б.Потятиник, Г.Почепцов, В.Речицький, О. Соснін, Ю. Сурмін, іншими. Водночас багатоманітні аспекти структурної організації та функціонування комунікативної підсистеми державного управління у вітчизняній науці поки що є малодослідженими. Тому окреслена нами проблематика нині є актуальною та потребує подальшої розробки як один із напрямів досліджень комунікативної діяльності в державному управлінні в цілому. З позицій системного підходу аналіз структури та виявлення функцій є одним з найважливіших етапів дослідження будь-якої системи, що й визначило мету дослідження, основні результати якого викладені у цій статті.

**Мета дослідження.** Метою статті є деталізація сутнісних ознак комунікативної підсистеми

державного управління, зокрема її структури та функцій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сутнісно комунікативна підсистема охоплює не лише інформаційні зв'язки й управлінські відносини, процеси взаємодії суб'єктів управління між собою та з іншими суспільними інститутами. До неї належить також інфраструктура, що забезпечує творення, передавання, пошуку й отримання державно-управлінської інформації, тобто інформації, що обертається в цій системі та використовується для реалізації державно-управлінських взаємодій і впливів. Тобто, комунікативна підсистема державного управління охоплює всі складові, що характеризують комунікацію як таку: повідомлення, суб'єкти комунікації, комунікативні канали, власне комунікативні процеси.

Відповідним чином комунікативна підсистема державного управління складається з низки підсистем, що формують її структуру. Ці підсистеми забезпечують реалізацію державно-управлінських комунікацій, основними елементами яких є: власне повідомлення, що має свою знакову (семіотичну) форму та зміст (контент); його джерело й отримувач (суб'єкти комунікацій); комунікативний канал; процеси трансляції та сприйняття повідомлення, що включають кодування (створення) та декодування (сприйняття та розуміння) повідомлення.

З позицій структурно-функціонального розгляду комунікативної підсистеми державного управління та комунікативної діяльності в системі державного управління можемо виділити чотири притаманні їм основні складові: 1) соціальна складова – це окремі особи та соціальні групи, які є учасниками комунікативної діяльності, джерелами й отримувачами контенту – саме ця складова визначає сутнісні характеристики комунікативної діяльності загалом; 2) технологічна складова – способи та прийоми створення, трансляції, отримання й розуміння, зберігання повідомлень; 3) технічна складова – системи та засоби створення, трансляції, отримання й декодування, зберігання повідомлень; 4) семіотична складова – окремі знаки та знакові системи, які є формою для контенту, його носіями. Таким чином, варто вести мову про таку специфічну рису комунікативної підсистеми, як її гетерогенність, що обумовлена поєднанням в одному цілому елементів соціальних, технологічних, технічних і знакових систем.

З огляду на викладені позиції, комунікативна підсистема державного управління, на наш погляд, складається з таких підсистем: 1) підсистеми суб'єктів комунікації; 2) технологічної підсистеми; 3) технічної підсистеми; 4) семіотичної підсистеми. Кожна з них склада-

ється з елементів одного роду та виконує специфічні функції.



Рис. 1. Місце комунікативної підсистеми в системі державного управління.

Запропонований підхід до визначення основних сутнісних особливостей та загальної структури комунікативної підсистеми державного управління має як теоретичне, так і практичне значення. Зокрема, аналіз сучасного стану комунікативної підсистеми державного управління в Україні та світі свідчить про наявність низки практичних проблем, пов'язаних, на нашу думку, перш за все із різними напрямками та темпами розвитку цієї підсистеми в цілому, її підсистем і середовища, інших підсистем державного управління. Розуміння комунікативної підсистеми державного управління як гетерогенної за складом, спрямованої на забезпечення творення, передавання, пошуку й отримання державно-управлінської інформації, такої, що складається з підсистем суб'єктів комунікації, технологічної, технічної та семіотичної, дозволяє синхронізувати розвиток усіх складових цієї підсистеми та забезпечити її ефективне функціонування.

Функціями системи є вираження властивостей, якостей системи у взаємодії з іншими об'єктами, певної та усталеної реакції системи на зміни її внутрішнього стану та зовнішнього середовища. Функції виражають цілеспрямовану діяльність системи, взаємозалежність її елементів. Функцію системи також розуміють як реакцію на впливи зсередини та ззовні, своєрідний специфічний спосіб поведінки системи, засіб розв'язання постійної суперечності між системою та середовищем [5, с. 329 – 330].

Функції систем поділяються на зовнішні та

внутрішні. Зовнішні функції спрямовані на виконання призначення системи у зовнішньому середовищі і являють собою активні, спрямовані впливи системи на зовнішнє середовище для досягнення поставленої мети, забезпечують зовнішні результати системи. Внутрішні функції спрямовані на перетворення системи, які мають забезпечувати здатність системи реалізувати своє призначення, реалізація внутрішніх функцій забезпечується природою системи [6, с. 134, 137, 351 – 352].

Функції підсистем тісно пов'язані з функціями систем вищого рівня і обумовлюються ними. Тому, визначаючи функції комунікативної підсистеми державного управління, ми маємо виходити із сутності функцій усієї системи державного управління. Під функціями державного управління розуміють різні види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом і способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів. Функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави й відображають способи здійснення останніх, а також розкривають і характеризують взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління [2, с. 211].

З огляду на наведені теоретичні положення, припустимо, що функції комунікативної підсистеми державного управління мають загалом відображати: 1) властивості цієї підсистеми у взаємодії з іншими системами (підсистемами), 2) реакції цієї підсистеми на зміни її внутрішнього стану та зовнішнього середовища і 3) різні види управлінських впливів держави та взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління. Також за своїм спрямуванням вони можуть поділятися на зовнішні та внутрішні, при цьому має враховуватися гетерогенна природа та структура цієї підсистеми.

Властивості комунікативної підсистеми державного управління визначаються тим, що вона є поєднанням природних і штучних за своїм походженням елементів (це – соціальні об'єкти; інформаційні, комунікаційні та комунікативні технології; технічні засоби; знаки, емблеми, символи та складні семіотичні утворення тощо). Елементи комунікативної підсистеми державного управління обслуговують не лише систему державного управління, а й інші соціальні системи. Окремі елементи комунікативної підсистеми можуть належати також іншим підсистемам системи державного управління, у такій спосіб «зв'язуючи» їх в одне ціле, а також «виходити за межі» системи державного управління, забезпечуючи її контакт із зовнішнім середовищем. Таким чином, властивості комунікативної підсистеми державного управління обумовлюють її функці-

ональне призначення як обслуговуючої для системи державного управління, що визначає характер її взаємодії з іншими підсистемами та місце в ієрархії, і як адаптивної (вона забезпечує взаємне пристосування системи державного управління та її середовища), що характеризує її зв'язки та типи обмінів, до яких вона залучена.

Реакції комунікативної підсистеми на зміни її внутрішнього стану та зовнішнього середовища обумовлені описаною специфікою її елементів і факторами впливу на систему державного управління, її середовище та безпосередньо на комунікативну підсистему. Урахування цих – «реактивних» – властивостей комунікативної підсистеми державного управління, на наш погляд, надзвичайно актуальне для практики державного управління. Адже нині система державного управління все більше залежить від впливів громадськості, що легітимовані домінуючими в сучасному світі демократичними принципами публічного врядування.

Функції комунікативної підсистеми державного управління у їх взаємозв'язку з функціями державного управління можуть розглядатися як спеціальні, зорієнтовані на застосування комунікативних засобів, види управлінських впливів держави та взаємозв'язків держави як цілісного суб'єкта управління. З цих позицій ключовими функціями даної підсистеми є функції репрезентації та легітимації системи державного управління, а також забезпечення цілеспрямованого державно-управлінського впливу. Для цього використовується комплекс інформаційно-комунікаційних і семіотичних систем, засобів і технологій, що керуються (застосовуються) відповідними суб'єктами.

На підставі синтезу виявлених функцій комунікативної підсистеми державного управління, ці функції можна описати і класифікувати таким чином. За спрямуванням можна виокремити внутрішні та зовнішні функції. Внутрішні функції даної підсистеми спрямовані на створення, неперервне використання та трансформацію (залежно від змін системи державного управління, її середовища та самої комунікативної підсистеми) інформаційно-комунікаційної структури та семіотичних систем.

Основними внутрішніми функціями цієї підсистеми, на наш погляд, є такі:

- формування та підтримання усталених комунікативних зв'язків між елементами системи державного управління та ними й елементами середовища;
- виробництва та зберігання значень і смислів, носіями яких є елементи семіотичної підсистеми, що забезпечує генерування та

збереження державно-управлінської інформації, а також створює «ідейно-смісловий каркас» системи державного управління.

Зовнішні функції семіотичної підсистеми державного управління спрямовані на забезпечення за допомогою технічних і семіотичних засобів впливів системи державного управління на внутрішнє та зовнішнє середовище. Основними зовнішніми функціями цієї підсистеми, на наш погляд, є такі функції:

- номінативна, що полягає у відображенні через певні семіотичні елементи предметів, явищ і процесів, притаманних системі державного управління, шляхом встановлення усталених зв'язків між цим означуваним та означником – функція називання цих предметів, явищ і процесів;

- соціального управління, що полягає у використанні комунікативних засобів для упорядкування та спрямування діяльності людей, забезпечення її ціннісного наповнення.

У межах зазначених основних функцій комунікативної підсистеми державного управління можемо виділити низку функцій нижчого порядку, ступінь конкретизації яких залежить від конкретизації зв'язків системи державного управління, а також підсистем комунікативної підсистеми та характеру змін цих систем і їх середовища.

Наприклад, функція соціального управління є специфічною функцією даної підсистеми як підсистеми державного управління. Добір і використання під час державно-управлінських комунікацій адекватних комунікативних засобів, каналів, інструментів, семіотичних елементів може забезпечити високий ступінь впливу на об'єкти державного управління. Наприклад, такий семіотичний елемент як символ є давнім ефективним інструментом комунікацій, оскільки володіє властивістю містити в собі великі обсяги інформації та «підключати» людей до інших, більш інформаційно насичених сфер [3, с.11]. Відповідно стандартний процес комунікативного впливу Г. Почепцов подає як послідовність: зміни в комунікації – зміни в громадській думці – зміни в поведінці [4, с.157]. З огляду на зазначене, дана функція, на нашу думку, поєднує такі функції нижчого порядку:

- легітимації системи державного управління в цілому, окремих суб'єктів державного управління та державно-управлінських впливів, що забезпечує їх визнання громадською думкою;

- ідеологічну, що полягає у встановленні «рамки поведінки» для суспільства, зразків соціальної поведінки, мети певної соціальної діяльності і забезпечує усвідомлене підпорядкування людей державно-управлінським впливам.

Подібну деталізацію можна застосувати й для інших зазначених вище функцій. При цьому можуть бути виокремлені та деталізовані функції підсистеми суб'єктів комунікації, технологічної, технічної, семіотичної підсистем. Наприклад, підсистема суб'єктів комунікації виконуватиме тут у першу чергу такі функції:

- керування, що полягає в застосуванні цілеспрямованих впливів на технічні засоби та використанні технологій;

- інтерпретації семіотичних елементів, що являтиме собою встановлення необхідних (обумовлених цілями управління) зв'язків між знаковими формами та значеннями (сміслами).

**Висновки.** Визначені у такий спосіб основні сутнісні особливості структури комунікативної підсистеми державного управління як такої, що складається з підсистем суб'єктів комунікації, технологічної, технічної та семіотичної, дозволяє вирішити практично орієнтовані завдання щодо синхронізації розвитку всіх складових цієї підсистеми та забезпечення її ефективного функціонування за умов постійних змін зовнішнього та внутрішнього середовищ. Дана підсистема державного управління реалізує низку внутрішніх і зовнішніх функцій, які в сукупності відображають властивості цієї підсистеми, її реакції на зміни внутрішнього стану й зовнішнього середовища та співвідносяться з функціями системи державного управління. Подальший аналіз функцій комунікативної підсистеми державного управління за запропонованим підходом дозволяє визначити основні напрями та способи впливів, здатних попередити та/або виправити дисфункціональні прояви в цій підсистемі та системі державного управління в цілому, а відтак, забезпечить їх цілісність і стабільність розвитку.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Барбашев С. В. Роль общественности в развитии ядерной энергетики Украины // Ядерная та радіаційна безпека, 2010. – Вип. 1 (45). – С. 53 – 56.
2. Закон України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій» № 4384 від 09.02.2012 р. : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» № 225–95/ВР від 30.06.1995 р. : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

4. Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 08.09.2005 р. № 2861-IV: // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [Електронний ресурс]: № 1370: від 11.01.2000р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Кочкін Б.Т. Вибір геологічних умов для поховання високорадіоактивних відходів // Дис. на соіск. д. г.-м. н. ІГЕМ РАН, М., 2002
7. Об'єднана Конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим ядерним паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 05.09.1997 р. : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. Шведов А. І., Дорошевич А. З., Земляний М. Г. Шляхи вирішення проблеми відпрацьованого ядерного палива // Вестник Украинского ядерного общества, 2009. – № 1–2. – С 8–13
9. Шевцов, А. І. Перспективи розвитку ядерної енергетики України в аспекті національної безпеки [Електронний ресурс] / А.І.Шевцов, А. З. Дорошевич. – Режим доступу: [www.niisp.gov.ua](http://www.niisp.gov.ua)

#### REFERANCES:

1. *Barbashev P. V.* Rol obshchestvennosti v razvitii yadernoy energetiki Ukrainy (The role of the public in the development of nuclear energy in Ukraine). *Yaderna ta radiatsiyna bezpeka*, 2010. Vip. 1 (45). P. 53 – 56.
2. Zakon Ukrainy «Pro povodzhennia z vidpratsovanym yadernym palyvom shchodo rozmishchennia, proektuvannia ta budivnytstva tsentralizovanoho skhovyshcha vidpratsovanoho yadernoho palyva reaktoriv typu VVER vitchyznianykh atomnykh elektrostantsii» № 4384 vid 09.02.2012 r. (The Law of Ukraine «On the management of spent nuclear fuel on the location, design and construction of a centralized repository for spent nuclear fuel VVER domestic nuclear power» № 4384 from 09.02.2012). Mode of access: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Zakon Ukrainy «Pro povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy» № 225-95/VR vid 30.06.1995 r. (The Law of Ukraine «On Radioactive Waste Management» № 225-95/VR on 30.06.1995). Mode of access: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Zakon Ukrainy «Pro poriadok pryiniattia rishen pro rozmishchennia, proektuvannia, budivnytstvo yadernykh ustanovok i ob'ektiv, pryznachenykh dlia povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy, yaki maiut zahalnodержавне значення» vid 08.09.2005 r. № 2861-IV (The Law of Ukraine «On making decisions about the location, design, construction of nuclear installations and facilities for radioactive waste that are of national importance» of 08.09.2005, № 2861-IV). Mode of access: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Zakon Ukrainy «Pro dozvilnu diialnist u sferi vykorystannia yadernoi enerhii»: № 1370: vid 11.01.2000r. (The Law of Ukraine «On licensing activities in the field of nuclear energy»: № 1370: from 11.01.2000r.). Mode of access: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. *Kochkin B.T.* Vybir heolohichnykh umov dlia pokhovannia vysokoradioaktyvnykh vidkhodiv (Choosing the geological conditions for the disposal of highly radioactive waste). *DyP. na soisk. d. h.-m. n. IHEM RAN*, М., 2002
7. Ob'yednana Konventsiiia pro bezpeku povodzhennia z vidpratsovanym yadernym palyvom ta pro bezpeku povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy vid 05.09.1997 r. (The United Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste from 05.09.1997). [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. *Shvedov A. I., Doroshevych A. Z., Zemlianyi M. H.* Shliakhy vyrishennia problemy vidpratsovanoho yadernoho palyva (Solutions to the problem of spent nuclear fuel). *Vestnyk Ukraynskoho yadernoho obshchestva*, 2009. № 1–2. P. 8–13
9. *Shevtsov, A. I.* Perspektyvy rozvytku yadernoi enerhetyky Ukrainy v aspekti natsionalnoi bezpeky (Prospects for nuclear power in Ukraine, the National Security). Mode of access: [www.niisp.gov.ua](http://www.niisp.gov.ua)

**Дрешпак Валерій Михайлович** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем  
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, ауд. 417  
 E-mail: [prof11@ua.fm](mailto:prof11@ua.fm)

**Dreshpak Valerii Mykhailovych** – doctor of public administration, associate professor, head of department of information technologies and informative systems  
 Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
 Address: 29, Gogol Str., r.417, Dnipropetrovsk, 49044  
 E-mail: [prof11@ua.fm](mailto:prof11@ua.fm)

УДК 35:005.591.4

**Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи**

Н.Т. ГОНЧАРУК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: goncharuknt@gmail.com

**Авторське резюме**

У статті проаналізовано сучасний стан та перспективи здійснення адміністративної реформи в Україні. Метою адміністративної реформи в Україні є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Враховуючи те, що роль регіонів у побудові якісного модернізованого суспільства неухильно зростає, реформування публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування та належне врядування. На основі результатів аналізу досвіду проведення реформ в Україні наприкінці 1990-х рр. робиться висновок про об'єктивну необхідність проведення адміністративної реформи на всіх рівнях управління. Від темпів реформи залежить пришвидшення соціально-економічного розвитку як держави в цілому, так і окремих її адміністративно-територіальних одиниць.

**Ключові слова:** соціально-економічні реформи, адміністративна реформа, державне управління, місцеве самоврядування, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, критерій ефективності.

**Administrative reform is in Ukraine: modern state and perspectives**

N.T. GONCHARUK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: goncharuknt@gmail.com

**Abstract**

The current state and prospects of administrative reform in Ukraine are analysed in the article. The purpose of the administrative reform in Ukraine is to build an effective model of governance at the national, regional and local levels. Given that the role of regions in building a high quality modernized society is steadily increasing, the reform of public administration at local and regional level is the implementation of the social order for effective and responsible public institutions of executive power and local self-government and good governance. Based on the experience gained from the Ukrainian reforms in the late 1990's the conclusion of an objective need for administrative reform at all levels of government is made. It is noted that the acceleration of socio-economic development of the state as a whole and its administrative-territorial units will depend on the reform momentum.

**Keywords:** social and economic reforms, administrative reform, public administration, local self-government, public service, service in local self-government, criterion of efficiency.

**Постановка проблеми.** Системні соціально-економічні реформи і модернізацію країни неможливо ефективно проводити без здійснення адміністративної реформи, оскільки існуюча система публічної адміністрації залишається недостатньо ефективною, не забезпечує надання якісних і в повному обсязі державних і комунальних, у тому числі адміністративних, послуг, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію й європейські стандарти врядування.

Метою адміністративної реформи є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Враховуючи те, що роль регіонів у побудові якісного модернізованого суспільства неухильно зростає, реформування публічної ад-

міністрації на місцевому та регіональному рівнях є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування та належне врядування.

Сьогодні актуальним є аналіз сучасного стану та перспективи здійснення адміністративної реформи з урахуванням попереднього досвіду для досягнення поставленої мети. Вирішення цього питання прямо пов'язано із важливими науковими та практичними завданнями державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав, що такі науковці як: Авер'янов В.Б., Алексєєв В.М., Бакуменко В.Д., Коліушко І.Б., Кондик П.М., Кравченко С.О., Куй-

біда В.С., Лахижа М.І., Нижник Н.Р., Пашко Л.А., Прокопенко Л.Л., Сergyogin С.М., Сурмін Ю.П., В.П. Тимошук, Шаров Ю.П., Яцюк В.А. та інші присвятили різним аспектам адміністративної реформи багато уваги. На дослідження цих науковців, а також на практику адміністративної реформи в незалежній Україні спирається автор цієї статті.

Слід зазначити, що стан системи публічної адміністрації, який уже зазнав суттєвих змін, продовжує постійно змінюватися як через внутрішньосистемні зміни, так і через зовнішні. І це потребує додаткового аналізу та відповідних уточнень з урахуванням обставин сьогодення.

**Мета дослідження.** Саме тому метою даної статті є аналіз сучасного стану та перспектив здійснення адміністративної реформи в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Безпосереднім початком проведення в Україні адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи».

Сама Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України 22 липня 1998 р. № 822 та передбачала виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона торкнулася переважно більшості проблем побудови і функціонування цієї системи.

Концепція, фактично, стала документом, який у довгостроковій перспективі визначав державну політику України щодо реформування у відповідній сфері [23].

На початковому етапі здійснення адміністративної реформи перетворення зачепили не тільки центральний, але й регіональний та місцевий рівні влади. Були ухвалені закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (червень 1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (квітень 1999 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (червень 2001 р.) [1; 3; 4], якими визначено правовий статус, компетенції та засади діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Важливе значення для розвитку адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях упродовж перехідного періоду мали такі акти законодавства: Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004; Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 5 січня 2005 р. № 1 та її нова редакція, схвалена Указом Президента

України від 20 лютого 2006 р. № 140; Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 2 липня 2008 р.; Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 29 липня 2009 р., а також інші акти [5; 11; 12].

Разом з тим доводиться констатувати, що протягом 1996-2010 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, було отримано лише часткові результати у напрямі досягнення майже всіх задекларованих цілей адміністративної реформи.

Сучасний стан здійснення адміністративної реформи з позитивного боку характеризується тим, що сьогодні в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, створено нову правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування. Порівняно з 1998 р., коли була схвалена Концепція адміністративної реформи, кількість центральних органів виконавчої влади значно зменшилася. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. замість 111 центральних та урядових органів було утворено 74 (16 міністерств та 57 інших ЦОВВ) [7].

На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входили Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та 502 місцеві державні адміністрації. Станом на перше січня 2012 р. до системи місцевого самоврядування входило понад дванадцять тисяч органів місцевого самоврядування, у тому числі 457 міських рад, 783 селищні ради, 10278 сільських рад; у сфері публічної служби працювали 367308 осіб, з них 268104 державних службовців і 99204 посадових осіб місцевого самоврядування [22].

Разом з тим позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи публічної адміністрації, більш повному забезпеченні потреб громадян, значному підвищенню їх життєвого рівня. Публічна адміністрація на місцевому та регіональному рівнях сьогодні не відповідає стратегічному курсу держави на модернізацію.

Сучасний стан здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях характеризується тим, що ми маємо, перш за все: недостатнє їх правове забезпечення; законодавчу невизначеність щодо відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при проведенні реформи; нечітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, неефективність їх взаємодії, неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій, фінан-

сову неспроможність базової ланки місцевого самоврядування, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня, відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та області, диспропорції у розвитку областей, районів, міст, сіл і селищ.

Саме тому здійснення реформи публічної адміністрації потребує прийняття низки відповідних законів, які нададуть системності, комплексності і, що головне, забезпечать успішне її проведення.

Враховуючи це, восени 2011 року в рамках адміністративної реформи уже розпочалася реформа територіальних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, планується реформування місцевого самоврядування. Так, згідно з розпорядженням Президента України від 9 вересня 2011 р. № 277/2011-рп «Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів України затвердив граничну чисельність працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади подали свої пропозиції, зокрема щодо оптимізації механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, у тому числі щодо функціонування територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [8].

Слід зазначити, що засади реформування місцевого самоврядування були визначені у Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. [12]. Мета реформування місцевого самоврядування полягає в забезпеченні становлення та розвитку ефективного місцевого самоврядування, органи якого будуть спроможні надавати, відповідно до законодавства, якісні публічні послуги населенню і забезпечувати поліпшення якості життя у територіальних громадах. Для досягнення цілей реформування місцевого самоврядування має бути проведена адміністративно-територіальна реформа, яка забезпечить побудову раціональної просторової основи організації публічної адміністрації, доступність та якість надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективне використання публічних ресурсів, сталий розвиток усіх територіальних громад України.

Розроблено також проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [13], який забезпечить врегулювання питань об'єднання громад, визначення території та меж адміністративно-територіальних одиниць.

Прийняття цього Закону, а також нової редакції законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» забезпечить законодавчу основу для реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевої влади відповідно до сучасних викликів. У 2008 році схвалено Кабінетом Міністрів України Концепцію державної регіональної політики [11].

Основні положення цієї Концепції враховують вплив ринкової конкуренції та світової економіки на регіони і спрямовані на розвиток регіонів (зміцнення економічної спроможності регіонів, розвиток їх бізнес-можливостей). Одним із основних напрямів здійснення адміністративної реформи є реформування публічної служби – державної служби (насамперед в органах виконавчої влади) та служби в органах місцевого самоврядування. Необхідність реформування публічної служби викликана, насамперед, тим, що вона сьогодні залишається недостатньо неефективною та авторитетною, заполітизованою, схильною до корупції, не відповідає європейським принципам. Це також є чинником стримування адміністративної реформи. Метою реформування публічної служби є створення професійної, політично нейтральної, відповідальної та авторитетної публічної служби.

Реформування публічної служби має здійснюватися за кількома напрямками. Насамперед слід прискорити реформування законодавчих засад державної служби. Важливим кроком у здійсненні правового забезпечення реформування державної служби було прийняття законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про адміністративні послуги»; указів Президента України: «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2016 роки», «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації», якими визначено основні напрями формування й реалізації державної кадрової політики на довгострокову перспективу та засади формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» шляхом реалізації програми добору та підготовки (перепідготовки) кадрів державної служби; «Питання управління державною службою в Україні», яким створено Національне агентство України з питань державної служби, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби; «Питання Національної академії державного управління при Президентові України», яким затверджена Концепція реформування НАДУ та її перетворення на сучасний центр підготовки і перепідготовки кадрів; розробка та схва-

лення ряду інших нормативно-правових актів, які врегульовують низку проблемних питань функціонування державної служби [6; 7; 10; 16-20 ].

Актуальність питання правового забезпечення державної служби сьогодні підсилено після прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 № 4050-VI, підписаного Президентом України 10 січня цього року», який набуває чинності з першого січня 2013 року і спрямований на зміщення акцентів з «управління» на «надання послуг» населенню. Цей Закон передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема, підходить до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового врегулювання. Саме тому в Україні нинішній 2012 рік проголошено Роком комплексного реформування державної служби. На цей рік припав основний етап розробки механізмів реформування державної служби, базою якого є нова редакція Закону України «Про державну службу»[15].

Вкрай необхідним є прийняття в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який має врегулювати відносини у сфері служби в органах місцевого самоврядування, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях дасть змогу забезпечити: створення ефективної системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; належний та оптимальний розподіл функцій між центральним, регіональним

та місцевим рівнем публічної адміністрації; фінансову самодостатність громад, спроможних надавати необхідний обсяг якісних публічних послуг [21; 24].

**Висновки.** Отже, коротко охарактеризувавши сучасний стан та перспективи здійснення в Україні адміністративної реформи як на центральному, так і на місцевому та регіональному рівнях, можемо констатувати, що це об'єктивно назрілий процес. Від його якнайшвидшого початку залежить пришвидшення позитивного соціально-економічного розвитку як держави в цілому, так і окремих її адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, на новому етапі адміністративної реформи в Україні передбачається: впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади не лише на центральному, але й на місцевому рівні, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, децентралізувати надання адміністративних послуг громадянам та підвищити їх якість, забезпечити розвиток місцевого самоврядування, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, утвердити партнерські відносини між державою та громадянами.

Критерієм ефективності проведення на всіх рівнях адміністративної реформи буде підвищення рівня добробуту українських громадян.

Подальші наукові розвідки у даному напрямку досліджень мають розкрити організаційні аспекти та механізми здійснення адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про місцеві державні адміністрації – Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Офіційн. вісн. України. – 1999. – №18.
2. Про державну службу. - Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
3. Про службу в органах місцевого самоврядування - Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>
4. Про місцеве самоврядування - Закон України від 21 трав. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118>
5. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html>
6. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 року № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 9 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
8. Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади : розпорядження Президента України від 9 вер. 2011 р. № 277/2011-рп [Електронний ресурс]– Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
9. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації дер-

- жовних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 лист. 2011 р. № 1198-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmu.gov.ua>.
10. Про адміністративні послуги - Закон України від 06.09.2012 р. №5203 -VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
11. Концепція державної регіональної політики від 02 лип. 2008 р. // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
12. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
13. Про об'єднання територіальних громад: проект нової редакції Закону України // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
14. Про засади державної регіональної політики: проект Закону України // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
15. Про державну службу - Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
16. Про центральні органи виконавчої влади - Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
17. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2016 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № /2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
18. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>
19. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 9 грудня 2011 року №1110/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>
20. Про засади запобігання і протидії корупції - Закон України від 07.04.2011 р. № 3206 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
21. Гончарук Н.Т. Еволюція адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
22. Державна служба в цифрах [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art\\_id=363964&cat\\_id=363852&base\\_id=247084](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=363964&cat_id=363852&base_id=247084)
23. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: ДВІП Міннауки України, 1998. – 62 с.
24. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2010. – 400 с.

## REFERANCES:

1. Pro mistsevi derzhavni administratsii – Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV (On local state administrations - the Law of Ukraine on Apr 9 . 1999 № 586 -XIV). *Ofitsiin. visn. Ukrainy*. 1999. №18.
2. Pro derzhavnu sluzhbu. - Zakon Ukrainy vid 16 hrud. 1993 r. № 3723 (On public service . - Law of Ukraine on Dec 16 . 1993 number 3723). Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
3. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia - Zakon Ukrainy vid 7 cherv. 2001 r. № 2493 (On Service in Local Government - Law of Ukraine on Jun 7 . 2001 number 2493). Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>
4. Pro mistseve samovriaduvannia - Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r.(On Local Government - Law of Ukraine on May 21, 1997). Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118>
5. Kontseptsia rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20 liut. 2006 r. № 140 (The concept of civil service legislation in Ukraine : President of Ukraine Decree of February 20 . 2006 № 140). Mode of access : <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html>
6. Pytannia upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 18 lyp. 2011 roku № 769/2011 (The management of the civil service in Ukraine : President of Ukraine Decree of 18 July . 2011 number 769 /2011). Mode of access : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
7. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 1085 vid 9 hrud. 2010 r. (On optimization of central authorities : President of Ukraine Decree № 1085 on Dec 9 . 2010). Mode of access : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
8. Pro deiaki pytannia shchodo realizatsii zakhodiv, pov'yazanykh z optymizatsiieiu systemy tsentralnykh ta mistsevnykh orhaniv vykonavchoi vlady : rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy vid 9 ver. 2011 r. № 277/2011-rp (On some issues regarding the implementation of measures related to the optimization of central and local executive bodies: the order of the President of Ukraine on September 9 . 2011 number 277/2011-rp). Mode of access : <http://www.president.gov.ua>.

9. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovt-siv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lyst. 2011 r. № 1198-r (On Approval of the Concept of Reform of state officials , local government officials and local councilors : Cabinet of Ministers of Ukraine dated Nov 28 . 2011 № 1198 -p). Mode of access : <http://kmu.gov.ua>.
10. Pro administratyvni posluhy - Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. №5203 -VI (On Administrative Services - Law of Ukraine from 06.09.2012 , № 5203 -VI). Mode of access : <http://zakon3.rada.gov.ua>
11. Kontseptsiia derzhavnoi rehionalnoi polityky vid 02 lyp. 2008 r. (The concept of regional policy on July 2 . 2008). *Ofitsiyni web-sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta budivnytstva Ukrainy*. Mode of access : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
12. Kontseptsiia reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini (The concept of local government reform in Ukraine). *Ofitsiyni web-sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta budivnytstva Ukrainy*. Mode of access : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
13. Pro obiednannia terytorialnykh hromad: proekt novoi redaktsii Zakonu Ukrainy (Associations of local communities : new draft Law of Ukraine). *Ofitsiyni web-sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta budivnytstva Ukrainy*. Mode of access : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
14. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: proekt Zakonu Ukrainy (On the basis of regional policy : the draft Law of Ukraine). *Ofitsiyni web-sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta budivnytstva Ukrainy* (). Mode of access : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
15. Pro derzhavnu sluzhbu - Zakon Ukrainy vid 17 lyst. 2011 r. № 4050-VI (On Civil Service - Law of Ukraine on Nov 17 . 2011 № 4050 -VI). Mode of access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
16. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady - Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 r. №3166-VI (On the central authorities - the Law of Ukraine of 17.03.2011 № 3166 -VI). Mode of access: <http://zakon3.rada.gov.ua>
17. Pro stratehiiu derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012 - 2016 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 1 liutoho 2012 r. № /2012 (On the strategy of personnel policy for 2012 - 2016 years: Decree of the President of Ukraine on February 1, 2012 № / 2012). Mode of access: <http://www.president.gov.ua>
18. Pro Prezydentskyi kadrovyy rezerv «Nova elita natsii» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 kvitnia 2012 r. № 246/2012 (On presidential talent pool « new elite of the nation» : Decree of President of Ukraine dated April 5, 2012 № 246 /2012). Mode of access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>
19. Pytannia reformuvannia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 9 hrudnia 2011 roku №1110/2011 (The reform of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine : President of Ukraine Decree of 9 December 2011 № 1110 /2011). Mode of access : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>
20. Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii - Zakon Ukrainy vid 07.04.2011 r. № 3206 (On the Prevention and Combating of Corruption - Law of Ukraine of 07.04.2011 , № 3206). Mode of access : <http://zakon3.rada.gov.ua>
21. *Honcharuk N.T. Evoliutsiia administratyvnoi reformy v Ukraini (The evolution of administrative reform in Ukraine // Administrative Reform in Ukraine : Current State , Problems and Prospects : monograph). Administratyvna reforma v Ukraini: suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy: monohrafiia. D.: Monolit, 2009. 384 p.*
22. Derzhavna sluzhba v tsyfrakh (Public Service at a Glance). Mode of access [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art\\_id=363964&cat\\_id=363852&base\\_id=247084](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=363964&cat_id=363852&base_id=247084)
23. Kontseptsiia administratyvnoi reformy v Ukraini (The concept of administrative reform in Ukraine). K. : DVPP *Minnauky Ukrainy*, 1998. 62 p.
24. Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok (Public administration in Ukraine : Formation and Development). D. : *Monolyt*, 2010. 400 p.

**Гончарук Наталія Трохимівна** – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
 E-mail: [gongcharuknt@gmail.com](mailto:gongcharuknt@gmail.com)

**Honcharuk Nataliia Trokhymivna** – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
 Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
 E-mail: [gongcharuknt@gmail.com](mailto:gongcharuknt@gmail.com)

УДК 354(477):061.1

## Вплив процесу європейської інтеграції на європеїзацію державного управління в Україні

Н.М. РУДІК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: n.m.rudik@ukr.net

### Авторське резюме

Розглядається вплив європейської інтеграції на європеїзацію державного управління в Україні. За допомогою запропонованого критерію наявності елементів умовленості ЄС у відносинах з Україною аналізуються основні засоби цього впливу – двосторонні документи та односторонні ініціативи ЄС, – які є ключовими віхами процесу європейської інтеграції України. Особлива увага приділяється аналізу впливу умовленості ЄС на національну адміністративну систему. Державне управління є однією із ключових систем для досягнення умов і критеріїв членства, тому для України надзвичайної актуальності набуває успішне завершення адміністративної реформи та підвищення ефективності публічного управління на основі наближення до стандартів ЄС. Робиться висновок про те, що Угода про асоціацію здатна, у разі прийняття та набуття чинності, радикально змінити природу взаємовідносин між ЄС та Україною. З одного боку, це надасть Україні чітку перспективу набуття членства й поглибить її інтеграцію в європейський політичний, економічний та адміністративний простір, а з іншого – значно посилить асиметрію на користь ЄС стосовно виконання зобов'язань та адаптації до європейських умов та вимог.

**Ключові слова:** державне управління, європейська інтеграція, європеїзація, відносини Україна – ЄС, умовленість ЄС, критерій умовленості, адміністративна умовленість.

## The european integration impact on the europeanization of public administration in Ukraine

N.M. RUDIK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: n.m.rudik@ukr.net

### Abstract

The impact of European integration on the Europeanization of public administration in Ukraine is considered. By means of a proposed criterion for the presence of conditionality elements in EU – Ukraine relations the basic tools of the influence is analysed. These tools are bilateral agreements and unilateral EU initiatives that are key milestones of European integration of Ukraine. Particular attention is paid to analyzing the impact of EU conditionality on national administrative system. The public administration is a one of the key systems for achieving EU membership criteria. That is why, successful completion of administrative reform and improving the efficiency of public administration based on approximation to EU standards are very actual and important for Ukraine. It is concluded that the Association Agreement can, in case of adoption and entry into force, radically changes the nature of relations between the EU and Ukraine. On the one hand, it gives Ukraine a clear perspective of EU membership and deepen its integration into European political, economic and administrative space, and the other – it significantly increases the asymmetry in favor of the EU concerning meeting commitments and adaptation to European conditions and requirements.

**Key words:** public administration, European integration, Europeanization, Ukraine – EU relations, EU conditionality, conditionality criterion, administrative conditionality.

**Постановка проблеми.** Починаючи з 1990-х рр. науковцями приділяється все більше уваги процесу європейської інтеграції посткомуністичних країн, значенню критеріїв вступу та вимог ЄС у реалізації ними національних стратегій реформ. Дослідницький інтерес науковців до аналізу європейської інтеграції цих країн зумовлений тим, що цей процес дав величезний обсяг емпіричного матеріалу, який потребує наукового осмислення, тим більше, що європеїзація посткомуністичних країн не заверши-

лася з набуттям членства в ЄС. Особливу увагу зарубіжні вчені приділяють аналізу впливу ЄС на трансформаційні процеси, які відбулися в країнах-кандидатах у процесі їх європейської інтеграції.

В основі теоретичного доробку зарубіжних дослідників у цій сфері лежить концепція європеїзації як процесу системних змін, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя держав-членів або держав-кандидатів під впливом процесу європейської інтеграції. Русійними

силами європеїзації є зовнішні стимули (винагорода) та санкції ЄС, які країна, що здійснює прийняття правил і норм Союзу, враховує під час розрахунку вигід і витрат цього процесу. На думку учених, саме ця пояснювальна модель, яка керується логікою наслідків, дозволяє зрозуміти динаміку, що лежить в основі обумовленості ЄС, тобто набору наперед обговорених та зафіксованих політичних зобов'язань, які є передумовою початку переговорів про вступ, а згодом і набуття повноцінного членства в Союзі.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Вітчизняний науковців процес європеїзації найчастіше цікавить під час аналізу впливу вимог ЄС на Україну в контексті курсу на європейську інтеграцію. Як правило, досліджується процес адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, проблеми та перспективи запровадження норм і правил ЄС у конкретній сфері державного управління України або галузі національної економіки. В ряді праць І. Грицяка, О. Оржель, О. Рудіка, Л. Прокопенка, М. Лахижі, Н. Шаповалової, І. Озимок, К. Волчук та інших науковців проаналізовано дефініцію європеїзації, розглянуто певні аспекти та тенденції розвитку цього процесу, показано його вплив на систему публічного адміністрування, проаналізовано вплив обумовленості ЄС на треті країни.

З огляду на завершеність роботи над Угодою про асоціацію та на перспективи її підписання й набуття чинності перед вітчизняними науковцями постало завдання глибокого дослідження та ретельного аналізу сутності й динаміки процесу європеїзації. У світлі наявності в ЄС адміністративного критерію вступу, особливої уваги науковців потребує процес європеїзації системи державного управління в Україні, наближення її до європейських стандартів під впливом адміністративної обумовленості ЄС.

**Метою дослідження** є з'ясування впливу процесу європейської інтеграції на процес європеїзації державного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи вплив ЄС на Україну в цілому та на національну адміністративну систему зокрема, доцільно зазначити, що процес європеїзації має принаймні три зовнішні виміри, які можна класифікувати так [8, р. 5]: 1) європеїзація держав-членів, яка полягає у постійному та цілеспрямованому впливі ЄС на держави, що вже є членами Союзу; 2) європеїзація країн-кандидатів, яка охоплює країни, що отримали чітку та недвозначну перспективу набуття членства в Союзі, і діє переважно у формі обумовленості ЄС з виразними елементами асиметричності; 3) європеїзація третіх країн, яку можна охарактеризувати як явний чи опосередкований

вплив ЄС на країни, що є його сусідами або партнерами, деякі з яких прагнуть вступити в Союз, але поки що не мають чіткої перспективи членства. Останній вимір цілком поширюється й на Україну. Прагнення вступити в ЄС є важливою особливістю внутрішньої та зовнішньої політики будь-якої третьої європейської країни, оскільки об'єктивно піднімає відносини з ЄС на якісно новий рівень, що суттєво посилює його вплив на неї. ЄС може впливати на треті країни як силою прикладу (неформально), так і за допомогою укладання та реалізації двосторонніх угод та інших документів (формально). Формалізований вплив ЄС може містити елементи обумовленості, дія яких значно посилюється після отримання країною статусу кандидата на вступ. На нашу думку, критерієм застосування Європейським Союзом елементів обумовленості у відносинах з Україною є наявність у двосторонніх документах та односторонніх ініціативах Союзу положень, що містять вимогу виконання Україною певних політичних зобов'язань (узгодженість та послідовність трансформаційних змін і реформ, прийняття правил і норм ЄС тощо) як передумови набуття членства в Союзі в цілому або переходу до наступного етапу реалізації національної стратегії європейської інтеграції зокрема.

Для України, як перехідної країни, що прагне вступити в ЄС, але не має чітко визначеної перспективи членства, зовнішніми стимулами або винагородами ЄС можуть бути будь-які дії або рішення Союзу, які можна трактувати як кроки, що прямо або опосередковано підтверджують європейський вибір нашої держави, враховують її інтеграційні інтереси під час вироблення європейської політики або сприяють досягненню цілей національної стратегії європейської інтеграції. Такими діями є, наприклад, рішення ЄС щодо початку переговорів про укладення нового базового (посиленого) договору між Україною та ЄС (2007 р.) нині відомого як Угода про асоціацію. Безперечним стимулом для України є також підписання двосторонньої угоди про спрощення оформлення віз (червень 2007 р.), а згодом і рішення про надання Україні плану дій зі скасуваннявізового режиму (2010 р.).

Розвиток відносин між ЄС та Україною з моменту набуття нею незалежності можна в цілому охарактеризувати як конструктивний і взаємовигідний, але непослідовний та обмежений, особливо з огляду на існуючий потенціал у стосунках між найбільшим і найпотужнішим європейським регіональним міждержавним об'єднанням і найбільшою за розміром європейською країною з розвинутою промисловістю та сільським господарством. Основні віхи співробітництва України з ЄС знайшли своє

відображення у відповідних двосторонніх документах або документах чи ініціативах ЄС: Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС), Європейська політика сусідства (ЄПС), План дій Україна – ЄС (ПД), ініціатива «Східне партнерство», Порядок денний асоціації Україна – ЄС (ПДА). Нарешті, це Угода про асоціацію, невід’ємною частиною якої є Угода про створення зони вільної торгівлі (ЗВТ), та Угода про безвізовий режим, які сьогодні є основними документами, що визначають відносини між Україною та ЄС.

Основним документом, що регулює двосторонні відносини між Україною та ЄС і є їх правовою основою, є Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, підписана в 1994 р. (Україна стала першою з пострадянських держав, з якою ЄС уклав подібну угоду). УПС набрала чинності в лютому 1998 р. Строк дії даної Угоди офіційно завершився в березні 2008 р., але вона автоматично підлягає пролонгації до моменту набуття чинності нової Угоди про асоціацію.

Політико-правовий статус УПС суттєво відрізнявся від Європейських угод про асоціацію, підписаних у 1991 – 1992 рр. з посткомуністичними країнами ЦСЄ, які на той час обрали курс на європейську інтеграцію. Україна натомість демонструвала орієнтацію на пострадянський простір, що обумовило повільні темпи політичних і економічних реформ, що надало можливість Європейській Комісії і лідерам держав-членів ЄС уникнути обговорення питання членства України в Союзі. Фактично українська влада погодилася з цим рішенням і співробітництво на рівні УПС на той час оцінювалося як політично виправданий і взаємовигідний крок. Зрозуміло, що УПС не могла містити жодного елемента обумовленості, оскільки була лише базовим документом, який започатковував співробітництво між Україною і ЄС з широкого кола політичних, торгівельно-економічних та гуманітарних питань на найближче десятиріччя.

В 1998 – 2004 рр. у відносинах України з ЄС характерним було створення нормативно-правових та інституційних засад двостороннього співробітництва. Саме в ці роки набула чинності і почала діяти УПС, було сформовано інституційну основу співробітництва ЄС (зокрема створено Українську частину Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС), затверджено стратегію та програму інтеграції України в ЄС, створено механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Даний період можна назвати «інкубаційним» для створення передумов формування обумов-

леності ЄС щодо України, у межах якого у двосторонніх відносинах створювалася критична маса для їх подальшого поглиблення.

Масштабне розширення ЄС на Схід в 2004 – 2007 рр. не лише перетворило Україну на безпосереднього сусіда ЄС. По-перше, членами ЄС стали пострадянські країни Балтії і посткомуністичні країни ЦСЄ, які не тільки на практиці довели правильність та життєздатність обраного ними наприкінці 1980-хх – на початку 1990-х рр. курсу на європейську інтеграцію, а й наочно продемонстрували свою спроможність щодо успішної реалізації національних стратегій реформ, що і дозволило їм вступити в ЄС. Зі вступом в ЄС колишніх «побратимів» по СРСР та Східному блоку європейська інтеграція набула для українців більш знайомих та зрозумілих обрисів, наповнивши досить абстрактне, бідне за змістом поняття Європейського Союзу та європейської інтеграції, конкретними рисами. По-друге, табір прихильників вступу України в ЄС поповнився країнами, які на основі власного історичного досвіду вважали критично необхідною успішну європейську інтеграцію України і наполягали на необхідності її системної підтримки з боку ЄС. Всередині ЄС з’явилася досить велика група країн, що пропонували Європі нове бачення України – як потенційного кандидата на вступ.

Нарешті, на момент вступу перших країн ЦСЄ, ЄС набув значного досвіду формування обумовленості та застосування її інструментів, з урахуванням їх особливостей як посткомуністичних. Європеїзація, що спочатку існувала лише як теоретичний концепт, набула виразного практичного виміру і характеристик, які можна було якісно і кількісно оцінити. Одночасно із черговим розширенням, керуючись необхідністю створення на своїх кордонах смуги стабільності та безпеки, ЄС у травні 2004 р. започаткував Європейську політику сусідства, що поширювалася й на Україну. Ця політика на основі єдиного підходу охопила 16 держав-сусідів ЄС, включаючи країни Східної Європи, Північної Африки та Близького Сходу. Основними інструментами ЄПС є плани дій, які укладені з 10 країнами, у тому числі й з Україною. Слід зазначити, що ЄПС із самого початку свого існування і до сьогодні залишається односторонньою ініціативою (політикою) ЄС і не є результатом двосторонніх угод з країнами, що підпадають під її дію.

Зміна влади, що відбулася в Україні на початку 2005 р., надала нового імпульсу україно-європейським відносинам. Керівництво країни запропонувало ЄС переглянути вже сформований на той час погляд на майбутнє Об’єднаної Європи не просто в географічному, а в міжнародно-політичному і безпековому вимірах.

Нова редакція Плану дій Україна – ЄС, яку після тривалих і складних двосторонніх консультацій прийняли у лютому 2005 р., була покликана вивести відносини між Україною та ЄС на якісно новий рівень.

Імплементация розрахованого на три роки ПД мала на меті сприяти реалізації положень УПС як діючої основи співробітництва України та ЄС та підтримувати мету України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних та соціальних структур шляхом значного наближення українського законодавства, норм та стандартів до законодавства ЄС, закладення міцної основи для подальшої економічної інтеграції, у тому числі через ЗВТ (після вступу України до СОТ). З тексту документа випливало, що результати досягнення цілей ПД вплинуть на загальний розвиток відносин Україна – ЄС, а це, у свою чергу, стане основою для розгляду можливості укладення нової посиленої угоди та її рамок. Зазначені перспективи стали тими винагородами, на які могла розраховувати Україна у разі сумлінного виконання нею визначених у ПД пріоритетів діяльності. Серед пріоритетів, яким у ПД приділялася особлива увага, були такі, що повністю відповідають Копенгагенським критеріям вступу: посилення стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права; забезпечення поваги до свободи ЗМІ та свободи слова; поступова ліквідація обмежень та нетарифних бар'єрів, які перешкоджають двосторонній торгівлі та реалізації необхідних регулятивних реформ; покращення інвестиційного клімату шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощення адміністративних процедур та боротьби з корупцією; податкова реформа, покращення функціонування податкової адміністрації та ефективне використання державних коштів; наближення законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів ЄС; посилення дієздатності адміністративних та судових органів [4].

Ще однією односторонньою ініціативою ЄС є «Східне партнерство», яка стала однією з регіональних та багатосторонніх програм співробітництва у межах ЄПС. На початку травня 2009 р. відбувся установчий саміт цієї ініціативи, за результатами якого було прийнято Спільну заяву, згідно з якою «Східне партнерство» є доповненням до двосторонніх договірних відносин між ЄС та кожною з країн-партнерів (вихідна позиція України). З огляду на те, що Україна не розглядає «Східне партнерство» як рамкову політику, двосторонній вимір ініціативи для України зводиться до тих його нових елементів, яких ще не було у двосторонніх відносинах з ЄС. До них належать

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови та Програма регіонального розвитку. В жовтні 2010 р. сторонами підписано Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови. Урядом України затверджено план інституційних реформ для виконання зазначеної програми [6], яким, поміж іншого, передбачені консультації з Комісією щодо підготовки технічного завдання для проведення комплексної інституційної оцінки системи державного управління, а також щодо залучення програми SIGMA для проведення оцінки та підготовки пропозицій щодо плану інституційної реформи у сфері сприяння виконанню Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Серед перспектив, які ЄС запропонував Україні у межах ЄПС, дослідники виділяють два потужні та комплексні стимули: укладення Угоди про асоціацію, невід'ємною частиною якої стануть положення про створення поглибленої та всеохоплюючої ЗВТ, і Угоди про безвізовий режим. Після визнання чергових парламентських виборів (березень 2006 р.) такими, що відповідають демократичним стандартам, сторони в лютому 2007 р. розпочали переговори про укладення нової посиленої угоди.

Переговори про посилену угоду та ЗВТ набули нового змісту після Паризького саміту ЄС – Україна (вересень 2008 р.), на якому сторони прийняли спільну декларацію, в якій зазначалося, що нова Угода, яка буде називатися Угодою про асоціацію, залишає відкритим шлях до подальшого поступального розвитку відносин між Україною та ЄС, оскільки передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію України з ЄС. Європейський Союз визнав європейські прагнення України та привітав її європейський вибір. Документ уперше закріпив визнання України з боку ЄС як європейської держави, що має спільні цінності з ЄС.

На виконання домовленостей щодо підготовки нового практичного інструменту на заміну Плану дій Україна – ЄС, термін чинності якого спливав у березні 2009 р., в червні 2009 р. сторонами було схвалено «Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементации Угоди про асоціацію». Метою цього документа є забезпечення підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ще до завершення переговорів, підписання та набрання нею чинності. Документ набув чинності 23 листопада 2009 р.

ПДА принципово відрізняється від Плану дій Україна – ЄС тим, що його реалізація здійснюватиметься на принципах спільної власності та спільної відповідальності за кінцевий результат. З огляду на зазначену вище мету,

можна з упевненістю стверджувати, що ПДА містить елементи обумовленості ЄС у вигляді пріоритетів і завдань, які вимагають негайних дій до набуття чинності Угоди про асоціацію. Вони охоплюють усі найважливіші питання, пов'язані з виконанням груп політичних та економічних критеріїв вступу в ЄС, зокрема «існування стабільних інститутів, що є гарантіями демократії», «верховенство права, повага до прав людини і меншин та їх захист», «існування діючої ринкової економіки» та «спроможність упоратись з ринковими силами та тиском конкурентного середовища в межах Європейського Союзу» [5].

Підтвердженням наявності в ПДА елементів обумовленості є також закріплене в цьому документі положення про те, що його імплементація відбуватиметься відповідно до таких спільних керівних принципів, як: досягнення суттєвих результатів шляхом прогресивної імплементації практичних заходів та спільне оцінювання. Саме вимірюваність досягнутих результатів та їх спільне оцінювання дозволить сторонам, а особливо ЄС, робити висновки щодо серйозності інтеграційних намірів України і на їх основі вдаватися до конкретних кроків у вигляді винагороди або санкцій.

На сьогодні Угода про асоціацію між Україною та ЄС за своїм обсягом та змістом є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшою міжнародною угодою з третьою країною, коли-небудь укладеною Європейським Союзом. В МЗС України зазначають, що «порівняно з УПС Угода про асоціацію є якісно новим, поглибленим форматом відносин між Україною та ЄС. Угоди такого типу були укладені свого часу з країнами Центральної та Східної Європи і є важливим та логічним кроком на шляху наближення в перспективі до наступного етапу – укладення угод про вступ до ЄС. Завдяки цьому Україна наблизилася до балканських країн, які кілька років тому уклали з ЄС угоди про стабілізацію та асоціацію» [3]. Експерти зазначають, що з набранням чинності Угода могла б стати основою та орієнтиром для важливих комплексних і системних політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ в Україні, та остаточно підтвердити вибір європейської моделі суспільного та економічного розвитку. Закладені в Угоді взаємні та односторонні зобов'язання сторін (які потребують окремого аналізу), у тому числі значний обсяг зобов'язань України щодо наближення свого законодавства та практики його застосування до права ЄС та відповідних міжнародних стандартів, перетворюють її на потужний інструмент європеїзації національної системи державного управління [2].

Аналіз досвіду нових держав-членів ЄС і країн-кандидатів, які виконували або виконують Угоди про асоціацію, свідчить про те, що урядами цих країн здійснювалася спеціальна підготовча робота з управління змінами, спільними рисами якої стали [1, с. 1 – 2]:

- створення спеціального органу виконавчої влади для координації роботи уряду з імплементації положень Угоди, комунікації з іншими спеціальними органами виконавчої влади та зацікавленими гравцями;

- розробка та прийняття національної програми виконання Угоди про асоціацію як стратегічного документа, що містить заходи з виконання зобов'язань на основі визначених коротко-, середньо- та довгострокових пріоритетів;

- розбудова інституційної спроможності виконавчої вертикалі (центральні, територіальні та місцеві органи виконавчої влади) в усіх секторах, охоплених зобов'язаннями країни за угодою з ЄС.

Якщо взяти до уваги, що і створення координаційного органу, і прийняття національної програми потребують відповідного рівня адміністративної спроможності (горизонтальна координація, стандарти якості, методологія виконання національних програм, система моніторингу виконання програм, звітування, контроль) та належного кадрового забезпечення (кваліфікаційні вимоги, система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців), то стане зрозумілим той обсяг роботи з реформування адміністративних систем та приведення їх у відповідність до європейських вимог, з яким стикаються всі країни-кандидати або країни, які бажають вступити в ЄС.

Підготовка та підписання Угоди, хоч який складний і виснажливий цей процес, є лише створення передумов для реалізації амбітного завдання – запровадження в Україні європейських стандартів, зокрема адміністративних, що є надзвичайно складним для виконання завданням навіть за ідеальних умов, не говорячи вже про українську специфіку. Безперечно, Угода сприятиме європеїзації державного управління в Україні, оскільки ініціює дію адміністративної обумовленості ЄС, яка є перевіреним часом інструментом формування та територіального поширення європейського адміністративного простору.

Угода про ЗВТ, яка є частиною Угоди про асоціацію, та Угода про безвізовий режим також сприятимуть європеїзації, незважаючи на те, що є досить вузькоспеціалізованими документами. Так, метою створення ЗВТ між Україною та ЄС є формування спільного економічного простору у рамках поступової економічної інтеграції до спільного європейського ринку

шляхом поетапної реалізації чотирьох свобод – вільного руху товарів, послуг, капіталу та робочої сили. Оскільки створення ЗВТ, окрім суто економічних заходів, передбачає наближення внутрішньої політики України, зокрема у сфері конкуренції, корпоративного управління, захисту прав інтелектуальної власності, державних закупівель до загальноприйнятих правил міжнародної та європейської практики, а також забезпечення прозорості та передбачуваності регулювання внутрішнього ринку нашої держави, то стає очевидним, що для укладення Угоди та її реалізації необхідне докорінне реформування політики і управління в торговельно-економічній сфері. З огляду на це, Угода про ЗВТ міститиме багато елементів обумовленості, виконання яких поглибить процес європеїзації України в цілому, і державного управління зокрема.

**Висновки.** Підводячи підсумок аналізу основних двосторонніх документів Україна – ЄС та односторонніх документів чи ініціатив ЄС щодо їх впливу на європеїзацію державного управління в Україні, можна зробити такі висновки:

– починаючи з 2005 р., спостерігається виразна тенденція до поступового посилення впливу ЄС на зміст та спрямованість внутрішньої політики України шляхом уміщення елементів європейської обумовленості в контекст односторонніх або двосторонніх документів чи ініціатив;

– попри значний досвід формування та застосування обумовленості, який ЄС набув у процесі європейської інтеграції посткомуністичних країн ЦСЄ, зміст її для України не є незмінним, через існування тенденції до висунення нових і більш детальних умов, особливо

в міру поглиблення двосторонніх відносин і визнання європейської перспективи нашої країни;

– ступінь обумовленості, яку ЄС застосовує до України, значно варіюється від документа до документа, перш за все, через непослідовність та високий ступінь непередбачуваності національної політики європейської інтеграції, а також внаслідок так званого стомлення від розширення, яке переживає Союз після прийняття 12 нових членів;

– державне управління України є однією з ключових для досягнення умов і критеріїв членства систем, на яку спрямована дія обумовленості ЄС; у цьому зв'язку надзвичайної актуальності набуває успішне завершення адміністративної реформи, підвищення ефективності публічного управління на основі наближення до стандартів ЄС; у будь-якому разі до уваги братиметься і загальний стан відносин між ЄС та Україною;

– Угоди про асоціацію та ЗВТ здатні, у разі прийняття та набуття чинності, радикально змінити природу взаємовідносин між ЄС та Україною, з одного боку, надавши нашій країні чітку перспективу набуття членства й поглибивши її інтеграцію в європейський політичний, економічний та адміністративний простір, а з іншого – значно посиливши асиметрію на користь ЄС у виконанні зобов'язань та пристосування до європейських умов та вимог.

З огляду на зроблені вище висновки слід зазначити, що, незважаючи на критичне ставлення та певний скептицизм експертів і дослідників щодо дієвості обумовленості ЄС у випадку з Україною, процес європейської інтеграції є важливим чинником європеїзації державного управління в Україні.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Борода М. Виконання Угоди про асоціацію з ЄС: від імітації виконання до роботи на результат / М. Борода, О. Мірошниченко, О. Татаревський, І. Шевляков. – Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/57/51/PB\\_6\\_April\\_2010\\_UKR.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/57/51/PB_6_April_2010_UKR.pdf)
2. Кузьо М. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: особливі взаємини, засновані на цінностях / М. Кузьо. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/EU-Ukraine%20Association.pdf>
3. Переговори щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/2822.htm>
4. План дій «Україна – Європейський Союз». Європейська політика сусідства (Розпорядження КМУ від 12 лютого 2005 р. № 36 «Про схвалення проекту Плану дій «Україна – ЄС»). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. – Режим доступу : [http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/37082/pda\\_ukr.doc](http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/37082/pda_ukr.doc)
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про деякі питання підготовки та впровадження програми Всеохоплюючої інституційної розбудови» від 10 листоп. 2010 р. №2078. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2078-2010-%F0>
7. Copenhagen European Council – 21 – 22 June 1993. Presidency Conclusions. – Access mode : [http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop_en.htm)
8. Gawrich A. Neighbourhood Europeanization trough ENP. The Case of Ukraine / A. Gawrich, I. Melnykovska, R. Schweickert // KFG Working Paper Series. – № 3. – August 2009.

## REFERENCES:

1. *Boroda M.* Vykonannya Uhody pro asotsiatsiiu z YeS: vid imitatsii vykonannya do roboty na rezultat (Implementation of the Association Agreement with the EU: from simulation to implementation of the outcome). Mode of access: [http://www.icps.com.ua/files/articles/57/51/PB\\_6\\_April\\_2010\\_UKR.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/57/51/PB_6_April_2010_UKR.pdf)
2. *Kuzo M.* Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom: osoblyvi vzaiemny, zasnovani na tsinnostiakh (The Association Agreement between Ukraine and the European Union: a special relationship based on values). Mode of access: [http://parlament.org.ua/upload/docs/EU-Ukraine%20Association\\_.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/EU-Ukraine%20Association_.pdf)
3. Perehovory shchodo Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta ES (Negotiations on the Association Agreement between Ukraine and the EU). Mode of access : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/2822.htm>
4. Plan dii «Ukraina – Yevropeyskyi Soiuz». Yevropeiska polityka susidstva (Rozporiadzhennia KМУ vid 12 liutoho 2005 r. № 36 «Pro skhvalennia proektu Planu dii «Ukraina – ES») (Action Plan «Ukraine - EU». The European Neighbourhood Policy (CMU on February 12, 2005 № 36 «On approval of the draft Action Plan» Ukraine - EU «)). Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Poriadok dennyi asotsiatsii Ukraina – ES dlia pidhotovky ta sprianniia implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu (Agenda of the EU - Ukraine to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement). Mode of access : [http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/37082/pda\\_ukr.doc](http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/37082/pda_ukr.doc)
6. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro deiaki pytannia pidhotovky ta vprovadzhennta prohramy Vseokhopliuichoii instytutsiinoi rozbudovy» vid 10 lystop. 2010 r. #2078 (Cabinet of Ministers of Ukraine «On some issues of preparation and implementation of the Comprehensive Institution Building» 10 lystop. 2010 number 2078.). Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2078-2010-%F0>
7. Copenhagen European Council – 21 – 22 June 1993. Presidency Conclusions. – Access mode : [http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop_en.htm)
8. Gawrich A. Neighbourhood Europeanization trough ENP. The Case of Ukraine / A. Gawrich, I. Melnykovska, R. Schweickert // KFG Working Paper Series. – № 3. – August 2009.

**Рудік Надія Михайлівна** – кандидат наук з державного управління, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [n.m.rudik@ukr.net](mailto:n.m.rudik@ukr.net)

**Rudik Nadiia Mykhailivn** – PhD in public administration, associate professor  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public  
administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [n.m.rudik@ukr.net](mailto:n.m.rudik@ukr.net)

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077

## Механізм розгляду звернень громадян: досвід Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Л.О. ЛАЗАРЄВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
 Національної академії державного управління при Президентіві України,  
 м. Дніпропетровськ, Україна  
 E-mail: alisa\_d@ukr.net

### Авторське резюме

У статті аналізується процедура розгляду звернень громадян Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та його регіональними представництвами. Розглядаються можливості удосконалення механізму роботи зі зверненнями та пропонуються шляхи його уніфікації.

Діяльність омбудсмена по виконанню покладених на нього обов'язків потребує чіткого механізму реалізації. Структурованість апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, спеціалізація його представників, діяльність новостворених регіональних представництв є безперечно позитивним аспектом діяльності з точки зору професіоналізму та швидкості оцінки проблем, що постають перед Уповноваженим. Але під керівництвом однієї посадової особи в результаті розгляду звернень громадян апарат має не тільки відображати єдину законну позицію Уповноваженого, але й бути гармонізованим, злагодженим. Удосконалення потребує як система зв'язків між усіма структурними підрозділами апарату і Уповноваженим у вертикальних та горизонтальних зв'язках, так і система технічної реєстрації та обробки даних щодо звернень. Доступність звернення має свою зворотну сторону, яка проявляється у величезній кількості звернень, яку складно розглянути у встановлені законом строки через обмеженість ресурсів, і різницю у розгляді звернень на центральному та регіональному рівнях.

**Ключові слова:** звернення громадян, акт реагування, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

## Mechanism of appeals: experience of the Ukrainian Parliamentary Commissioner for human rights

L.O. LAZARIEVA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
 E-mail: alisa\_d@ukr.net

### Abstract

The article deals with the process of consideration of appeals by The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and its regional offices. Consider possibilities of improvement the mechanism of an appeal and the ways of its unification.

Activities of the Ombudsman to carry out its duties require a clear mechanism for implementation. Structuring device of The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the specialization of its members, the activities of the new created regional offices is certainly a positive aspect of the business in terms of professionalism and speed estimation problems faced by the Commissioner. But under the direction of one officer as a result of consideration of appeals device should not only reflect the sole legal position of the Commissioner, but also must be harmonized, coordinated. Improving the system requires connections between all departments of the apparatus and the Commissioner in vertical and horizontal connections and system technical recording and processing of data on appeals. Availability of treatment has its downside, which manifests itself in an its enormous number, which is difficult to consider the statutory deadlines because of limited resources, and the difference in considering applications at central and regional levels.

**Keywords:** appeals, the act of response, The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the regional representative of The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.

**Постановка проблеми.** Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як інститут омбудсмена у своїй сутності, сприяє забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, встановленню партнерських відносин між державою, особистістю і суспільством, а та-

кож відновленню справедливості при взаємному примиренні сторін або дії в рамках «public relations». При цьому він реалізує функції: дослідницьку; сприяння парламентському контролю; реформістську; консультативну; інформаційну; виховну; інтегративну. Зміст діяльності

© Л.О. Лазарева, 2013

омбудсмена полягає в аналізі фактів порушень прав особистості. У процесі свого дослідження він вивчає, спостерігає, рекомендує, пропонує, інформує, консультує і т.д. Усі ці дії потребують чіткого механізму реалізації. Звернення до омбудсмена в країнах, що дотримуються курсу побудови демократичного державного управління, є, безумовно, позитивним елементом встановлення позитивного діалогу між народом і державною владою. Та при цьому процедуру звернення слід максимально спростити для заявника, який у встановлені законом строки повинен отримати акт реагування Уповноваженого, але в той же час не варто забувати про необхідність удосконалення процедури розгляду звернення апаратом Уповноваженого. Тому дослідження діючої системи механізму роботи із зверненнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як на центральному, так і на місцевому рівнях є актуальним.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Аналіз досліджень із зазначеної теми свідчить про інтерес науковців до ситуації з захистом прав громадян в Україні у роботах Бойцової В. [2], Дідковської І. [3], Закоморної К. [4], Марцеляк О. [6], Тодики Ю. [9]. Питання механізмів у науці «Державне управління» досліджувалося Королюк Ю. [5], механізму реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади – Ткачовою Т. [7, 8]. Окрему увагу у своїх роботах приділив місцевим уповноваженим з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини Батанов О [1].

**Метою дослідження** є визначення шляхів удосконалення механізму розгляду звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його регіональних представництв шляхом дослідження існуючого механізму розгляду звернень для подальшої його уніфікації та спрощення.

**Виклад основного матеріалу.** Структура апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має наступні підрозділи:

- Управління з питань дотримання процесуального законодавства;
- Управління міжнародного співробітництва;
- Управління адміністративно-господарського забезпечення;
- Управління документального забезпечення та прийому громадян;
- Управління комунікативної політики та зв'язків з громадськістю;
- Управління з питань дотримання прав у галузі інформаційного права;
- Управління з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності;
- Департамент з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав;

- Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму;

- Відділ планово-фінансової діяльності та бухгалтерського обліку;

- Відділ кадрової роботи та державної служби;

- Відділ інформаційних технологій.

Управління та департаменти є підрозділами для роботи зі зверненнями громадян, відділи забезпечують внутрішню роботу апарату. Навіть враховуючи особливості статусу Уповноваженого в системі органів державної влади, типова схема обробки документації органами державної влади зберігається, але опишемо її більш детально.

Незалежно від способу подачі, як-то – гаряча лінія Уповноваженого, письмове звернення, особистий прийом, звернення за допомогою мережі Інтернет, – звернення реєструється в Базі звернення громадян. Управління документального забезпечення та прийому громадян проводить попередню класифікацію звернення, виходячи з даних, що заповнюються в картці звернення. У картці звернення зазначаються:

- дата реєстрації звернення;
- номер вхідного документа;
- особисті дані заявника, які включають в себе прізвище, ім'я, по батькові, адресу, а також установа, посада, номер телефону;
- особливості звернення (одноосібне або колегіальне);
- кількість сторінок звернення;
- найменування суб'єкта, який порушив права заявника;
- вид звернення;
- форма звернення (гаряча лінія, письмове звернення, особистий прийом, мережа Інтернет);
- категорія заявника;
- зміст питання звернення;
- підрозділ-виконавець;
- дані про попереднє звернення;
- реєстратор;
- класифікатор;
- резолюція;
- автор резолюції;
- до кого розподілено звернення;
- дата доручення;
- додаткова інформація.

Управління документального забезпечення та прийому громадян передає картки звернень з доданими до них документами Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, або, в разі його відсутності, Керівнику Секретаріату Уповноваженого, які перевіряють класифікацію та можуть її змінити в разі незгоди. Після цього звернення повертаються до Управління документального забезпечення та прийому громадян, яке передає звернення по розподі-

лених класифікацією Управлінням. Начальник управління визначає начальника відділу, якому підвідомча скарга. На цій стадії так само визначається необхідність залучення до розгляду звернення додаткових департаментів або управлінь. Такі департаменти дають свій висновок, інформацію або ж інші залежні від них дані, про що вказують у довідці, яку відправляють начальнику відповідного управління. Разом з цією довідкою справа передається безпосередньому виконавцю, який готує відповідь Уповноваженого.

Відповідь передається для перевірки виконавцем начальнику відділу, далі – начальнику управління, і, в результаті, Уповноваженому з прав людини. На цій стадії можливі повернення для доопрацювання на будь-якому рівні будь-якого з виконавців. Підписана Уповноваженим (або, в разі його відсутності, Керівником Секретаріату) відповідь повертається в Управління документального забезпечення та прийому громадян, звідки відправляється заявнику у встановлені законом терміни.

Якщо у процесі розгляду справи виявляється порушення прав і свобод людини і громадянина, Уповноважений має право направити у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення для вжиття цими органами заходів для усунення відповідних порушень. Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачено два види актів реагування: подання і конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Акт реагування Уповноваженого не є обов'язковим елементом розгляду кожного звернення, а є результатом комплексної роботи над зверненнями, виявлення основних загроз у порушеннях прав людини та громадянина і направлений на усунення цих загроз на масштабних рівнях (як-то: на рівні міста, області, держави).

Так, звернення до Уповноваженого на центральному рівні є принципово формалізованим, кожне звернення проходить певний набір дій для його розгляду, і у своїй абсолютній більшості розгляд звернення є документальним. Це, звичайно, не є фактором, який впливає на якість розгляду звернення. Але розгляд звернень на рівні представництв наразі має зовсім інший вигляд. По-перше, регіональні представництва не підключені до Базу звернень громадян, і реєстрація звернень відбувається у Журналі реєстрації звернень громадян, причому ці звернення і в подальшому не вносяться в Базу звернень громадян, а вносяться лише у статистику Щорічної доповіді Уповноваженого. Але в Журналі реєстрації звернень реєструються не лише звернення, які надійшли на місцевому рівні, але й звернення, які надійшли до Уповноваженого у Києві і були класифіковані для розгляду відповідним представництвом. Тут вже виникає загроза дублювання звітності, адже частина звернень реєструється і в центральному апараті, а при розподіленні – ті самі звернення реєструються і в регіональному представництві, а в звітності представництво надає інформацію по розгляду всіх звернень, що зареєстровані в Журналі реєстрації звернень. По-друге, основний вид роботи зі зверненнями у регіональних представництвах – це надання консультацій під час особистого прийому. Така кількість консультацій у разі перевищує кількість звернень, на які представництвом надається документально оформлена відповідь представництва (окрім звернень, що передані для розгляду представництва з центрального органу). І фактично весь механізм розгляду звернення до представництва Уповноваженого у регіоні має вигляд зворотних зв'язків «заявник-безпосередній виконавець».

На перший погляд механізм розгляду звернень на центральному рівні досить складний, обтяжений великою кількістю зворотних зв'язків і перевірок підготовленого акта реагування на різних стадіях його підготовки. При цьому механізм розгляду звернення на місцевому рівні занадто спрощений, є таким, що «випадає» з загального механізму розгляду звернень, має поки що іншу функціональну направленість. Альтернативним варіантом уніфікації такої системи, на наш погляд, є можливість застосування до неї схеми електронного документообігу. Вона дозволяє зменшити кількість зворотних зв'язків і оптимізувати рух обігу між структурними підрозділами апарату, при цьому звернення, які надходять до Уповноваженого через регіональні представництва, обов'язково мають реєструватися у загальній Базі звернень громадян через мережу Інтернет. Також окремої уваги потребує одне з ново-

введення у систему роботи зі зверненнями громадян – введення регіональних координаторів як частини апарату Уповноваженого. Система регіональних координаторів потребує окремого наукового дослідження, але зауважимо, що регіональні координатори – це громадські організації або громадські діячі, які призначаються в віддалених регіонах на громадських засадах, до яких також можуть надходити звернення. На нашу думку такі звернення також мають бути зареєстровані в Базі звернень громадян. При цьому слід враховувати необхідність вирішення типових проблем впровадження систем електронного документообігу між центральним апаратом Уповноваженого і його регіональними представництвами, а також регіональними координаторами:

- консерватизм персоналу, недостатня освіченість у галузі інформаційних технологій, небажання навчатись і підвищувати кваліфікацію, побоювання прозорості власної діяльності для керівництва, яка виникає внаслідок впровадження системи електронного документообігу;
- відставання нормативно-методичного забезпечення роботи з електронними документами від інформаційно-технологічного;
- різноманітність програмних засобів, які використовуються для автоматизації документообігу в органах державного управління;
- часті структурні зміни в організації;
- паралельне існування традиційних «па-

перових» систем документообігу і систем електронного документообігу.

Хоча така схема дійсно зменшує кількість зворотних зв'язків між підрозділами, але її дещо проблематично застосувати до звернень до Уповноваженого через те, що офіційна відповідь Уповноваженого в будь-якому випадку повинна на кінцевій стадії потрапити до Уповноваженого, а потім відправлена заявнику. Винятком є особистий прийом представництвами та координаторами, який має консультативний характер. Можливою альтернативою є передача підготовленої відповіді безпосередньо виконавцем самому Уповноваженому або Керівнику Секретаріату, тому що вони в будь-якому випадку перевіряють відповідь перед підписанням. Другою альтернативою може бути виключення перевірки підготовленої відповіді відповідальним керівником або начальником відділу, а залишити перевірку тільки на рівні начальника управління, що теж певною мірою спростить схему і зменшить кількість стадій проходження документа. При всій позитивності діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як посередника між народом та владою, недостатньо працювати за стандартними схемами, не впроваджуючи результати аналізу тенденцій і не адаптуючи їх у роботі. Відповідність часу і сучасним способам роботи – один із шляхів побудови органами державної влади громадянського суспільства в Україні.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) / О. Батанов // [Електрон. ресурс]. – Юриспруденція on-line. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497>. – Назва з екрана.
2. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 21 с
3. Дідковська І. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз : дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Дідковська Ірина Олександрівна. – К.: Європейський ун-т, 2007. – С.137
4. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Катерина Олександрівна Закоморна. – Х., 2000. – 21 с.
5. Корольок Ю.Г. До питань сутності та співвідношення понять «механізм» і «механізм управління» в галузі науки «Державне управління» / Ю.Г. Корольок // Інвестиції: практика та досвід. – К.: ТОВ «ДКС Центр», 2011. – №7. – С. 80 – 85
6. Марцеляк А. Международный опыт функционирования некоторых специализированных омбудсменов / А. Марцеляк. – Режим доступа : <http://yajurist.info/mejdunarodnie-otnosheniya/mezhdunarodnyj-opyt-funkcionirovaniya-nekotoryh-specializirovannyh-ombudsmenov.html>. – Название з екрана.
7. Ткачова Т.М. Механізм реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади / Т.М. Ткачова // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2011. – Вип.53. – С. 276 – 283
8. Ткачова Т.М. Механізм реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади / Т.М. Ткачова // Держава і право:Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2011. – Вип. 53. – С.276 – 283
9. Тодика Ю.М. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини // Конституційне право України / Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк. – Харків, 1997. – С. 147 – 149.

REFERANCES:

1. *Batanov O.V.* Mistsevyi upovnovazhenyi z prav terytorialnoi hromady v mekhanizmi zakhystu prav liudyny (problemy teorii ta praktyky) (Local Commissioner local community in the mechanism of protection of human rights (the problems of theory and practice)). *Yurysprudentsiia on-line*. Mode of access: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497>.
2. *Boytsova V.V.* Pravovoy institut ombudsmena v sisteme vzaimodeystviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.01 (Legal institution of Ombudsman in the interaction between the state and civil society : Author. dis. Dr. ... jurid. : 12.00.01). M., 1995. 21 p.
3. *Didkovska I.* Ombudsmen u systemi instytutiv pravovoi derzhavy: porivnialno- politolohichniy analiz : dys... kand. polit. nauk: 23.00.02 (Ombudsman institutions in the system of law : comparative political analysis : dis ... candidate. flight. sciences: 23.00.02). K.: *Yevropeiskiy un-t*, 2007. P.137
4. *Zakomorna K.O.* Instytut ombudsmana yak zasib zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna (porivnialno-pravovyi analiz) : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02 (Ombudsman as a means of ensuring the rights and freedoms of man and citizen (comparative legal analysis) : Abstract. Thesis . Dr. ... Legal. sciences: 12.00.02). Kh., 2000. 21 p.
5. *Koroliuk Yu.H.* Do pytan sutnosti ta spivvidnoshennia poniat «mekhanizm» i «mekhanizm upravlinnia» v haluzi nauky «Derzhavne upravlinnia» (By the nature of and relationship between the concepts «mechanism» and «control mechanism» in science «State Government»). *Investytsii: praktyka ta dosvid*. K.: TOV «DKS Tsentri», 2011. № 7. P. 80 – 85
6. *Martselyak A.* Mezhdunarodnyy opyt funktsionirovaniya nekotorykh spetsializirovannykh ombudsmenov (International experience in the operation of some specialized ombudsmen). Mode of access: <http://yajurist.info/mejdunarodnie-otnosheniya/mezhdunarodnyj-opyt-funktsionirovaniya-nekotoryh-spezializirovannyh-ombudsmenov.html>.
7. *Tkachova T.M.* Mekhanizm realizatsii prava hromadian na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady (Mechanism for ensuring the right to appeal to the executive authorities). *Derzhava i pravo : zb. nauk. pr. Yurydychni i politychni nauky*. K.: *In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho NAN Ukrakhny*, 2011. Vyp.53. P. 276 – 283
8. *Tkachova T.M.* Mekhanizm realizatsii prava hromadian na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady (Mechanism for ensuring the right to appeal to the executive authorities). *Derzhava i pravo:Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky*. K.: *In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho NAN Ukrakhny*, 2011. Vyp. 53. P. 276 – 283
9. *Todyka Yu.M.* Upovnovazhenyi Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny (Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights). *Konstytutsiine pravo Ukrainy Yu.M. Todyka, O.V. Martseliak*. Kharkiv, 1997. P. 147 – 149.

**Лазарева Леся Олександрівна** – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
 E-mail: [alisa\\_d@ukr.net](mailto:alisa_d@ukr.net)

**Lazarieva Lesia Oleksandrivna** – postgraduate

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
 Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
 E-mail: [alisa\\_d@ukr.net](mailto:alisa_d@ukr.net)

УДК 351:35.075.5

## Механізми державного регулювання трансформаційних процесів у системі судової влади України

А.Г.БАШТАННИК

Академія муніципального управління, м. Київ, Україна  
E-mail: rv\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua

В.В.БАШТАННИК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: ddepartment-law@mail.ru

### Авторське резюме

Функціонування правової держави вимагає втілення принципів верховенства права, при цьому діяльність держави, її органів окреслена нормами Конституції, законодавчих актів, іншими нормативними актами, а права і свободи людини та їх гарантії визначають пріоритети державної діяльності. За таких умов змінюється і роль суду як органу судової влади, що, здійснюючи судочинство на засадах законності, об'єктивності та неупередженості, вирішує конфліктні ситуації в усіх сферах правових відносин, включаючи визначення міри відповідальності держави та її органів перед людиною і громадянином, особи перед особою та особи перед державою. Невід'ємною умовою побудови в Україні демократичної правової держави є становлення сильної та незалежної судової влади, дієвості якої передбачає передусім створення єдиної судової системи та гарантування незалежності здійснення правосуддя на основі функціонування раціональних механізмів державного регулювання у системі судової влади. Дослідження базуються на основі використання комплексу загальнонаукових і спеціальних наукових методів дослідження. Зокрема, застосування системного підходу надало можливість розглянути нормативно-правове регулювання організації та діяльності правосуддя в його розвитку і виявити причинну обумовленість такого розвитку. Застосування методу функціонального аналізу дозволило сформулювати уявлення щодо проблемних питань у здійсненні правосуддя в Україні. Розвиток і вирішення сучасних проблем судової системи європейських країн обумовлені такими факторами, як: особливості проведення судових реформ; структура судоустрою; структура адміністративної юстиції (відділена від судової системи); визначальна роль Президента України у призначенні суддів, забезпечення незалежності суддів. Раціонально організована система судів та органів, що забезпечують функціонування судової влади, є однією із гарантій справедливого й ефективного правосуддя. Така система потребує вдосконалення з метою реалізації засад судочинства, визначених Конституцією та міжнародними зобов'язаннями України щодо забезпечення права кожної особи на захист компетентним і неупередженим судом, а також з метою наближення правосуддя до громадян. Для забезпечення права особи на розгляд справи в розумний строк, а також інших прав, гарантованих статтею 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод доцільно побудувати таку систему загальних судів, яка була б оптимальною і відповідала потребам суспільства.

**Ключові слова:** державна влада, судова влада, судова система, суд, механізми державного управління, органи влади.

## The mechanisms of state regulation of transformation in the judicial system Ukraine

A.H. BASHTANNYK

Municipal management academy, Kiev, Ukraine  
E-mail: rv\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua

V.V. BASHTANNYK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: ddepartment-law@mail.ru

### Abstract

Functioning of of law demands implementation of the rule of law, the activities of the state, its agencies outlined provisions of the Constitution, laws, other regulations, and the rights and freedoms and their guarantees determine the priorities of the state. Under these conditions change and the role of the court as a judicial body that exercise justice on the principles of legality, objectivity and impartiality solve conflicts in all areas of legal relations, including the determination of degree of responsibility of the state and its organs

© А.Г.Баштанник, В.В. Баштанник, 2013

of man and citizen, person to individual and the individual to the state. Under these conditions, an essential condition for building in Ukraine a democratic state is to establish a strong and independent judiciary, the validity of which primarily provides a unified judicial system and thus guaranteeing the independence of justice, based on rational functioning mechanisms of public regulation in the judicial system. article based on the use of complex general and specific research methods. In particular, of system approach application provided an opportunity to consider the legal regulation of the organization and the judiciary in its development and to identify the causality of such development. Application of functional analysis allowed to form ideas about issues of justice in Ukraine. In the context of the application of European experience in reforming of the judiciary should be emphasized that the development and solution of contemporary problems of the judicial system of the European countries caused by factors such as characteristics of judicial reform, the structure of the judicial system, the structure of administrative justice (separate from the court system), which determines the role of the President of Ukraine in the appointment of judges, ensure the independence of judges. Rationally organized system of courts and to ensure the functioning of the judiciary is one of the guarantees of a fair and effective justice. Such system needs to be improved in order to implement the principles of justice, determined by the Constitution and its international commitments Ukraine to ensure the right of every person to protect a competent and impartial court and to the approximation of justice to citizens. To ensure the individual right to trial within a reasonable time, as well as other rights guaranteed by Article 6 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms should build a system of courts of general jurisdiction, which would be optimal and meet the needs of society.

**Keywords:** state power, the judiciary, the judicial system, the court, mechanisms of public administration, public authority, independence of judges.

**Постановка проблеми.** Реформування судової системи з огляду на надзвичайно важливі правові, соціальні, економічні, політичні й інші наслідки має бути науково обґрунтованим, системним та продуманим. Судова реформа безпосередньо стосується кожної людини, захисту її прав і свобод. Здійснювані впродовж останніх років заходи щодо реформування судової системи не привели до створення належних умов для функціонування безстороннього, незалежного і справедливого суду. Однією з основних причин цього є здійснення такого реформування без раціонально побудованої стратегії, без чітко визначених цілей, нерідко - на хибних концептуальних засадах. Саме тому реформування має обов'язково ґрунтуватися на адаптації в Україні передового зарубіжного досвіду розробки ефективних моделей справедливого судочинства в контексті побудови європейської моделі правової держави й одночасно - ефективної механізму державного регулювання в системі судової влади.

Питання функціонування судової влади традиційно є актуальними і активно досліджуються вітчизняною та зарубіжною юридичною наукою. Але переважна більшість наукових робіт присвячена спеціальним проблемам конституційного та процесуального права, питанням судового устрою. Щодо відповідних загальнотеоретичних проблем, то вони й досі залишаються малодослідженими. Це особливо стосується обґрунтування владної природи судової системи, з чого випливають визначення її місця в системі поділу влади та системі державного управління.

Демократична трансформація українського суспільства передбачає перетворення в сфері парламентської, адміністративної, муніципальної, судової діяльності з метою створення умов

формування в Україні демократичної, правової держави. Цієї мети можна досягти тільки за умови наявності ефективної державної влади, заснованої на принципі поділу влади. Актуальність даної статті обумовлена тим, що прийняття в 2010 р. нового Закону України «Про судoustрій і статус суддів» суттєво змінило зміст і напрям діяльності судів зі зміцнення законності в державі, захисту прав і свобод людини в адміністративному, конституційному, господарському, цивільному і кримінальному судочинстві.

Таким чином, Україна одержала унікальну можливість створити таку судову систему, яка, спираючись на позитивний досвід діяльності судових систем інших держав, змогла б ефективно виконати призначену їй роль у суспільстві - стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини. Однак специфіка судової влади - однієї із самостійних гілок державної влади - до кінця не усвідомлена ні в суспільстві, ні на рівні державного апарату. Без повноцінної судової влади інші гілки державної влади є неефективні, а це обумовлює й неефективність системи державної влади в цілому.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблема раціональної побудови та функціонування судової системи традиційно є актуальним науковим завданням і активно досліджується вітчизняною і зарубіжною юридичною наукою. Теоретичну основу дослідження щодо проблем структури судової системи та принципів її побудови складають праці вітчизняних учених-правознавців В.Андрейцева, В.Бойка, В.Бринцева, А.Зайця, Р.Калюжного, І.Коліушка, А.Колодія, Р.Куйбіди, В.Копейчикова, М.Козюбри, В.Котюка, С.Лисенкової, В.Маляренка, В.Онопенка, О.Петришина, Ю.Пивоварова, В.По-

горілка, С. Прилуцького, Д. Притики, О. Ригіної, А. Селіванова, В. Святоцького, В. Скоморохи, О. Скакун, А. Стрижака, Є. Танчева, В. Ткаченка, Ю. Тодики, М. Титова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, В. Шипкіна, С. Шумського та ін.

**Метою дослідження** є комплексний аналіз теоретичних та практичних проблем формування та реалізації механізмів державного регулювання здійснення судової реформи в Україні у контексті становлення ефективного правосуддя, яке відповідає європейським стандартам захисту прав та інтересів людини і громадянина. Зазначена мета обумовила постановку і розв'язання наступних завдань, зокрема встановити особливості формування механізмів державного регулювання здійснення судової реформи в Україні, визначити подальші напрями реформування судової системи України, виявити проблемні питання правового регулювання окремих інститутів, які потребують негайного вирішення найближчим часом.

Невирішеними проблемами виступають теоретичні та практичні проблеми реалізації судової реформи в Україні, сутність реформування судової системи, шляхи адаптації законодавства України до європейських стандартів. Складовими частинами проведеного дослідження стали питання визначення концептуальних напрямків здійснення реформи судової системи; здійснення правосуддя; з'ясування закономірностей законодавчого та організаційного забезпечення судової реформи в Україні; визначення проблемних питань, які повинні були вирішуватись у ході проведення судової реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із основоположних принципів громадянського суспільства, змістом людського буття є соціальна справедливість. Її забезпечення й дотримання у сучасних країнах здійснює судова влада – складова державної влади, що чинить правосуддя уповноваженими на те державними органами (судами) шляхом справедливого розв'язання правових конфліктів між окремими громадянами, між громадянами та органами влади й організаціями. Захист громадянських прав і свобод – визначальна характеристика правової держави [1; 256].

Завдання раціонально організованого державного управління – сформулювати раціональний механізм державного регулювання процесів забезпечення конституційно визначених прав і свобод, їх реалізації та захисту. У свою чергу, механізм державного регулювання – це система нормативно визначених, взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації завдань і функцій та наділених спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності.

Судова влада є невід'ємною частиною механізму державного регулювання суспільних процесів. В юридичній літературі, багатьох офіційних документах судова влада ототожнюється з правосуддям. Однак саме правосуддя тлумачиться і в широкому, і у вузькому значеннях: як будь-яка діяльність, що здійснюється судом і тільки як розгляд справ у судовому засіданні. З цих позицій правомірним є визначення поняття судової влади. Отже, судова влада – самостійна і незалежна гілка державної влади, утворена для вирішення на основі закону шляхом здійснення правосуддя державними органами – судами в особі суддів і залучених у встановлених законом випадках до здійснення правосуддя представників народу соціальних конфліктів між державою і громадянами, самими громадянами, юридичними особами, контролю за конституційністю законів; захисту прав громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади і посадовими особами; контролю за додержанням прав громадян при розслідуванні; встановленні юридичних фактів.

До поняття судової влади зазвичай включають сукупність таких відповідальних владних повноважень, якими наділено суд з метою поновлення порушеного права і справедливості, застосування заходів державного примусу до осіб, що зазіхають на державні інтереси, законні інтереси громадян та їх об'єднань, у тому числі заходів кримінального покарання до злочинців. Незалежна судова влада є важливим дійовим інструментом здійснення стримувань і протидії у механізмі поділу влади. За своїм призначенням і функціональними можливостями вона має особливу перевагу перед іншими гілками влади, бо не існує такої діяльності держави в особі її органів, яка не підлягала б судовому контролю.

Правосуддя забезпечує дотримання прав і свобод громадян та захист їх у випадку порушення, є гарантом законності й порядку у суспільстві. Значення судових органів у сучасних державах полягає ще й у тому, що вони виступають своєрідним регулятором відносин у суспільстві, яке складається з різних, часто-густо конфліктуючих груп та індивідів з різними цінностями, сподіваннями, інтересами [1; 87]. Система правосуддя має розв'язувати конфлікти, що виникають між окремими громадянами, між групами громадян (асоціаціями, організаціями, об'єднаннями), між окремим громадянином та державою. В. Лемак узагальнює методологічні підходи до розуміння сутності правової реформи у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці, виділяє серед них такі: 1) правова реформа зводиться до реформування лише публічно-правової сфери суспільства і в цьому сенсі називається державно-правовою

реформою («вузький підхід»); 2) вона спрямована на реформування правової системи суспільства, її структури та окремих компонентів («розширений підхід»). При цьому правова реформа – це державна політика, спрямована на системні перетворення за допомогою юридичних засобів сутності держави, її основних функцій, правових основ стосунків із суспільством та окремими індивідами на основі принципів конституціоналізму та правової держави [2].

Відповідно до одного з визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, «стандарт» – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою, як модель чи приклад. Зазначається, що слово стандарт (standard) утворює синонімічний ряд із словом критерій (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовано такі характеристики, як правило або принцип, чи ні. Отже, стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ [3;151].

Таким чином, стандарти судочинства є складовою частиною міжнародних стандартів прав людини, оскільки вони покликані забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини. Судочинство є важливою гарантією законності реалізації суб'єктами їхніх прав та обов'язків; надає можливість визначити якість їх виконання, дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів суб'єктів. Разом із тим термін «європейські стандарти» для більш детального вивчення можна розглядати не тільки на рівні Ради Європи (під такими стандартами маються на увазі положення Конвенції 1950 р. та практика їх застосування Європейським судом із прав людини, яка є надзвичайно важливою в аспекті тлумачення Конвенції, забезпечення уніфікованого застосування її норм усіма державами-учасниками та істотно впливає на формування єдиних європейських стандартів) [4;55-62], але і на рівні правових систем окремих європейських держав. Отже, стандарти судочинства можна визначити, як систему правових норм, принципів і правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав особи в судовому процесі та способи реалізації таких прав. Серед міжнародних стандартів діяльності судів особливе місце займають стандарти доступності судочинства, його оперативності та своєчасності. Дані стандарти

діяльності визначені Системою стандартів і вимірювань успішності судів, яку було розроблено в США ще в 1987 р. Відповідно до положень даної системи, доступність як стандарт діяльності суду передбачає його відкриту діяльність, можливість бути присутніми на судових засіданнях, зручність використання самого приміщення суду, право брати участь у судових засіданнях, незважаючи на наявні в особи фізичні вади, повага до особи з боку працівників суду, справедливий розмір судових зборів. Оперативність і своєчасність відображає дотримання строків вчинення процесуальних дій судом, починаючи з моменту відкриття провадження у справі до моменту вручення стороні копії рішення [5].

Аналіз нормативної бази у сфері судоустрою свідчить про те, що відсутність детально розроблених доктрин (концепцій) судового менеджменту спричиняє нечіткість і непослідовність пропозицій по вдосконаленню системи управління ефективністю правосуддя. Декларативною і відірваною від життя виглядає констатація, що відповідно до принципу поділу влади судові і організаційно-управлінські функції не повинні поєднуватися в рамках судової влади й що «важливо – чітко розмежувати повноваження суддів і органів виконавчої влади». У формуванні цього концептуального положення міститься кілька методологічних помилок. По-перше, без належних конституційних підстав організаційно-управлінські функції виокремлюються зі складу судової влади. По-друге, усередині самої системи управлінські процеси жодним чином не перетинаються з повноваженнями виконавчої влади. Тому в такому контексті непотрібно ніяких розмежувань.

Натомість у сучасній науково-теоретичній думці немає одностайності щодо визначення сутності державного впливу (управління) на судову владу, зокрема, визначення поняття механізми державного регулювання в системі судової влади. Адже під державним управлінням у сфері судочинства не можна розуміти тільки законодавче закріплення та матеріально-технічне забезпечення роботи судів. Дана діяльність є ширшою, до якої окремі автори відносять питання організації судових органів, управління кадрами судових органів, перевірку організації роботи судових органів та ін. Тобто, судове управління поєднує в собі функції, які сьогодні належать декільком органам. На нашу думку, даний інститут повинен розвиватися, тому що з'ясування шляхів удосконалення діяльності з організаційного забезпечення судів практично може відбуватися саме у контексті визначення ролі та місця державного управління судовою системою України.

Суспільні трансформації, що відбуваються на нинішньому етапі розвитку України, у пері-

од становлення й розвитку правової держави, формування громадянського суспільства актуалізуються дослідження сутності судової влади й гарантій забезпечення її незалежності [6]. Незалежність судової влади є однією з вагомих демократичних засад суспільства, реалізація якої – важлива умова побудови правової держави. Проблема незалежності судової влади не обмежується окремою державою, а привертає увагу міжнародного співтовариства, тому можливо говорити про інтернаціоналізацію стандартів у галузі судоустрою. Вступивши в 1995 р. до Ради Європи, Україна прийняла на себе певні зобов'язання щодо забезпечення незалежності судової влади та її носіїв. Аналіз судової практики зарубіжних країн засвідчив, що з позицій організації діяльності судової влади, судова незалежність – це незалежність судової системи в цілому від виконавчої та законодавчої гілок влади, що передбачає право людини на незалежний суд, право й обов'язок судді бути незалежним у процесі прийняття рішень, включає реальну матеріальну і фінансову незалежність суду й водночас базується на реальному державному механізмі закріплення особливого статусу суддів.

Незважаючи на декларовану на конституційному рівні єдність органів судової влади, на сьогодні в Україні функціонують кілька самостійних судових систем, які мають відокремлене кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, свої ради суддів, кваліфікаційні комісії тощо [7]. Кожна з цих систем має й власне процесуальне забезпечення, у кожній з них навіть власне розуміння й основних категорій доказового права. Першочерговими проблемами організаційного, процесуального та методологічного забезпечення сучасного судочинства виступають: організаційне приведення органів судової влади України відповідно до задекларованого законодавством України принципу єдності судової системи та створення єдиного і рівного для всіх суб'єктів правовідносин державного суду з покладанням на нього здійснення функцій правосуддя у справах, що виникають з будь-яких правовідносин; здійснення правосуддя має відбуватися в межах системи процесуальних норм, що підпорядковані єдиним принципам. Разом з тим, на підставі аналізу міжнародно-правових актів у галузі організації судової влади слід зробити висновок про те,

що незалежність суддів як носіїв судової влади включає й відповідні моральні вимоги. Особливість професії судді з позиції етичних вимог полягає в наявності морального права вирішувати долю інших людей. Наділення правом бути суддею означає суспільну довіру йому, для збереження якої з боку суспільства суддя повинен додержуватися загально визнаних моральних вимог. Моральний самоконтроль судді, дотримання ним етичних вимог робить суд доступним для членів суспільства, дозволяє виключити сумніви в безсторонності суддів.

**Висновки.** Судова влада - це той новий політичний і правовий феномен, який адекватно відображає прагнення побудувати на українській землі правову державу, засновану на доктрині поділу влади. Судова влада за своїм призначенням і функціональними особливостями має особливу перевагу перед іншими гілками влади і полягає ця перевага в тому, що не існує такої діяльності держави в особі її органів, яка не підлягала б судовому контролю. Проведене дослідження показало, що судова реформа не буде ефективною, якщо вона проводитиметься окремо від заходів, спрямованих на розбудову України як демократичної, соціальної та правової держави.

Судова реформа має бути однією з компонентів правової реформи, за якої актуалізується вдосконалення законодавчого процесу, підвищення якості законів, приведення їх у повну відповідність із Конституцією України та міжнародних зобов'язань держави. У контексті формування сучасної парадигми реформування судової системи мають бути передбачені першочергові й перспективні, системні й цілісні, науково обгрунтовані й методологічно виважені заходи й засоби завершення судової реформи в Україні відповідно до потреб правової демократичної держави й громадянського суспільства. Розробка та реалізація ефективних механізмів державного регулювання системи судової влади, спрямованих на реформування судової системи, надасть змогу підготувати та внести у певній послідовності взаємоузгоджені зміни до Конституції та законів України, відтак завершити формування самостійної судової влади в державі, запровадити дієвий неупереджений і незалежний механізм забезпечення прав і свобод громадян, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Академічна юридична думка / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Ін Юре, 1998. – 503 с.
2. Лемак В.В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми.: Автореф. дис. д-ра. юр. наук. 12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого – Х., 2003. – 40 с.
3. Москвич Л. М. Міжнародні стандарти ефективності судової системи та їх значення під час проведення судової реформи в Україні / Л.М.Москвич // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – № 2 (15). – С.151.

4. Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. Пріоритети судової реформи на сучасному етапі / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда // Право України. – 2010. – № 5. – С. 55-62.
5. Ригіна О. До питання про становлення та розвиток федеральної судової системи США / О.Ригіна // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2010 – Вип. 50. – С. 98-104.
6. Святоцький О. Д. Судова влада в Україні : актуальні питання реформування / О. Д. Святоцький // Право України. – 2010. – № 5. – С. 30–39.
7. Обрусна С. Ю. Теоретико-методологічні засади судового управління: щодо постановки проблеми / С.Ю.Обрусна // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 339–342 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ocjcpp.pdf>

REFERANCES:

1. Akademichna yurydychna dumka / *Za zah. red. Yu. S. Shemshuchenka* (Academic Legal Opinion). К.: *In Yure*, 1998. 503 p.
2. *Lemak V.V.* Pravova reforma v Chekhii i Slovachchyni v umovakh postsotsialistychnoi modernizatsii: teoretichni i praktichni problemy.: Avtoref. dys. d-ra. jur. nauk. 12.00.01 (Legal Reform in the Czech Republic and Slovakia in a post-socialist modernization: theoretical and practical concerns.: Author. Thesis. Dr.. jur. Science. 12.00.01). *Natsionalna yurydychna akademii Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho*. Kh., 2003. 40 p.
3. *Moskvych L. M.* Mizhnarodni standarty efektyvnosti sudovoi systemy ta yikh znachennia pid chas provedenia sudovoi reformy v Ukraini (International Standards efficiency of the judicial system and their importance in judicial reform in Ukraine). *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy*. 2009. № 2 (15). P. 151.
4. *Koliushko I.B., Kuibida R.O.* Priorytety sudovoi reformy na suchasnomu etapi (Judicial reform priorities at present). *Pravo Ukrainy*. 2010. № 5. P. 55-62.
5. *Ryhina O.* Do pytannia pro stanovlennia ta rozvytok federalnoi sudovoi systemy SShA (On the formation and development of the federal judicial system of the United States). *Visn. Lviv. Un-tu. Serii yuryd.* 2010. Vyp. 50. P. 98-104.
6. *Sviatotskyi O. D.* Sudova vlada v Ukraini : aktualni pytannia reformuvannia (Judiciary in Ukraine: issues of reform). *Pravo Ukrainy*. 2010. № 5. P. 30–39.
7. *Obrusna S. Yu.* Teoretyko-metodolohichni zasady sudovoho upravlinnia: shchodo postanovky problemy (Theoretical and methodological principles of judicial administration: on the formulation of the problem). *Forum prava*. 2010. № 2. P. 339–342. Mode of access : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ocjcpp.pdf>

**Баштанник Алла Григорівна** – аспірант  
 Академія муніципального управління  
 Адреса: 49040, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, б.26, оф. 601  
 Телефон: +38 (056) 713 45 33, E-mail: [rv\\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua](mailto:rv_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua)

**Баштанник Віталій Володимирович** – доктор наук з державного управління, професор  
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, ауд. 407  
 Телефон: +38 (056) 794-58-04, E-mail: [ddepartment-law@mail.ru](mailto:ddepartment-law@mail.ru)

**Bashtannyk Alla Hryhorivna** – postgraduate  
 Municipal management academy  
 Address: 26, Gagarin Avenue, r. 601, Dnipropetrovsk, 49040  
 Phone: +38 (056) 713 45 33, E-mail: [rv\\_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua](mailto:rv_dnipropetrovsk@nsj.gov.ua)

**Bashtannyk Vitalii Volodymyrovych** – doctor of public administration, Full Prof.  
 Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
 Address: 29, Gogol Str., r. 407, Dnipropetrovsk, 49044  
 Phone: +38 (056) 794-58-04, E-mail: [ddepartment-law@mail.ru](mailto:ddepartment-law@mail.ru)

УДК 351.78; 621.039.59

## Державне управління системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів

І.П. КРИНИЧНА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: barkri@ua.fm

### Авторське резюме

Розглядаються державно-управлінські рішення щодо безпеки в енергетичній галузі в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів. Процес європейської інтеграції України передбачає реформування всіх секторів національної економіки на засадах інноваційної моделі розвитку. Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС енергетика, ядерна безпека та охорона навколишнього середовища віднесені до пріоритетних напрямів двосторонніх відносин. Аналізується національне законодавство у сфері забезпечення ядерної безпеки, протирадіаційного та соціально-економічного захисту населення, а також стосовно ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Робиться висновок про те, що прийняття відповідних законів не є достатнім фактором ліквідації наслідків катастрофічних явищ техногенного і природного характеру. Потрібні науково обґрунтовані і забезпечені відповідним фінансуванням механізми імплементації програм запланованих заходів. В Україні відсутня загальнодержавна система поводження з радіоактивними відходами, що створює загрозу для національної безпеки і сталого розвитку економіки, а також може стати серйозною перешкодою на шляху європейської інтеграції України.

**Ключові слова:** ядерна безпека, гармонізація, європейська інтеграція, державне управління, радіоактивні відходи, поводження з відходами, протирадіаційний захист населення.

## State administration of system of nuclear safety in conditions of harmonization of european integrative processes

I.P. KRYNYCHNA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: barkri@ua.fm

### Abstract

Public administration decisions in the energy sector in terms of harmonization of European integration processes are considered. The process of European integration of Ukraine provides for reform of all sectors of the national economy on the basis of an innovative model of development. According to Agreement on Partnership and Cooperation between Ukraine and the EU, energy, nuclear safety and environmental protection referred to the priority areas of bilateral relations. The national legislation in the field of nuclear safety, radiation and socio-economic protection of population, as well as the consequences of the Chernobyl disaster are analysed. It is concluded that the adoption of appropriate laws is not sufficient factor for eliminations of the catastrophic effects of anthropogenic and natural disasters. It is required evidence-based measures and provided with appropriate funding mechanisms for the implementation of programs of planned activities. In Ukraine there is no national system for radioactive waste management that poses a threat to national security and sustainable economic development, and can be a serious obstacle to European integration of Ukraine.

**Keywords:** Nuclear safety, harmonization, European integration, public administration, radioactive waste, waste management, radiation protection of the population.

**Постановка проблеми.** Європейський Союз є найбільшим суспільно-політичним та економічним утворенням на євразійському просторі, яке об'єднує країни з високим рівнем розвитку, з високим рівнем соціальної підтримки. Звичайно ж, членство у такому союзі і престижне, і вигідне з точки зору рівня життя й існування країни. Всі ці фактори, а також бажання жити на рівні країн ЄС приваблюють до вступу в Євросоюз нових кандидатів, серед яких активну позицію займає Україна. У системі зовнішньополітичних пріоритетів України

особливе місце посідає співробітництво з ЄС. Європейський вибір нашої держави відкриває нові перспективи співробітництва з розвиненими країнами континенту, надає можливість економічного розвитку, зміцнення позицій України у світовій системі міжнародних відносин.

Розбудова незалежної України об'єктивно потребує входження її у світове господарство на організаційно-економічних засадах ринкових відносин на принципах рівноправності та взаємної вигоди у співробітництві.

Дипломатичне визнання молоді України держави більшістю країн світу прискорює й урізноманітнює розвиток її зовнішньоекономічних відносин. Об'єктивна необхідність інтеграції України у світове господарство і розвитку її міжнародних відносин безпосередньо впливає передусім з потреб використання у національній системі відтворення міжнародного поділу праці для прискорення переходу до ринкової економіки країни з метою її розвитку і зростання багатства суспільства. Така необхідність сприяє формуванню ефективної структури економіки країни, а на шляху інтеграції України до ЄС існує цілий ряд факторів, які уповільнюють цей процес.

Європейська інтеграція є закономірним соціальним процесом, який відбувається завдяки різним впливам суспільного життя в державах-членах ЄС, у державах-кандидатах і в державах-претендентах на вступ до ЄС, зокрема й управлінським. Виникнення в процесі євроінтеграції різних проблем зумовлює потребу в їх успішному розв'язанні, яке здійснює європейське управління через свою організаційну основу – інституційну систему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичний огляд наукової літератури з теми євроінтеграції України неоднозначний. Аналіз публікацій сучасних дослідників євроінтеграційних процесів України, таких як Фіалко А., Остах І., Маштабей В., Толстов С., Бурковський І. дозволяє з оптимізмом дивитися на можливість вступу України до ЄС в найближчі роки, ряд інших дослідників Зарубінський О., Дерев'янка Г. менш оптимістично сприяють вступу України до ЄС в найближчі роки і вважають, що «реальність вступу до ЄС достатньо ілюзорною, процедуру цього вступу дуже складною, мотивації, за якими Україну хотіли б прийняти до Союзу, окрім «помаранчевої революції» і сплеску демократизації, не так вже й багато».

Основну базу дослідження становлять праці вітчизняних дослідників з питань перспективи вступу України до ЄС, варіантів взаємовідносин та взаємозв'язків «Україна-ЄС», зокрема найбільш повно ці проблеми викладені у роботах Антонюка Н., Завгороднєвої Н., Кисіль В., Кіцили Л., Раєвської О., Перейми Н., Ріля Д., Асланяна Г.П., Базилюка Я.Б., Бакаєвої І.Г., Гакмана С., Гнидюка Н.А., Дерев'янка Г., Зарубінського О., Марціновського А., Мінської О.В., Пашкова М., Чалого В., Сірука М., Сушка О., Теплицького Г.М., Чалої Н.Д. та ряду ін. Але питання якості та ефективності державно-управлінських рішень системою енергетичної безпеки через призму гармонізації євроінтеграційних процесів залишаються малодослідженими.

**Відлення невирішених частин загальної проблеми.** Обраний Україною курс на європейську інтеграцію передбачає реформування всіх секторів національної економіки на засадах інноваційної моделі розвитку. Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС енергетика, ядерна безпека та охорона навколишнього середовища віднесені до пріоритетних напрямів взаємодії [3].

У зв'язку з тим, що енергетичний сектор постійно трансформується згідно із тенденціями на світових енергетичних ринках та із внутрішніми процесами; змінюються пріоритети енергетичної політики як окремих країн ЄС, так і ЄС у цілому. Особлива увага приділяється гарантуванню безпеки енергопостачання, повождення з РАВ, зростанню впливу енергетики на довкілля, тенденцій щодо згортання ядерної енергетики в окремих країнах.

**Актуальність роботи.** Актуальність теми підтверджується прийняттям низки законодавчих та нормативних актів держави із зазначених питань, зокрема: Закон України від 8 лютого 1995 року №39/95-ВР «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»; Закон України від 7 березня 2002 року № 3104-111 «Про ратифікацію Угоди про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки та Угоди про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії в галузі керованого термоядерного синтезу»; Розпорядження Президента України від 27 лютого 2001 року № 42/2001-рп «Про розроблення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року та дальшу перспективу»; Постанова Кабінету Міністрів від 16 грудня 2004 р. № 1691 «Про затвердження Державної програми забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006 – 2030 роки»; Угода про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським товариством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки від 23 липня 1999 року.

В той же час значна кількість напрямків, зафіксованих у плані дій Україна – ЄС, залишається нереалізованими, проблеми невирішеними, що не дозволяє вважати Європейську політику України успішною. З цих позицій розгляд проблем та орієнтирів України на шляху до ЄС є актуальним для докладного висвітлення, аналізу і опрацювання.

**Мета дослідження** роботи полягає у підвищенні якості та ефективності державно-управлінських рішень системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

На сьогоднішній день майже 35% попиту країн ЄС на електроенергію задовольняється за рахунок її виробництва на АЕС. В останні роки ця енергія є найбільш конкурентоспроможною у порівнянні з традиційними джерелами її виробництва (крім ГЕС), при цьому правова система країн-членів ЄС підтримує встановлені стандарти безпеки. В той же час, проблеми дальшого поводження з відпрацьованим ядерним паливом та вплив фактора наслідків Чорнобильської аварії значно ускладнили перспективи розвитку атомної енергетики [1; 2; 3; 4].

Особливою проблемою є перетворення об'єкта «Укриття» на ЧАЕС в екологічно безпечну систему. Рішення про проведення таких робіт прийнято у березні 2001 року Міжвідомчою комісією з питань вирішення проблем ЧАЕС. Роботи проводяться під патронатом ЄС за рахунок спеціального фонду, керівництво яким здійснює ЄБРР. 26 країн ЄС узяли на себе зобов'язання донорів по створенню фонду у 768 мільйонів євро для будівництва нового саркофага. Міжнародним проектом Shelter Implementation Plan (SIP) перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему передбачається провести в три етапи, заключний із яких має закінчитися у 2050 році. Це – стабілізація стану об'єкта, спорудження конфаймента (нової захисної оболонки), виймання матеріалів, що містять паливо.

У липні 2003 року було підписано грантову угоду з ЄБРР на суму 75 мільйонів євро на виконання проекту стабілізації «Укриття». Проведення стабілізаційних заходів суттєво знизить вірогідність обрушення конструкції об'єкта і дозволить перейти до наступного етапу – спорудження нового безпечного конфаймента, завершення будівництва якого заплановано на 2008 р. [1; 2; 3].

Підприємства атомно-промислового комплексу при нормативному функціонуванні не є основними забруднювачами (існує міжнародний контроль рівня безпеки), але потенційна можливість аварій (типу Чорнобильської) та проблеми із зберіганням і похованням радіоактивних відходів залишаються, що негативно впливає на розвиток галузі.

На теперішній час в Україні фінансово не забезпечені заходи щодо запобігання екологічним катастрофам в ядерній енергетиці, головним з яких є: технічне переоснащення, перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно-безпечну систему; модернізація систем фізичного захисту; удосконалення ядерного контролю на об'єктах, де використовуються ядерні матеріали. Якщо уряд реалізує вищезазначені заходи та загальний рівень енергетичної безпеки у 2030 році зросте у порівнянні до 2000 року [1; 4].

Так, у Законі України «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС і перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему», в якому відсутній термін введення в експлуатацію НБК. Головним питанням залишається співпраця Європейського банку реконструкції і розвитку, який займається фінансовими питаннями. У 2009 р. ЄБРР виділив для України 135 мільйонів євро для завершення будівництва саркофага, яке пов'язується з ЄВРО – 2012, що у черговий раз натякає на аморальність формування європейського адміністративного простору на користь політики.

Також сьогодні державою на законодавчому рівні не закріплені взаємовідносини між споживачами та постачальниками комунальних послуг. При розробці схем з боку державного управління, відключення споживачів не враховуються наслідки погіршення медико-соціального (епідеміологічного) стану. Якщо раніше АЕС України за критеріями безпеки не поступалися східноєвропейським АЕС, то зараз по оцінці експертів західноєвропейської асоціації організацій ядерного регулювання, безнадійно відстали від Угорщини, Чехії, Словаччини, Болгарії і навіть від Литви яка експлуатує реактори РБМК чорнобильського типу.

Усім відомо про вплив Чорнобиля на свідомість європейців, тому демократичні уряди змушені час від часу заспокоювати антиядерні настрої в суспільстві. Таким заходом була вимога Євросоюзу до деяких центрально - європейських країн щодо закриття АЕС з реакторами російського виробництва як умови їхнього вступу в ЄС. Незважаючи на те, що про термін закриття АЕС у країнах вже оголошено, це питання на сьогодні залишається відкритим [2].

В країнах ЄС поводження з відпрацьованим ядерним паливом є дуже важливим і актуальним питанням. Основні принципи державної політики України у сфері поводження з РАВ визначені в Законі «Про поводження з радіоактивними відходами» і Державною програмою поводження з радіоактивними відходами, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 2015. В Україні накопичені значні об'єми РАВ. Вони утворились внаслідок аварії на ЧАЕС та експлуатації атомних електростанцій. 90% об'єму всіх РАВ сконцентровано в Зоні відчуження, яку утворили як змушену міру [1]. На сьогодні ця зона не виконує ролі бар'єрної функції на шляху міграції радіонуклідів, тому що владою не вирішені питання щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему і зняття АЕС з експлуатації, тому зона радіаційного зараження після Чорнобильської катастрофи не звузилась.

Також передбачені Меморандумом про закриття ЧАЕС, ключовими об'єктами інфраструктури зняття ЧАЕС з експлуатації є сховище відпрацьованого ядерного палива (СВЯП – 2), завод з переробки рідких радіоактивних відходів (ЗПРРВ) та промисловий комплекс із поводження з твердими радіоактивними відходами (ПКПТРВ). Відповідно до загальнодержавної «Програми–2009» конкретні терміни введення в експлуатацію цих об'єктів взагалі не передбачаються. Таке ставлення уряду України і ЄБРР до проблеми об'єкта ЧАЕС – Укриття можна пояснити непрофесійним управлінням та використанням цієї проблеми на користь політичних амбіцій. Увага, з якою громадська думка як України, так і світу до вирішення проблем ЧАЕС – Укриття, зникла.

Так у 2007 році ООН прийняла резолюцію про завершення після 2016 року активної фази своєї діяльності з чорнобильських питань, а країни Великої сімки практично перестали займатися проблемою будівництва об'єкта «Укриття». В свою чергу повертає до себе увагу необов'язковість і непрофесіоналізм на всіх рівнях управління процесом вирішення проблеми ЧАЕС – Укриття Асамблеї донорів Чорнобильського фонду України, тому що ЄБРР поправ усі терміни реалізації програм з будівництва в Чорнобилі. Розвитку співпраці з країнами ЄС в ядерній галузі сприяло укладення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС. Продовженням цього процесу стало укладення Угоди про співробітництво в галузі керованого термоядерного синтезу від 23 липня 1999 р. та Угоди про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки від 23 липня 1999 р.

Проте для більш широкого міжнародного співробітництва використовуються далеко не всі можливості. Так, Україна не вживає ніяких заходів, щоб стати членом Європейського центру ядерних досліджень – ЦЕРНу. У той же час його членами є Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина, Болгарія, Румунія – держави, в яких значно нижчий рівень розвитку ядерної фізики. Членство в ЦЕРНі забезпечує більш прийнятний режим для розміщення в країні його замовлень, що є цільовою підтримкою фахівців і підприємств, які працюють за передовими технологіями. Українські вчені мають нові розробки, проте для їх впровадження в міжнародні проекти необхідно членство країни в ЦЕРНі (ЦЕРН – організація, що за своїм статусом взаємодіє тільки з виконавчою владою). Поки що ЦЕРН зацікавлений в залученні українських можливостей, але якщо державна політика в цьому питанні залишиться без змін, Україна назавжди втратить останню можливість зберег-

ти своє місце серед провідних у ядерній фізиці країн.

Дуже важливою для України є участь у розробці проекту міжнародного ядерного реактора INPRO, оскільки це забезпечить умови оволодіння передовими ядерними технологіями і найскорішого їхнього впровадження у вітчизняну енергетику. Треба збільшити зусилля по залученню інвестицій в наукові розробки, поширювати роботи у рамках міжнародних програм, що вже ведуться: по програмі TESIS (безпека АЕС), проекту SIP (спорудження об'єктів поводження з РАВ), проекту OSAD (участь у здійсненні програми «Міжнародна кооперація у ядерному розвитку», підготовка і підвищення кваліфікації фахівців по програмам МАГАТЕ, обмін досвідом з інофірмами), проекту SAD (розробка електроядерної технології), проект ITER (термоядерні технології) та ін. [7].

За часів Радянського Союзу загальне керівництво подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС здійснювалось Урядовою Комісією, яка була наділена для цього всіма повноваженнями, необхідними для ефективного вирішення цієї проблеми. Сьогодні такого органу в Україні немає, тому ЄБРР контролює Україну щодо використання коштів за призначенням і ефективно. Також вся організація і технологічна діяльність щодо вирішення «чорнобильських проблем» теж має здійснювати Україна, але за західними стандартами.

Тому, на наш погляд, виникла ситуація, коли вкрай необхідно підключити громадськість та створити професійно громадське управління процесами подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, як самостійної системи загальнодержавного і світового значення. Обов'язковими, тісно пов'язаними елементами якої повинні стати гармонізація національних і європейських відносин між Україною і ЄБРР у сфері розмежування прав, обов'язків і відповідальності кожної із сторін за кінцеві результати спільної роботи.

Завдяки зв'язку між цілями і функціями в європейському управлінні необхідно побудувати нову логічну схему, в якій цей зв'язок буде взаємообумовлений. Відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість є складовими *acquis communautaire*, який впливає на європейське управління. Кожна складова важлива для встановлення демократичного й ефективного європейського управління та його подальшого розвитку. У сукупності вони є основою демократії і верховенства права і повинні застосовуватись на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному й місцевому.

**Висновки.** Україна практично не має сучасної інфраструктури по збиранню, транспор-

туванню, переробці, збереженню і похованню РАВ. Найважливіші елементи такої інфраструктури не забезпечують повною мірою надійне й безпечне поводження з РАВ, як це потрібно на сучасному рівні, а комплексна програма поводження з радіоактивними відходами не виконується.

Відсутність конструктивних і цілеспрямованих дій і заходів з боку всіх гілок влади України знижує якість та ефективність вирішення глобальних питань щодо поховання радіоактивних матеріалів, а життя населення стає ще більш небезпечним. В Україні відсутня загальнодержавна система поводження з РАВ, яка повинна стати збалансованою з урахуванням інтересів і взаємних обов'язків виробників РАВ і організацій, відповідних за їх зберігання і поховання. Така ситуація створює загрозу для національної безпеки і стійкого розвитку економіки, а також являє собою перешкоду для інтеграції в європейські структури, створення державного фонду поводження з РАВ та прийняттю довгострокової національної цільової

програми поводження з РАВ. Прийняття низки законодавчих актів, направлених на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, в цілому, зіграло тільки частково позитивну роль. Поряд із цим затвердження недостатньо обґрунтованих законодавчих норм для прийняття рішень щодо протирадіаційного та соціально-економічного захисту населення призвели до розбалансування витрат державного бюджету, більша частина яких направлялась на соціальні компенсації і дуже мало на проведення контрзаходів. Прийняття законів не може бути достатнім фактором ліквідації наслідків катастрофічних явищ як техногенного, так і природного характеру, якщо механізми їх впровадження і практичної реалізації програм запланованих заходів науково необґрунтовані і не забезпечені відповідним фінансуванням. Внаслідок відсутності дієвості державного управління адаптувати систему ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів дуже складно.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. 20 лет Чернобыльской катастрофы. Взгляд в будущее: //Национальный доклад Украины. – К.: Аттика, 2006. – 232 с.
2. Закон України «Про ратифікацію Угоди про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським співпартнерством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки та Угоди про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським співпартнерством з атомної енергії в галузі керованого термоядерного синтезу» [Електронний ресурс]:. № 3104-111: від 7 берез. 2002 р // www.rada.gov.ua.
3. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки [Електронний ресурс]: Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квіт. 2002 року // www.rada.gov.ua.
4. Постанова Верховної Ради України «Про підсумки парламентських слухань «Енергетична стратегія України на період до 2030 року» [Електронний ресурс]:. №2455-111: від 24 трав. 2001 р // www.rada.gov.ua.
5. Енергетика України на шляху до Європейської інтеграції [Текст]: монографія Шевцов А. І. [та ін.]. – К.: ВК «Орбіта-Сервіс». – 165 с.
6. Гауин П. Дж. Поддержка новаторства. Начинается первый этап международного проекта по инновационным ядерным реакторам и топливным циклам [Текст] / П. Дж. Гауин., Ю. Купиц. // Вена: Бюллетень МАГАТЭ. – 2001. – Том 43. – № 3.
7. Шевцов А.І. Паливні проблеми ядерної енергетики України [Текст] / А.І. Шевцов, М.Г. Земляний, А.З. Дорошевич// Технополіс. – 2003. – № 10.

#### REFERANCES:

1. 20 let Chernobylskoy katastrofy (20 years after the Chernobyl disaster. Looking to the future). *Vzglyad v budushchee: Natsionalnyy doklad Ukrainy*. K.: Attika, 2006. 232 p.
2. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Uhody pro spivrobitnytstvo mizh Kabinetom Ministriv Ukrainy ta Yevropeiskym spivpartnerstvom z atomnoi enerhii v haluzi yadernoi bezpeky ta Uhody pro spivrobitnytstvo mizh Kabinetom Ministriv Ukrainy ta Yevropeiskym spivpartnerstvom z atomnoi enerhii v haluzi kеровanoho termoiadernoho syntezu»: . № 3104-111: vid 7 berez. 2002 r (The Law of Ukraine «On Ratification of the Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the European Atomic Energy spivpartnerstvom in the field of nuclear safety and Cooperation Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the European Atomic Energy spivpartnerstvom in the field of controlled thermonuclear fusion» [electronic resource]. № 3104-111: from 7 March. 2002). Mode of access // www.rada.gov.ua.
3. Yevropeiskiy vybir. Kontseptualni zasady stratehii ekonomichnogo ta sotsialnogo rozvytku Ukrainy na 2002-2011 roky: Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 30 kvit. 2002 roku (European choice. Strategy of economic and social development of Ukraine for 2002-2011: President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine on Apr 30. 2002). Mode of access // www.rada.gov.ua.
4. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro pidsumky parlamentskykh slukhan «Enerhetychna stratehiia Ukrainy na period do 2030 roku»: . №2455-111: vid 24 trav. 2001 r (Verkhovna Rada of Ukraine «On the results



of the parliamentary hearings» Energy Strategy of Ukraine till 2030. № 2455-111: on May 24. 2001). Mode of access // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

5. Enerhetyka Ukrainy na shliakhu do Yevropeiskoi intehratsii: monohrafiia (Energy Ukraine towards European integration). K.: VK «Orbita-Servis». 165 p.

6. *Gauin P. Dzh. Podderzhka novatorstva. Nachinaetsya pervyy etap mezhdunarodnogo proekta po innovatsionnym yadernym reaktoram i toplivnym tsiklam* (Support for innovation. Begins the first etap International Project on Innovative Nuclear Reactors and Fuel Cycles). Vena: *Byulleten MAGATE*. 2001. Vol. 43. № 3.

7. *Shevtsov A.I. Palyvni problemy yadernoi enerhetyky Ukrainy* (Fuel problems of nuclear energy in Ukraine). *Tekhnopolis*. 2003. № 10.

**Кринична Ірина Петрівна** – доктор наук з державного управління, професор, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [barkri@ua.fm](mailto:barkri@ua.fm)

**Krynychna Iryna Petrivna** – doctor of public administration, Full Prof., associate professor  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public  
administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [barkri@ua.fm](mailto:barkri@ua.fm)

# КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.08

## Мета, завдання та функції державної служби

С.М. СЕРЬОГІН

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: acad@vidr.dp.ua

### Авторське резюме

Розглядаються теоретичні інтерпретації мети, завдань та функцій державної служби, визначаються контури наукової полеміки щодо поняття «державна служба», підкреслюються особливості зміни векторів розвитку державної служби в умовах її модернізації. Наголошується на стратегічному значенні державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади. Робиться висновок про те, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, який забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами та між державами, використовуючи при цьому владні ресурси. Визначаються причини актуальності проблем держави і влади, принципів, форм, механізмів і засобів діяльності державного апарату та державної служби.

**Ключові слова:** теорія державного управління, державне управління, державна служба, державні службовці, інститут, функція, держава.

## Purpose, objectives and functions of the public service

S.M. SERYOHIN

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: acad@vidr.dp.ua

### Abstract

The article the theoretical interpretation of the purpose, objectives and functions of the civil service are considered, the contours of scientific debate about the concept of «public service» are defined, the features of vectors change in public service in the context of modernization are highlighted. It is emphasizes on the strategic importance of personnel policy in shaping the professional staff of public authorities. The conclusion is that public service is a political, organizational, managerial and social institutions of the state, which provides a set of relationships between individuals, individuals and communities and between nations, using the power of this resource. The causes of the need for state and government, principles, forms, mechanisms and activities of public administration and civil service are identified.

**Keywords:** theory of public administration, public administration, civil service, civil servants, institution, function, the state.

**Постановка проблеми.** Необхідність реформування й модернізації державної служби обумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів та напрямів розвитку цього важливого соціального інституту. Формування високопрофесійного кадрового складу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава – громадянин». Звідси – стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати

ти в умовах ринкової економіки, формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства. Державна служба є спеціально організованою професійною діяльністю громадян з реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави.

Актуальність вивчення стану та проблем державної служби визначається рядом факторів, а саме:

- розвитком державності України та державотворчих процесів;
- становленням правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою;
- потребою підвищення конкурентоздатності української економіки;
- оновленням цілей, завдань, функцій державної служби, спрямованих на задоволення

© С.М. Сержогін, 2013

потреб населення, забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

- запровадженням в Україні адміністративної реформи;
- необхідністю забезпечення результативності та ефективності державної служби;
- створенням умов для підвищення авторитету, іміджу та суспільного статусу державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади обґрунтування процесів створення і функціонування державної служби розглядаються у фундаментальних працях видатних українських учених: В. Б. Авер'янова, С. Д. Дубенко, В. М. Князева, О. Ю. Оболенського, В. І. Лугового, Н. Р. Нижник та ряду науковців, що спрямовують свої творчі пошуки в межах наукової спеціальності 25.00.03 – державна служба.

Однак є аспекти, що потребують подальшого напрацювання й розвитку. Серед них на особливу увагу заслуговує, на наш погляд, дослідження процесів модернізації державної служби в Україні.

**Метою дослідження** є визначення завдань і функцій державної служби в умовах модернізаційних перетворень.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проблем державного управління, вивчення організації та діяльності інституту державної служби є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Така ситуація зумовлена історичним контекстом існування нашої країни, а саме тим, що понад 70 років Україна була частиною тоталітарно-авторитарної держави, за якої державне управління розглядалось як досить вузька спеціальність у межах адміністративного права, здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва й було підпорядковано загальносоюзній системі. Лише демократичні зміни 90-х рр. ХХ ст., насамперед отримання незалежності Україною в 1991 р., сприяли виникненню та розвитку вивчення державного управління в межах окремої наукової галузі й навчальної дисципліни.

Останніми роками активізувалися наукові дослідження з проблем державного управління та державної служби. Однак уже перші наукові дослідження державного управління в країнах посткомуністичного простору виявили кризу в цій сфері не лише як теоретичної дисципліни, а і як практичної та освітньої галузі.

Донині точиться постійна полеміка навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління»,

«публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації. Однак жоден із них не вичерпує іншого. Тому визначення сутності державної служби доцільно починати зі встановлення смислового значення служби в загальному розумінні.

В історичному контексті державна служба тривалий час ототожнювалась з особою правителя та його оточенням, що відображено в працях філософів стародавнього світу – Конфуція, Сократа, Платона, Арістотеля, Цицерона; у середні віки – Ф. Аквінського, Д. Аліґ'єрі, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у період Реформації, Відродження та буржуазних революцій – Ш.Монтеск'є, Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін. У новітні часи державну службу починають трактувати як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства.

Важливими віхами у вивченні державної служби стали дослідження, здійснені М. Вебером, В. Вільсоном та Ф. Гудноу (єдиний ієрархічно побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (властивість системи, пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау, М. Крозье (гуманізація організації), Д. Валдо та В. Остромом («чутлива» адміністрація), М. Фуко, Е. Гідденсом (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Моска (технократичний менеджмент). Власні парадигми організації державної влади пропонували також І. Бентам, К. Ясперс та ін.

Загальна теоретична увага до проблематики державної служби, яка далася взнаки наприкінці 80-х і до кінця 90-х рр. ХХ ст., характерна для адміністративно-правових досліджень майже у всіх без винятку країнах. Адже кінець ХХ ст. ознаменувався своєрідною хвилею адміністративних реформ, яка пройшла як у Європі (включаючи її східну частину), так і у країнах Північної та Південної Америки. Значною мірою подібна актуальність дослідження проблем організації та функціонування державної служби була зумовлена такими явищами: так звана криза ідеї «держави загального добробуту»; швидкі темпи зростання публічного сектору; інтернаціоналізація і глобалізація; становлення постіндустріального суспільства; зниження рівня довіри населення до інституту державної служби та державної бюрократії та ін. [11, с. 375]. При цьому, як

доводять Д.Бостон та Д. Мартін, перед теорією державного управління, наукою адміністративного права та іншими дисциплінами, які так чи інакше пов'язані з проблемами функціонування та діяльності системи державної служби, постали класичні теоретичні питання, які здавалися вже давно вирішеними. Серед питань, які потребували відповіді, адекватної сучасним умовам державно-правового розвитку, названо такі: а) в чому полягає обов'язок державних службовців; б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність; в) чим слід виміряти ефективність державної служби; г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі державного управління та організації державної служби; д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити [12, с. 7-8].

Попри посилений інтерес науковців до проблематики державного управління і державної служби наукова дискусія у вітчизняному дискурсі щодо інтерпретації поняття державної служби триває понад 20 років. Навіть зважаючи на доволі велику кількість спеціальної науково-юридичної літератури, у якій розглядаються загальні проблеми теорії державного управління, історичного розвитку системи державної служби, сучасного стану і тенденцій розвитку державної служби в окремих країнах, а також конкретні проблеми порядку проходження державної служби, її законодавчого, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, юридичної відповідальності державних службовців та ін., ми не можемо не звертати увагу на те, що як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній науці існують різні концепції державної служби, відмінні методологічні підходи до визначення її сутності та змісту.

На сьогоднішній день поняття державної служби, так само як і питання її теоретичного аналізу, посідають одне з центральних місць як у науці адміністративного права, так і теорії державного управління. Це є цілком зрозумілим і природним, оскільки державна служба фактично представляє державу, яка оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби [9, с. 21]. Водночас, оскільки у своїй взаємодії з державною владою та державними органами окремі громадяни та їх об'єднання майже завжди мають справу з конкретними державними службовцями та посадовими особами, то порядок функціонування системи державної служби фактично асоціюється з порядком у діяльності системи державного управління в цілому. Унаслідок цього ми маємо всі підстави твердити, що державна служба «персоніфікує» державний порядок і реально

уособлює управлінські структури. Тому громадська думка стосовно ефективності функціонування держави (того, наскільки дієздатною бачать цю державу пересічні громадяни) значною мірою формується залежно від того, якою постає державна служба у своїй взаємодії з населенням.

Майже будь-яке наукове дослідження державотворчих процесів чи розвитку системи державного управління органічно включає в себе ціле коло проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту державної служби. Так само щойно ми робимо предметом нашого аналізу державну політику та способи її здійснення в сучасних системах державної влади, як ми знову таки змушені звертатися до аналізу інституту державної служби. Водночас характерною рисою сучасних досліджень державної служби та її функціонування є те, що можна визначити як «змістовне» розширення аналізу цього поняття. Тобто державна служба розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, але і як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання, зміст якої, за визначенням Н. Грінвельдської, полягає в тому, що державна служба забезпечує прогресивну участь найбільш здібних управлінців, кращих громадян суспільства у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави [4, с. 27].

Очевидно, що таке розуміння інституту державної служби у функціонуванні як системи державного управління, так і політичної системи в цілому не може вважатися випадковою. Одним із перших, хто звернув увагу на ці питання й одночасно спробував пояснити процеси генезису державної служби в контексті формування державної влади та легального панування, був відомий німецький дослідник М. Вебер. Фактично проблематика державної служби розглядалася М. Вебером у двох принципових аспектах. З одного боку, аналізуючи форми панування в суспільстві та державі, М. Вебер сформулював тезу про три типи реалізації влади (три типи панування), серед яких він виділив традиційний, харизматичний та раціонально-легальний. При цьому для останнього типу реалізації влади, який засновується на чіткому дотриманні встановлених правил обрання та функціонування управлінської еліти, характерний бюрократичний тип організації державної влади, коли система державної служби являє собою раціонально організовану модель управління, якій властиві такі риси: а) твердо встановлена та неухильно дотримувана система вертикальних зв'язків (службова ієрархія); б) відрегульований, заснований на

спеціалізації розподіл праці; в) система правил і директив, що чітко встановлює права та обов'язки як органів управління, так і окремих державних службовців; г) система нормативно регламентованих методів виконання службових функцій.

Усебічний опис раціональної форми управління ми знаходимо в роботі «Три чисті типи легітимного панування» (1922). По суті в цій праці М. Вебер зазначає, що така система державної служби формується за різних типів панування, якщо її немає, то політична влада просто не може реалізовуватися через відсутність тих, хто виконуватиме (організовуватиме виконання, слідкуватиме за виконанням тощо) державні рішення. Але такий тип державної служби, який характеризується ознаками професійності та раціональності, характерний лише для раціонально-легального панування. М. Вебер пояснює це так. Лише в такій системі управління державні службовці «проявляють послух не якийсь окремішній особистості внаслідок її власних прав, а встановленим правилам, які їй визначають, хто саме і якою мірою мусить ними керуватися» [3, с. 158]. При цьому, описуючи специфіку організації подібної раціональної системи державної служби, М. Вебер пише, що в ній завжди виконується ряд обов'язкових правил, які дозволяють описувати її як службу, а не як певний самодостатній суспільний чи державний інститут. Цими обов'язковими правилами є:

– особа, яка видає розпорядження (приймає службові управлінські рішення), сама підлягає певним правилам: законові, регламентові, певній абстрактній формальній нормі. Тобто той, хто видає розпорядження і стоїть на верхівці службової ієрархії, за своїм типом є таким керівником, чие право на панування легітимується встановленими правилами його ділової компетенції. Такі межі визначаються за принципом спеціалізації службових повноважень (відповідно до функціональних міркувань, ділової доцільності чи відомчих інтересів) і обов'язково закріплюються на нормативно-правовому рівні;

– особа, яка виконує розпорядження, є освіченим (професійним) фахівцем, службові обов'язки якого визначені контрактом із чітко фіксованою і залежною від посадового рангу, а не від обсягу реальної праці заробітною платою та пенсійним забезпеченням. Такі службовці виконують управлінські функції як професійну роботу внаслідок ділового службового обов'язку; їх ідеал полягає в тому, щоб служити «без гніву та пристрасті», незважаючи на особисті мотиви й почуття, без сваволі і несподіванок, керуючись міркуваннями ділової доцільності;

– усі обов'язки підпорядкування державних службовців розподіляються відповідно до службової ієрархії, з підпорядкуванням одних службовців – іншим і встановленими процедурами оскарження рішень, у результаті чого основою технічного функціонування державної служби стає службова дисципліна [3, с. 158-159].

Надзвичайно показовим стосовно веберівського розуміння державної служби є його положення, що реальна влада в сучасних суспільствах, яка проявляється в повноваженнях повсякденного управління, належить саме службовцям, які утворюють специфічно організовану управлінську систему і завдяки яким реалізується державна політика [3, с.126]. Більш того, наявність ефективної системи державної служби, а також раціональних норм, які регулюють процес прийняття на державну службу та її проходження, на думку М. Вебера, є специфічною ознакою будь-якої великої демократичної держави (кажучи «велика», він має на увазі те, що вона має бути більшою, ніж «місто-поліс», яке може функціонувати на засадах самоврядування, не утворюючи при цьому специфічний інститут державної служби). У зв'язку з чим, характеризуючи роль інституту державної служби для демократичної держави, він пише: «Демократія повністю виключає управління за допомогою феодалної, родової, патриціанської чи будь-якої іншої почесної чи спадкової знаті і використовує з цією метою службовців, які призначаються на державні посади... ці службовці приймають рішення стосовно всіляких повсякденних потреб і скарг» [3, с.127].

Згідно із ст. 1 Закону «Про державну службу» (№ 3723-ХІІ від 16.12.1993) державною службою в Україні є професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті відповідно до практичного виконання завдань і функцій держави та одержують зарплату за рахунок державних коштів [6]. За такого підходу визначення державної служби включає, по-перше, трудову професійну діяльність осіб у державних органах та їх апараті, по-друге, виконання завдань і функцій держави, по-третє, джерело оплати праці. Отже, поняття, основні риси, завдання й функції державної служби можна визначити, лише розкривши взаємозв'язки та взаємозалежність державної служби із цілями, завданнями, функціями, формами і методами діяльності держави.

Мега державної служби – упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації державної влади і державного управління за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою

та соціально-економічних гарантій державної служби

Одним із важливих напрямів діяльності державної служби України є надання якісних послуг громадянам, територіальним громадам, об'єднанням громадян. Саме тому державна служба потребує оптимального визначення цілей, завдань та функцій, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування органів державної влади [8]. Державна служба, що являє собою найважливіший інститут державного управління, реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних норм і гарантій, функціонує в широкому спектрі суспільного життя. Аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити міру її ефективності та значущості.

Слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення державної служби перебуває в постійному оновленні, відображаючи запити суспільно-політичної системи та висуваючи актуальні орієнтири розвитку. Так, у Законі України «Про державну службу» (№ 4050-VI від 17.11.2011) [7] та Концепції державної цільової програми розвитку державної служби України на 2011 – 2015 рр. визначається, що основними функціями державної служби є підготовка пропозицій з питань формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання публічних послуг фізичним і юридичним особам, а також інша професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Основними цілями і завданнями державної служби сьогодні є забезпечення справедливої, результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції, захист прав і свобод громадянина, а також створення умов для розвитку громадянського суспільства.

Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, випливають із Конституції та законів України. Суть їх полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності, розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Якщо конкретизувати головні цілі та завдання державної служби з метою визначення

цілей та завдань окремих підсистем державної служби, серед головних доцільно визначити такі цілі:

- забезпечення досягнення цілей та виконання завдань і функцій держави;
- забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах, що передбачає запровадження політики та механізмів політичного і соціального партнерства.

До основних завдань державної служби належать:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян, охорона конституційного ладу України;
  - створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;
  - формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;
  - забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;
  - комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;
  - удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;
  - забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;
  - забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
  - створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці; удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.
- Нормативно означені цілі й завдання державної служби дозволяють виділити важливі для науково-практичного розгляду функції державної служби. У загальній теорії управління поняття «функція» є формою, способом прояву залежності між різними соціальними процесами в рамках даної суспільної системи. Виділяються функції, без яких не може здійснюватися жоден управлінський цикл: аналіз, рішення, організація, регулювання, контроль

і облік [2]. Цей набір може бути доповнений і іншими функціями. При цьому кожна з них може ділитися на підфункції. Однак усі вони здійснюються в межах управлінського циклу, який можна визначити як сукупність цілеспрямованих і безупинних дій, що здійснюються суб'єктом управління в часі і просторі для досягнення поставлених цілей.

Виявляючи основні функції державної служби в соціальному аспекті, уточнимо, що розуміння соціальної функції тісно пов'язане з ідеєю соціальної події, яка відбувається (чи може відбутися) в певній соціальній системі, де функція є комплексом процедур, необхідним для підтримки і сприяння роботі цієї системи [5, с. 416]. Різновиди функцій і їхній конкретний зміст у кінцевому підсумку визначаються природою соціальної організації, поділом праці в її рамках, спеціалізацією елементів (підсистем) і їхньою кооперацією.

Функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [1].

З урахуванням цих трактувань в управлінському аспекті функції державної служби будуть виглядати так: 1) інформаційно-аналітична; 2) планово-прогностична; 3) підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм); 4) організації і виконання прийнятих державним органом рішень; 5) контролю. Роль державної служби в системі управління соціально-економічними процесами відповідно до її визначення полягає в діяльності із «забезпечення повноважень державних органів», а набір розв'язуваних завдань буде визначатися, у першу чергу, загальними функціями управління, вимогами різних етапів управлінського циклу, підготовкою і прийняттям рішень.

У соціальному аспекті можна виділити такі функції державної служби: соціальної організації; соціальної комунікації; соціальної інформації; контролю; регулювання; виховну.

У процесі функціонування системи державної служби така спрямованість на забезпечення суспільних інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється в тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Зокрема

стратегічною метою державної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин всередині системи державної влади, скільки розробка й впровадження рішень, спрямованих на розв'язання соціальних та економічних проблем [10, с.115].

Функції державної служби можна умовно розділити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль державної служби в суспільстві: забезпечення ефективного функціонування органів влади; реалізація інтересів, прав і свобод громадян; забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; створення умов для залучення на державну службу найбільш професійних та відданих справі кадрів.

Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою державної служби: відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад персоналу державної служби; максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та посадування кадрів на основі їх ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат; складання кадрового резерву та побудова кар'єри державних службовців; відповідне матеріально-технічне й технологічне забезпечення виконання державними службовцями їх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; розробка форм публічної відповідальності апарату.

Ураховуючи висловлені міркування щодо мети, функцій і призначення державної служби, можна визначити її основні завдання. Важливим серед них є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли знизилася роль багатьох політичних інститутів, саме державна служба залишається стабільною інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Звідси впливає ще одне завдання – якісного надання населенню різноманітних управлінських послуг. Ще одним вагомим завданням державної служби є досягнення цілісності державного механізму і стійкості засад державного управління. Наступним завданням держслужби є забезпечення ефективного функціонування органів влади. Його виконання можливе лише на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень адміністративно-управлінської науки, сучасних методів державного управління. До завдань державної служби можна також віднести подальшу демократизацію діяльності апарату, подолання бюрократизму, корупції, протекції-

онізму, створення сприятливих соціальних і правових умов для ефективної діяльності державних службовців.

Таким чином, головне завдання державної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

**Висновок.** Державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси. Незважаючи на багатоміжові дослідження цього питання, проблеми держави і влади, принципи, форми, механізми і засоби діяльності державного апарату та державної служби залишаються актуальними до цього часу, що обумовлено такими основними причинами:

– державна служба є однією зі складових такого фундаментального поняття, як державна влада, а державні службовці завжди були окремою суспільною корпорацією осіб, наближених до влади. Але за класичними принципами корпорації з метою її збереження та захисту вона має бути певним способом закритою від зовнішнього впливу на її внутрішній стан, що досить довгі часи вдавалося досягати, у тому числі використовуючи владний ресурс. У результаті державна влада залишалася недосяжною для глибокого аналізу і дослідження, краще навіть сказати, до інформації про неї не допускалися дослідники, які намагалися дійти до джерел, механізмів, засобів влади. Зокрема, протягом багатьох віків навіть не порушувалося питання щодо законності, легітимності державної влади та її носіїв, а проголошувалося і навіть стверджувалося її неземне походження;

– за своєю суттю державна влада – одне з ключових, масштабних, багатогранних і визначальних явищ у житті людського суспільства. А державна служба як форма, механізм і засіб реалізації державою владних функцій у своїй

гносеологічній основі поєднує велику кількість сфер і галузей знання так, що державно-службова проблематика не вичерпується лише політологією, правознавством, соціологією або філософією влади;

– державна служба як інститут влади містить великий людський потенціал, тому, досліджуючи інституціональні особливості здійснення службовцями владних функцій і повноважень, слід постійно мати на увазі «людський фактор» державної служби з усіма наслідками, що випливають звідси. Отже, має враховуватися той факт, що влада здійснюється саме через систему людських відносин, де громадянин і чиновник під час реального спілкування можуть бути в різних, не завжди адекватних економічних, політичних, соціальних, правових, психофізіологічних позиціях і станах;

– незважаючи на поширення останнім часом ідеї загальної лібералізації державної влади шляхом упровадження правових механізмів її децентралізації, деконцентрації, відкритості, гласності, важко уявити собі на практиці сучасну державу, державне управління без розвиненої і розгалуженої системи апарату державної служби, бо тільки прихильники радикальних утопічних учень, на зразок марксизму або анархізму, можуть прогнозувати поступове «відмирання» держави і бюрократії. Справа в тому, що державна влада і її апарат покликані виконувати на підставі законів, перш за все, суспільно-регулятивні функції – саме в цьому полягає їх головна місія, яка має забезпечувати стабільне існування держави і суспільства.

Тому в динаміці свого розвитку державна служба має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської і світової держави. Саме на це має бути зорієнтована діяльність усього управлінського апарату країни, її кадрова політика, спрямована на збереження в умовах глобалізаційних та інтеграційних світових тенденцій власної державності, створення умов стабільності і розвитку власного суспільства.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 272 с.
2. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
3. Джери Д. Большой толковый социологический словарь. В 2 т. Т 2 / Джери Д., Джери Дж. ; пер. с англ. Н. Н. Марчук. – М. : Вече, АСТ, 1999. – Т. 2. – 528 с.
4. Вебер М. Избранное. Образ общества : пер. с нем. / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
5. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу / Грінівецька Н. М. – К. : ФАДА, ЛТД, 1999. – 31 с.



6. Закон України «Про державну службу» від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Закон України «Про державну службу» від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 468 с.
9. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации / Овсянко Д. М. – М. : Юрист, 1996. – 208 с.
10. Озірська С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.
11. Сморгунів Л. В. Современная сравнительная политология / Л. В. Сморгунів. – М. : РОССПЭН, 2002. – 472 с.
12. Brewer G. D. Politicians, Bureaucrats and the Consultant / Brewer G. D. – N.Y. : Basic Books, 1973. – 318 p.

## REFERANCES:

1. *Atamanchuk G.V.* Sushchnost gosudarstvennoy sluzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika (he essence of public service : the history , theory, law , practice). М.: *Izd-vo RAGS*, 2002. 272 p.
2. *Bachilo I.L.* Funktsii organov upravleniya (pravovye problemy formirovaniya i realizatsii) (Functions of Government ( legal problems of formation and implementation)). М. : *Yurid.lit.*, 1976. 200 p.
3. Bolshoy tolkovyy sotsiologicheskii slovar (Big explanatory dictionary of sociology). М.: *Veche, AST*, 1999. Vol. 2. 528 p.
4. *Veber M.* Izbrannoe. Obraz obshchestva (Favorites. The image of society: Trans. with it). М.: *Yurist*, 1994. 704 p.
5. *Hrinivetska N.M.* Derzhavna sluzhba yak sotsialnyi instytut: problemy kontseptualnoho analizu (Public Service as a social institution: the problem of conceptual analysis). К.: «*FADA, LTD*», 1999. 31 p.
6. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (The Law of Ukraine «On Civil Service» on December 16, 1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1993. № 52. St. 490.
7. Закон України «Про державну службу» від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI (The Law of Ukraine «On Civil Service» of 17 lystop. 2011 № 4050-V) *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2012. № 26. St. 273.
8. *Obolenskiy O. Yu.* Derzhavna sluzhba (Public Service). К.: *KNEU*, 2006. 468 p.
9. *Ovsyanko D.M.* Gosudarstvennaya sluzhba Rossiyskoy Federatsii (The State Service of the Russian Federation). М.: *Yurist*, 1996. 208 p.
10. *Ozirska S.M.* Systemy derzhavnoi sluzhby yevropeiskykh krain: Velyka Brytaniia, Rosiiska Federatsiia, Ukraina, Frantsuzka Respublika. Naukovo-analitychne doslidzhennia (Civil service systems of European countries: United Kingdom, Russia, Ukraine, French Republic. Scientific and analytical research). К.: *Vyd-vo UADU*, 1999. 168 p.
11. *Smorgunov L.V.* Sovremennaya sravnitel'naya politologiya (Modern comparative politics). М.: *ROSSPEN*, 2002. 472 p.
12. Brewer G.D. Politicians, Bureaucrats and the Consultant. N.Y.: Basic Books, 1973. 318 p.

**Серьогін Сергій Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор, директор інституту, Заслужений діяч науки і техніки України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
Телефон: +38 (056) 794-58-00, E-mail: acad@vidr.dp.ua

**Seryohin Serhii Mykhailovych** – doctor of public administration, Full Prof., director of institute, Honored worker of science of Ukraine  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
Phone: +38 (056) 794-58-00, E-mail: acad@vidr.dp.ua

УДК35.051.5.3.071(438)

**Мотиваційноціннісний компонент готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах сучасних глобальних змін**

Н.А. ЛУКАШЕВА

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України,  
м. Одеса, Україна  
E-mail: general@oridu.odessa.ua

**Авторське резюме**

У статті науково обґрунтовано та представлено результати оцінювання рівнів сформованості мотиваційно-ціннісного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Актуальність статті обумовлена важливістю набуття державними службовцями уміння не лише усвідомлювати, а й ґрунтовно вибудовувати структурні елементи власної життєвої перспективи, оскільки осмислений підхід до формування системи ціннісних орієнтацій, висунення адекватних життєвих цілей, способів їх досягнення, складання проєктів, планів, програм на майбутнє в умовах глобалізації є надійною основою для реалізації спланованого у професійній діяльності. Виходячи з цього, автор статті припускає, що ціннісно-смісловий компонент є особливим у структурі уявлень про життєві перспективи державних службовців. Сформованість мотиваційно-ціннісного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації оцінювалася автором за спеціально розробленим опитувальником та психологічними тестами.

**Ключові слова:** глобалізація, державна служба, готовність, професійна діяльність, мотиваційно-ціннісний компонент готовності.

**Motivational-value component of preparedness of civil servants to the profession in contemporary global change**

N.A. LUKASHEVA

Odessa regional institute of public administration of National academy of public administration,  
office of the President of Ukraine, Odessa, Ukraine  
E-mail: general@oridu.odessa.ua

**Abstract**

The article is based on scientific assessments and evaluation of the results the levels of motivational readiness component of the value of public servants to the profession in the context of globalization. Relevance of the article due to importance of gaining public officials the ability not only to understand but thorough structural elements to build their own life prospects as a meaningful approach to the formation of values, the nomination of appropriate life goals, how to achieve them, drafting, plans and programs for the future in terms of Globalization is a sound basis for the implementation of planned careers. Therefore, the author suggests that the value-semantic component in the structure is the understanding of the life prospects of civil servants. Formation of motivational readiness valuable component of public servants to the profession in a globalized author evaluated by a specially developed questionnaire and psychological tests.

**Keywords:** globalization, public service readiness, professional activity, motivational and valuable component of readiness.

**Постановка проблеми.** За твердженнями більшості вчених (Л. Верещагіна, Д. Макклелланд, І. Кареліна, С. Занюк, Є. Ільїн, Х. Хекхаузен, С.Рубінштейн, О. Леонтєв та ін.) першоосновою здійснення будь-якої діяльності є мотиви [1; 4; 5 та ін.]. За словами О. Леонтєва, «...діяльності без мотиву не буває; «невмотивована» діяльність – це діяльність не позбавлена мотивів, а діяльність із суб'єктивно чи об'єктивно прихованим мотивом» [9, с.104]. Цінними для розуміння проблем готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації є висновки О. Вихонського про те, що мотивація – це сукупність рушійних

сил, що стимулюють людину до виконання певних дій [5, с.25-28].

Науковець звертає увагу на те, що залежно від поведінки людини – це процес свідомого вибору нею того чи іншого типу дій, що визначаються комплексним впливом зовнішніх і внутрішніх чинників; в управлінні – це функція керівництва, яка полягає у формуванні у працівників стимулів до праці, а також у довготерміновому впливі на працівника з метою зміни за заданих параметрів структури його ціннісних орієнтацій та інтересів, формування відповідного мотиваційного ядра і розвитку на цій основі трудового потенціалу. Варто також зазначити,

що мотиваційний компонент готовності до професійної діяльності обов'язково включає в себе професійні установки, інтереси, прагнення здійснювати діяльність.

У зазначеному контексті звернемо увагу на важливість уміння для державних службовців не лише усвідомлювати, а й ґрунтовно вибудувати структурні елементи власної життєвої перспективи, оскільки осмислений підхід до формування системи ціннісних орієнтацій, висунення адекватних життєвих цілей, способів їх досягнення, складання проектів, планів, програм на майбутнє в умовах глобалізації є надійною основою для реалізації спланованого у професійній діяльності.

Відтак можна припустити, що ціннісно-смысловий компонент є особливим у структурі уявлень про життєві перспективи державних службовців. Основу ж глобальної інтеграції становить загальнооб'єднувальна, всесвітньо-глобальна система цінностей (загальнолюдські, глобалізаційні, національно-регіональні та індивідуальні), яка за необхідності має схвалюватися всіма суб'єктами глобального об'єднання. Така система цінностей є пріоритетною відносно периферійної системи цінностей і здебільшого має приводити до усереднення нейтральності у ціннісних поглядах, аби таким чином не піддаватися руйнації базових ціннісних факторів, якими керуються держави в процесі об'єднання. Саме тому в умовах глобалізації має йтися про так звану «транснаціональну систему цінностей», яка б працювала на інтеграцію держав, а не на протиставлення на основі відмінностей у національній системі цінностей, за якою живе кожна держава. З цього приводу відомі вчені (І. Галюс, В. Жуковська, У. Ханнерц та ін.) вказують на те, що національне перед обличчям транснаціональних ринків товарів, фінансів та культур найвищою мірою втрачає своє значення для конструкції колективних ідентичностей та підпорядковується тим формам ідентичності, які частково по-новому визначені із соціально-просторовою точкою зору, частково вони повністю є міжтериторіальними [2; 6; 7; 8 та ін.]. Фактично туг йдеться про антиномічність цінностей, які складають основу глобальної інтеграції в її сучасному варіанті.

**Мета дослідження** – науково обґрунтувати і представити результати оцінювання рівнів сформованості мотиваційно-ціннісного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Мотиваційно-ціннісний компонент є важливою складовою структури готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Саме завдяки йому відбувається усвідомлення суспільної і особистої значущості, виникає потреба у здійсненні професійної діяльності з

урахуванням специфіки глобалізаційних процесів.

Розглянемо ключові показники готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації за мотиваційно-ціннісним компонентом, а саме:

- переконання державних службовців у цінності здоров'я та потреба у здоровому способі життя;

- наявність у державних службовців професійних мотивів на консолідацію управлінських зусиль щодо попередження/запобігання деструктивним явищам глобалізації на засадах корпоративної соціальної відповідальності та крос-культурного менеджменту;

- усвідомлення державними службовцями перспектив розвитку українського суспільства в умовах глобалізації через реалізацію спільних з громадськими організаціями екоосоціокультурних проектів і програм. Сформованість мотиваційно-ціннісного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації оцінювалася за спеціально розробленим опитувальником та психологічними тестами (Методика виявлення ціннісних орієнтацій (М. Рокіча), тест смисложиттєвих орієнтацій (ТСО), Методика діагностики особистості на мотивацію до успіху (Т.Елерса). Результати підрахунків за показниками подано на рис. 1.

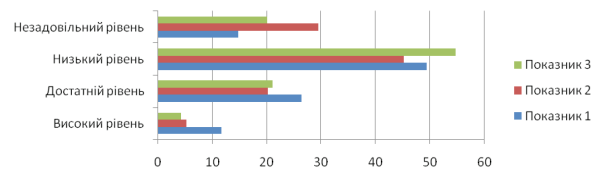


Рис. 1. Рівні сформованості мотиваційно-ціннісного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Як свідчать дані рис. 1, високий рівень за показником «переконання державних службовців у цінності здоров'я та потреба у здоровому способі життя» засвідчили:

11,6% державних службовців;  
достатній – 26,3%;  
низький – 49,4%;  
незадовільний – 14,7%.

Якісна оцінка результатів цього показника дозволяє констатувати наступне. Значний вплив здорового способу життя на ефективність роботи державних службовців в умовах глобалізації відмітили 87% респондентів. 49,3% державних службовців здоровий спосіб життя пов'язують із правильним харчуванням (споживання якісної питної води, вітамінів, мікроелементів тощо); 38,4% – з побутом (якість житла, відпочинок, рівень психічної і фізичної

безпеки); 33,1% – рухова активність (фізична культура і спорт, системи оздоровлення, фізичний розвиток); 29% – з умовами праці (безпека, стимул професійного розвитку і т. ін.).

Відповіді на запитання «Яка зі сфер здоров'я людини найбільш важлива для забезпечення якості професійної діяльності державних службовців в умовах глобалізації: фізична, психічна, соціальна або духовна?» були такі: 83,1% респондентів визнали стан фізичного здоров'я головним чинником забезпечення якості професійної діяльності державних службовців в умовах глобалізації; на другому місці – духовне; на третьому – психічне і на четвертому – соціальне.

Така позиція була підтверджена і результатами тестування за методикою М. Рокіча. Серед термінальних цінностей, за результатами ранжування (перша п'ятірка), домінували такі: здоров'я (фізичне і психічне); цікава робота; матеріальна забезпеченість життя (відсутність матеріальних труднощів); впевненість у собі (внутрішня гармонія, уникнення довготривалих суперечностей, сумнівів у власних можливостях); продуктивне життя (максимально повне використання своїх можливостей, сил та здібностей).

Щодо цінностей, які за ранжуваннями займали у більшості випадків 15-18 місця – це краса природи і мистецтва (переживання прекрасного у природі та мистецтві); щастя інших (добробут, розвиток і вдосконалення інших людей, всього народу, людства в цілому); розвиток (робота над собою, постійне фізичне та духовне вдосконалення).

Що ж стосується інструментальних цінностей, які домінують у державних службовців, то це: самоконтроль (стриманість, самодисципліна); сміливість у відстоюванні своєї думки, своїх поглядів; тверда воля (вміння домагатися свого, здатність переборювати труднощі); незалежність (здатність діяти самостійно, рішуче); раціоналізм (уміння глибоко та логічно правильно мислити, приймати продумані раціональні рішення).

Другорядні для більшості державних службовців такі інструментальні цінності, як: чутливість (сенситивність, турботливість); терпимість (до поглядів та думок інших, уміння прощати їхні помилки); непримиренність до недоліків у собі та інших.

Важливо акцентувати увагу і на результатах тестування смисложиттєвих орієнтацій.

Так, найвищі результати державних службовців були зафіксовані за субшкалами 2 (Процес) і 4 (Локус контролю – Я); на другому місці за значущістю домінування субшкал 3 (Результат) і 5 (Локус контролю – життя); найнижчі показники за субшкалою 1 (цілі). Це свідчить про неусвідомлене планування державними

службовцями свого майбутнього життя, домінує модель «Зараз і тут», труднощі виникають при плануванні кар'єри, моделюванні траєкторії розвитку життєвих перспектив і т. ін.

Аналіз результатів діагностики особистості на мотивацію до успіху (за Т. Елерсом) показав, що державні службовці, які помірно і сильно орієнтовані на успіх, вважають за краще середній рівень ризику. Ті ж, хто боїться невдач, віддають перевагу малому або, навпаки, занадто великому рівню ризику. Чим вища мотивація державних службовців до успіху – досягнення мети, тим нижча готовність до ризику. При цьому мотивація до успіху впливає і на надію на успіх: за сильної мотивації до успіху надії на успіх зазвичай скромніші, ніж при слабкій мотивації до успіху.

До того ж, державним службовцям, мотивованих на успіх у професійній діяльності в умовах глобалізації і мають великі надії на нього, властиво уникати високого ризику. Ті, хто сильно мотивований на успіх і мають високу готовність до ризику, рідше потрапляють у нещасні випадки, ніж ті, які мають високу готовність до ризику, але високу мотивацію до уникнення невдач (захист). І навпаки, коли у людини є висока мотивація до уникнення невдач (захист), то це перешкоджає мотивацію до успіху – досягненню мети.

За другим показником – наявність у державних службовців професійних мотивів на консолідацію управлінських зусиль щодо попередження/запобігання деструктивним явищам глобалізації на засадах корпоративної соціальної відповідальності та крос-культурного менеджменту – високий рівень було зафіксовано у 5,2% державних службовців; достатній – у 20,2%; низький – у 45,2%; незадовільний – у 29,4%.

При оцінці державними службовцями необхідності здійснення професійної діяльності в умовах глобалізації на засадах корпоративної соціальної відповідальності та крос-культурного менеджменту, більшість (54%) оцінила таку необхідність у 8-9 балів, 19% – у 5-7 балів; 21% – у 3-6 балів. Це свідчить про розуміння актуальності проблеми та позитивне ставлення щодо запровадження у професійну діяльність принципів корпоративної соціальної відповідальності та крос-культурного менеджменту. Визначаючи рівень впливу на здійснення державними службовцями професійної діяльності в умовах глобалізації основних принципів корпоративної соціальної відповідальності, що зазначені у Стандарті ISO-26000 «Керівництво з соціальної відповідальності», респонденти відзначили найбільшу важливість принципів за такою послідовністю:

- 1) права людини;
- 2) етична поведінка;

- 3) взаємодія з заінтересованими сторонами;
- 4) правові норми;
- 5) міжнародні норми;
- 6) прозорість;
- 7) підзвітність.

На наш погляд, за таким ранжуванням, коли принципи «прозорість» і «підзвітність» на останньому місці, можна говорити про невмотивованість більшості державних службовців до роботи у відкритих організаційних системах. Модель партнерства, яка потребує високого рівня відповідальності, не є пріоритетною для сучасних державних службовців в Україні. За третім показником – усвідомлення державними службовцями перспектив розвитку українського суспільства в умовах глобалізації через реалізацію спільних з громадськими організаціями екоосоціокультурних проектів і програм – лише у 4,2% державних службовців засвідчено високий рівень; достатній – у 21%; низький – у 54,7%; незадовільний – у 20,1%.

Так, якісна оцінка отриманих даних дозволяє констатувати наступне. Переважна більшість (75%) державних службовців вважають, що громадські організації повинні брати участь у державно-громадському управлінні суспільним розвитком. На шкалі семантичної диференціації це відзначалося у межах від 5 до 10 балів. Вразила низька оцінка (від 1 до 5 балів) ствердження про те, що громадські організації сприяють підвищенню якості державно-управлінських послуг, які надають державна установа, організація, підприємство. 65% респондентів вважають, що громадські організації майже не беруть участі у вирішенні проблем глобальної екологічної кризи (на шкалі семантичної диференціації відмічено від 1 до 4 балів). У своїх коментарях державні службовці зазначали наприклад:

– «На сьогоднішній день державний службовець не володіє достатніми знаннями та навичками щодо залучення громадських організацій до діяльності органів державного управління. Тому він не бачить у громадських організаціях партнера, спроможного допомогти в наданні якісних державно-управлінських послуг»;

– «Громадські організації займаються своїми справами: пошуками коштів для існування, лобюванням своїх інтересів у державі. Для виховання екологічної культури, громадянської позиції у них або не має бажання, або не вистачає часу»;

– «Ознакою державно-громадського управління є поява горизонтальних управлінських структур у вигляді піклувальних рад, громадських рад при обласних державних адміністраціях, асоціацій, громадських фондів тощо. Громадські організації і влада спільними зусиллями можуть досягти успіху у розвитку не тільки місцевого або регіонального рівня, а й

національного, міжнародного, плануючи спільну діяльність, розробляючи проекти, розвиваючи фандрайзингову діяльність, залучаючи всі сектори до співпраці задля ефективного функціонування».

– Рівень впливу громадських організацій на діяльність органів влади 70% державних службовців визначили як низький. Вони зазначають, що це пов'язано з небажанням співпрацювати та нерозумінням користі від співпраці з боку громадських організацій, недостатньою інформованістю державних службовців про наявність та діяльність громадських організацій в певному регіоні.

Опитування також показало, що 64% державних службовців вважають, що результати діяльності державної установи напряму не залежать від спільної роботи з громадськими організаціями, а здебільшого від таких чинників, як особисті організаторські та фахові здібності державного службовця, фахова підготовка і т. ін.

Діагностика рівня розуміння потреби запровадження у роботу органів влади сумісних проектів з громадськими організаціями виявила наступне. 37% респондентів вважають, що запровадження у роботу державних установ сумісних проектів з громадськими організаціями сприяє модернізації всіх сфер життя суспільства, створює його позитивний імідж. Але ця ж категорія державних службовців рідко бере участь у сумісних проектах з громадськими організаціями. У своїх коментарях вони зазначили наприклад:

– «Громадські організації мало цікавляться соціально-екологічними проблемами. Вони шукають спільні проекти з бізнесом, політиками для того щоб заробляти гроші для своєї організації»;

– «Для державного службовця спільні проекти з громадськими організаціями – це спосіб розвитку творчості, самостійності, прагнення до створення позитивного іміджу влади за допомогою креативних дій і операцій у процесі створення конкретного продукту – проекту» і т. ін.

Як свідчать результати дослідження, державні службовці не бачать у громадських організаціях стратегічних партнерів.

Це негативно впливає на роботу державних установ, тому що спільна діяльність з громадськими організаціями може бути спрямована на розробку, прийняття й реалізацію системних екологічних і соціальних рішень щодо зміни зовнішнього й внутрішнього середовища, що забезпечує підвищення ролі влади в розвитку, навчанні й вихованні екологічної культури, екоосвідомості; самовизначення й самореалізацію українських громадян у соціальному середовищі; оновлення сутності, змісту, форм і методів управлінської діяльності з урахуванням соціального замовлення; залучення зовнішніх

ресурсів і засобів забезпечення якісної реалізації екосоціокультурних та інших програм; оперативний обмін інформаційними потоками; позиціонування й створення іміджу установи, формування й підвищення культури в суспільстві.

В коментарях державних службовців щодо їх особистого ставлення до запровадження у роботу державної установи сумісних проектів з громадськими організаціями, наприклад, зазначалося: «Саме державні службовці мають стати ініціаторами модернізації всіх сторін життя в умовах глобалізації за допомогою активного використання потенціалу проектних технологій.

У руках кваліфікованого управлінця – це потужний ресурс, здатний забезпечити якісну зміну управлінського процесу, створити для державної установи конкурентні переваги, забезпечити умови для залучення нових талановитих управлінців, компетентних в управлінні проектами».

Аналіз усвідомлення державними службовцями перспектив розвитку державних установ через реалізацію спільних проектів з громадськими організаціями показав наступне.

Державні службовці (41,3%) відзначили, що спільні проекти з громадськими організаціями забезпечать перспективний розвиток суспільства. 23,9% респондентів зазначили, що спільні проекти допоможуть забезпечити самовизначення щодо життя в умовах глобальної екологічної кризи. Однак державні службовці не бачать громадські організації як ресурс забезпечення конкурентоспроможності влади на ринку державно-управлінських послуг та створення ситуації успіху.

У своїх коментарях державні службовці зазначали наприклад:

– «Спільна проектна діяльність владних структур і громадської організації – одна з найперспективніших складових суспільного розвитку»;

– «Завдяки участі у спільних проектах державним службовцям вдається сформуванати чи вдосконалити такі групи особистісних якостей, як уміння розуміти в людях; морально-комунікативні якості; лідерські якості; уміння спиратися на колектив. Наявність цих якостей робить державного службовця більш привабливим, близьким і зрозумілим людям, зміцнює його статус у системі міжособистісних стосунків, сприяє професійному та особистісному зростанню.

Участь у проектах допомагає йому знайти та вдосконалити себе, пізнати свої можливості, проявити творчість, розвинути здібності і впевненість у собі, навчитися презентувати себе і здобутки влади перед громадськістю, відчувати себе керівником та членом команди»;

– «Реалізація проектів створює у владних структурах і громадських організаціях ситуацію успіху. Саме завдяки участі в суспільно корисних і громадських проектах державний службовець набуває вміння співпраці, здійснюється бажання досягти спільного успіху, а найголовніше – долати труднощі, а в умовах глобалізації це найважлива професійна якість для управлінця».

Кількісний та якісний аналіз результатів дає підстави зробити висновок, що більшість державних службовців виявляють байдуже ставлення до сумісних проектів з громадськими організаціями.

Проявом цього є низький рівень усвідомлення ними сутності процесу співпраці як самостійного структурного компонента управлінської діяльності, особистісної та суспільної значущості ефективного реалізації сумісних проектів, нестійкий ситуаційний інтерес та відсутність прагнення залучення громадських організацій до діяльності влади.

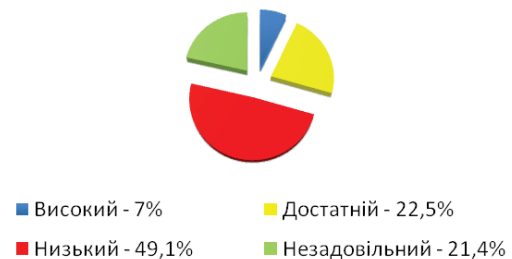


Рис. 2. Рівні сформованості мотиваційно-ціннісного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Отже, узагальнюючі результати оцінювання рівнів сформованості мотиваційно-ціннісного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації ми дійшли висновку, що більшість державних службовців (49,1%) мають низький рівень сформованості вищезазначеного компонента; 21,4% – незадовільний; 22,5% – достатній; 7% – високий. Унаочнено ці дані подані на рис. 2.

**Висновки.** Підводячи підсумки, зазначимо, що необхідно терміново запровадити тренінгові програми з формування мотиваційно-ціннісного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Доцільним є їх запровадження як у процесі фахової підготовки державних службовців, так і в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Башкова Н.П. Самосознание человека как фактор здоровья / Н.П. Башкова // Тезисы докладов и выступлений IV Росс. философ. конгресса. – Т.4. – М.: Современ. тетради, 2005. – С.705-707.
2. Баюра Д.М. Корпоративна соціальна відповідальність у системі корпоративного управління / Д.М. Баюра // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 1. – С. 21.
3. Безверхнюк Т.М., Черномаз В.Ц., Шмаленко О.І. Соціальна ефективність корпоративного управління: сутність, основні складові та форми реалізації / Т.М. Безверхнюк, В.Ц. Черномаз, О.І. Шмаленко // Зб. наук. праць ДонДУУ: «Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами»: серія «Державне управління», Т. XII, Вип. 187. – Донецьк: ДонДУУ, 2011. – С. 134-143.
4. Верещагина Л.А. Психология потребностей и мотивация персонала / Л.А. Верещагина, И.М. Карелина. – Харьков: Изд-во Гуманитарный центр, 2002. – 152 с.
5. Вихонский О.С. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс / О.С. Вихонский, А.И. Наумов. – М., 1995. – 308 с.
6. Головаха Е.И. Жизненные перспективы и ценностные ориентации личности / Е.И. Головаха // Психология личности в трудах отечественных психологов / Сост. и общ. ред. Л.В. Куликова. – С-Пб. : Питер, 2001. – С. 256-269.
7. Гуляс І.А. Життєва перспектива особистості як предмет теоретико-методологічного аналізу // Проблеми сучасної психології. – 2011. – Випуск 12. – С. 315-324.
8. Жуковська В.М. Соціальна відповідальність як напрям реалізації корпоративної стратегії розвитку / В.М. Жуковська // Фінанси України. – К.: 2009. – С.14-21.
9. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1977. – 357 с.

REFERANCES:

1. *Bashkova N.P.* Samosoznanie cheloveka kak faktor zdorovya (Self-consciousness as a factor in health). *Tezisy dokladov i vystupleniy IV Ross. filosof. kongressa*. Vol.4. M.: *Sovrem. tetradi*, 2005. P.705-707.
2. *Baiura D.M.* Korporativna sotsialna vidpovidalnist u systemi korporativnoho upravlinnia (Corporate social responsibility in the corporate governance). *Ukraina: aspekty pratsi*. 2009. № 1. P. 21.
3. *Bezverkhniuk T.M., Chornomaz V.Ts., Shmalenko O.I.* Sotsialna efektyvnist korporativnoho upravlinnia: sutnist, osnovni skladovi ta formy realizatsii (Social effectiveness of corporate governance: the nature, the basic components and forms of implementation). *Zb. nauk. prats DonDUU: «Sotsialnyi menedzhment i upravlinnia informatsiinymy protsesamy»: serii «Derzhavne upravlinnia», T. KhII, Vyp. 187.* Donetsk: *DonDUU*, 2011. P.134-143.
4. *Vereshchagina L.A.* Psikhologiya potrebnostey i motivatsiya personala (Psychological needs and motivation of staff). *Kharkov: Izd-vo Gumanitarnyy tsestr*, 2002. 152 p.
5. *Vikhonskiy O.S.* Menedzhment: chelovek, strategiya, organizatsiya, protsess (Management: people, strategy, organization, process). M., 1995. 308 p.
6. *Golovakha Ye.I.* Zhiznennye perspektivy i tsennostnye orientatsii lichnosti (Outlook on life and values of the individual). *Psikhologiya lichnosti v trudakh otechestvennykh psikhologov*. S-Pb. : *Piter*, 2001. P. 256-269.
7. *Hulias I.A.* Zhyttieva perspektiva osobystosti yak predmet teoretyko-metodolohichnoho analizu (Life perspective of the individual as a subject of theoretical and methodological analysis). *Problemy suchasnoi psykholohii*. 2011. Vypusk 12. P. 315-324.
8. *Zhukovska V.M.* Sotsialna vidpovidalnist yak napriam realizatsii korporativnoi stratehii rozvytku (Social responsibility as the direction of corporate strategy). *Finansy Ukrainy*. K.: 2009. P.14-21.
9. *Leontev A.N.* Deyatelnost. Soznanie. Lichnost (Activity. Consciousness. Personality). 2-e izd. M.: *Politizdat*, 1977. 357 p.

**Лукашева Наталія Анатоліївна** – аспірант

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

Адреса: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22

E-mail: general@oridu.odessa.ua

**Lukasheva Nataliia Anatoliivna** – postgraduate

Odessa regional institute of public administration of National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 22, Henyetzka Str., Odessa, 65009

E-mail: general@oridu.odessa.ua

УДК 352+005.6

## Державне управління системою професійного навчання державних службовців в Україні: аналіз інституційної бази

І.І. ХОЖИЛО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: dnerrzdrav@rambler.ru

### Авторське резюме

У статті досліджується діяльність інституцій, до відання яких належать питання державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні. Одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та успішної реалізації завдань Програми економічних реформ України на 2012-2014 роки є якісне удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, належне організаційне забезпечення створення професійної та ефективної державної служби. У зв'язку з цим постає необхідність більш детального розгляду діяльності суб'єктів державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні. Проведений аналіз інституційної бази державного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування дозволяє сформулювати висновок про те, що державне управління цією системою в Україні має декілька характерних особливостей: по-перше, навчально-освітній процес здійснюється на засадах системного підходу в реалізації єдиної державної кадрової політики; по-друге, державне управління системою професійного навчання державних службовців здійснюється через механізми нормативно-правового, методичного, інформаційного та кадрового забезпечення; по-третє, становлення цієї системи в Україні ґрунтувалось на принципах зміцнення керованості діяльністю системи, поступового розширення внутрішньосистемних та міжсекторальних взаємозв'язків з метою забезпечення чіткої координації між всіма державними інституціями на різних рівнях управління.

**Ключові слова:** інституції державного управління, система професійного навчання, державні службовці, Національна академія державного управління при Президенті України.

## State administration of system of professional education of public servant in Ukraine: analysis of institutional base

I.I. KHOZHYLO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: dnerrzdrav@rambler.ru

### Abstract

Activities of institutions that deal with issues of public administration in the system of professional training for civil servants in Ukraine are researched in the article. Conducted analysis of institutional basis of public administration at the system of training and in-service training of civil servants an local government officials allows to comprise conclusion that public administration in this system in Ukraine has some peculiarities. First of all, educational process is being conducted on the ground of system approach in realization of unified state personnel policy; secondly, public administration in system of civil servants professional training is realized through mechanisms of legal, methodical, informational and personnel provision; then, establishment of this system in Ukraine was grounded on the principles of enhancement of system management, consecutive development of inter-system and inter-sectional relationships with the aim of clear coordination between every state institutions at different levels of administration.

**Key words:** public administration institutions, system of professional training, civil servants, National Academy of Public Administration, attached to the Office of the President of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та успішної реалізації завдань Програми економічних реформ України на 2012-2014 роки є якісне вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Указом Президента

© І.І. Хожило, 2013

України від 12 березня 2012 року № 187/2012 «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначено низку пріоритетних завдань щодо реформування державної служби, одним

з яких є завдання з організаційного забезпечення створення професійної та ефективної державної служби [1]. У цьому зв'язку постає необхідність більш детального розгляду діяльності суб'єктів державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Розгляду теоретичних аспектів підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів присвячено праці вітчизняних дослідників М.Білинської, Ю.Калниша, В.Лугового, Н.Липовської, О.Оболєнського, О.Поважного, І.Розпутенка, А. Ачинського, С.Серьогіна; організації навчального процесу, методичним аспектам навчання – С.Клімової, Т.Кошової, Н.Синициної, І.Шпекторенка, С. Хаджирадевої; регіональним та галузевим аспектам дослідження проблем післядипломної освіти службовців, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду присвятили свої наукові праці Б.Адамов, М.Нинюк, В.Чмига та інші відомі українські вчені. Проте, незважаючи на значний науковий доробок за цією темою, проблема розвитку та вдосконалення державного управління системою професійного навчання державних службовців залишається й сьогодні доволі актуальною і потребує здійснення подальших наукових досліджень.

**Мета дослідження** полягає у розгляді діяльності інституцій державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні, наданні їх характеристики та функціональних повноважень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення єдиної загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в нашій країні пройшло тривалий шлях формування, удосконалення та розвитку [2].

Розбудова державного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування набула системного характеру після затвердження Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. №1035 Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних установ, підприємств і організацій.

Цим кроком було започатковано розроблення і прийняття нормативно-правової бази з удосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади (порядок конкурсного відбору, стажування, формування кадрового резерву, організації та проведення атестації, декларування доходів, навчання державних службовців тощо).

Із 1996 р. у системі вищої освіти України було започатковано підготовку магістрів у галузі освіти «Державне управління», яка здійснюється на базі Національної академії державного управління при Президенті України та її регіональних інститутів. З 2000 р. у вищих навчальних закладах запроваджено підготовку магістрів за спеціальністю «Державна служба» освітнього напрямку «Державне управління». У цей же період в системі підвищення кваліфікації розпочався перехід від підвищення кваліфікації за короткотерміновими формами до навчання за професійними програмами.

В організаційному плані державне управління професійним навчанням державних службовців в Україні охоплює значну кількість інституцій. Так, Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України підписує закони, прийняті Верховною Радою України, видає відповідні укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на території України [3].

Сприяти у реалізації цих повноважень голові держави покликана Адміністрація Президента України, в структурі якої функціонує Головне управління з питань регіональної та кадрової політики. Глава Адміністрації Президента України разом з керівником цього управління беруть активну участь у підготовці проектів указів Президента України з проблем державної служби, кадрової роботи та підготовки кадрів, а також у підготовці документів з цих питань для розгляду у Верховній Раді України. Значне місце в їх діяльності приділяється професійному розвитку державної служби, зокрема підготовці документів для призначення на посади державної служби [4], формуванню кадрового резерву, присвоєнню рангів та класних чинів, здійснення контролю за дотриманням державним службовцем, призначеним Президентом України, певних обмежень при виконанні службових обов'язків тощо.

Серед найбільш значущих нормативно-правових актів, виданих Президентом України стосовно розвитку управління системою професійного навчання державних службовців можна назвати такі:

- Указ Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»;

- Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212/2000 «Про Комплексну програму підготовки державних службовців»;

- Указ Президента України від 4 червня 2004 року № 614/2004 «Про Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців»;

- Указ Президента України від 20.09.2007 №900/2007 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»;

- Указ Президента України від 05.03.2004 №278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу».

Відповідно до Указу Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» при голові держави була створена Комісія з питань Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації». Цей дорадчий орган утворюється Президентом України для добору до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» найбільш обдарованих громадян України та супроводження перебування осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву [5]. Тобто, президентський кадровий резерв – це спеціальна програма з пошуку та залучення талановитих, прогресивно мислячих і цілеспрямованих людей до роботи в пріоритетних проектах державного сектора України. Очолює роботу Комісії з питань Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» Голова Адміністрації Президента України.

Національна академія державного управління при Президенті України є головним державним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування [6].

Як державна інституція Національна академія здійснює освітню діяльність у галузі знань «Державне управління» [7], а її повноваження як суб'єкта управління професійною освітою державних службовців реалізується за такими напрямками:

- підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування для роботи на посадах I-IV категорій та відповідного кадрового резерву; просвітницька діяльність;

- підвищення кваліфікації керівників підприємств, установ і організацій, що є в державній власності, посади яких належать до I-II номенклатурних груп;

- надання науково-методичної, інформаційної, консультативної допомоги центрам підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування і керівників державних підприємств, установ та організацій, іншим навчальним закладам, що здійснюють підготовку, перепідготовку та

підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- участь у розробленні вимог до змісту й обсягу освітньо-кваліфікаційного і професійного рівнів та програм навчання державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування і керівників державних підприємств, установ та організацій, науково-методичного забезпечення оцінки їх професійної придатності, атестації;

- організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання у галузі державного управління, місцевого самоврядування.

Верховна Рада України як вищий законодавчий орган України та інституція державного управління щодо професійного навчання державних службовців визначає основні засади державної кадрової політики, формує вітчизняну законодавчу базу та, відповідно до своїх конституційних повноважень (п. 15 ст. 85), бере участь у формуванні кадрового складу органів державної влади.

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування належать до відання Управління кадрового забезпечення та персоналу.

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209 було створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, в подальшому перейменоване Указом Президента України від 13 березня 1999 р. №250/99 на Головне управління державної служби України. Згодом, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180, ця інституція була визнана центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Це значно підсилило його інституційну вагу в загальнонаціональній системі професійного навчання державних службовців.

У 2004 році з метою досягнення єдиних стандартів державної служби як у центрі, так і в регіонах були утворені регіональні підрозділи Головного управління державної служби України. Це сприяло налагодженню партнерських відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у напрямку розробки та реалізації цільових програм навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

З 2009 року завдання та функції територіальних органів Головного управління державної служби України були значно розширені у

зв'язку з безпосередньою участю цієї інституції у проведенні адміністративної реформи, координації підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема з питань формування державного замовлення та проведення тендерів на закупівлю освітніх послуг на підготовку спеціалістів у вищих навчальних закладах державної форми власності [9].

Відповідно до Указу Президента України «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 р. № 769/2011 на зміну Головному управлінню державної служби України було створено Національне агентство України з питань державної служби, залишившись також центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Діяльність Національного агентства можна розглядати у двох аспектах:

1) як організуючу діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет та здійснюється у визначених організаційно-правових формах;

2) як діяльність спеціально створених органів державної влади.

Національне агентство України з питань державної служби здійснює управлінські функції з організації підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також безпосередньо розробляє типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців. Мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування формується Національним агентством на конкурсній основі в установленому ним порядку, зокрема на підставі ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів, відповідно до порядку, визначеному Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України.

Надзвичайно важливу роль у забезпеченні професіоналізму державних службовців відіграє Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Управлінські функції цієї інституції пов'язані із затвердженням державного стандарту фахової підготовки державних службовців, формуванням державного замовлення на підготовку спеціалістів певного профілю, здійснення ліцензування, атестації, державної акредитації вищих навчальних закладів тощо. Особливою функцією міністерства є затвердження складу Міжвідомчої експертної групи, яка проводить відбір вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації та закладів післядипломної освіти для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців

у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції за програмами мовної підготовки. Мовна підготовка державних службовців є окремою формою підвищення кваліфікації та має певні особливості. З урахуванням того, що спеціальні навчальні програми з мовної підготовки державних службовців повинні бути зорієнтованими на застосування різногалузевої лексики високорозвинутих зарубіжних країн, вони повинні розроблятися з урахуванням технології інтенсивного вивчення іноземних мов. Розгляд та затвердження програм мовної підготовки державних службовців є також функцією Міжвідомчої експертної групи, яка здійснюється відповідно до спільного наказу Головного управління державної служби України та Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку проходження мовної підготовки державними службовцями, які займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 30.03.2005 № 75/191.

Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій є закладами післядипломної освіти. Засновником центрів є Рада міністрів АРК, обласна, Київська та Севастопольська міська держадміністрація. В областях, де діють регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, функції центрів покладаються на відповідні структурні підрозділи цих інститутів. Як суб'єкт державного управління у сфері професійної підготовки державних службовців, центри реалізують свою функцію шляхом виконання таких завдань, як визначення змісту освіти з урахуванням потреб замовників відповідно до державних стандартів в освітній галузі «Державне управління»; визначення форм та засобів проведення навчального процесу; затвердження навчальних програм післядипломної освіти за погодженням із замовниками; розробки щорічних планів-графіків підвищення кваліфікації; здійснення співпраці з навчальними закладами, у тому числі іноземними, в галузі післядипломної освіти державних службовців тощо.

Серед мережі вищих навчальних закладів України, що залучені до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування окрему позицію займають Київський національний університет внутрішніх справ та Академія управління Міністерства внутрішніх справ України, на яких окремою постановою уряду покладено обов'язки з підвищення кваліфікації працівників з питань боротьби з корупцією з метою розвитку та по-

глиблення знань, необхідних для ефективного виконання завдань професійної діяльності. Основний контингент слухачів цих установ складають керівники і спеціалісти, які займають посади державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування I – VII категорій, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією в Академії управління МВС [11].

Таким чином, в Україні сформовано цілісну мережу навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, до якої увійшли:

- Національна академія державного управління при Президентіві України та чотири регіональні інститути державного управління у Дніпропетровську, Львові, Харкові, Одесі та Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, які є окремими структурними підрозділами Національної академії;

- мережа вищих навчальних закладів, які пройшли у Міністерстві освіти та науки, молоді та спорту України процедуру ліцензування на підготовку магістрів за спеціальностями «Державна служба», «Державне управління»;

- 23 обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

- 26 галузевих закладів вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України для здійснення програм з підвищення кваліфікації державних службовців.

Таблиця 1.

*Перелік державних замовників послуг з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування*

№ з/п	Державні замовники	Напрями підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації
1	Національне агентство України з питань державної служби.	Підготовка магістрів за напрямом підготовки «Державне управління» для роботи на посадах V-VII категорії та підвищення кваліфікації державних службовців I-IV категорії.
2	Національна академія державного управління при Президентіві	Підготовка магістрів за напрямом підготовки «Державне управління» для роботи на посадах I-IV

	України та її регіональні інститути (Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Харків).	
3	Органи, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».	Підготовка спеціалістів, магістрів за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.
4	Органи, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».	Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування IV-VII категорій та перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Як видно із вищезазначеного, існуюча сьогодні в Україні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є достатньо комплексною, проте, з огляду на загальну чисельність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (близько 300 тис. осіб), «навантаження» на цю систему надзвичайно високе. В Україні державними замовниками послуг з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є широке коло суб'єктів (табл. 1).

**Висновки та перспективи подальших розробок.** Отже, проведений аналіз інституційної бази державного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування дозволяє сформулювати висновок про те, що державне управління цією системою в Україні має декілька характерних особливостей:

- по-перше, навчально-освітній процес здійснюється на засадах системного підходу в реалізації єдиної державної кадрової політики;
- по-друге, державне управління системою професійного навчання державних службовців здійснюється через механізми нормативно-правового, методичного, інформаційного та кадрового забезпечення;
- по-третє, становлення цієї системи в Україні ґрунтувалось на принципах зміцнення керованості діяльністю системи, поступового розширення внутрішньосистемних та міжсекторальних взаємозв'язків з метою забезпечення чіткої координації між усіма державними інституціями на різних рівнях управління.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12.03.2012 № 87/2012. – Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua>
2. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, С.І. Бородін, С.М. Серьогін та ін.; відп. ред. Т.В.Мотренко, В.А. Смолій; редкол. С.В. Кульчицький (кер.авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 5. – С. 636.
3. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Призначення. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 351 – 353.
5. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України від 5 квітня 2012 року № 246/2012. – Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua>
6. Питання Національної академії державного управління при Президентові України : Указ Президента України від 06.10.2003 року № 1153. – Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua>
7. Офіційний сайт Національної академії державного управління при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>
8. Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Національної академії : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 468. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Порядок конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням : наказ ГУДС від 23 лютого 2009 р. № 49 // Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, С.І. Бородін, С.М.Серьогін та ін.; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол. С.В. Кульчицький (кер.авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 5. – С. 521 – 523.
10. Про державну службу : закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
11. Порядок підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією : постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. № 828. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

REFERANCES:

1. Pro Natsionalnyi plan dii na 2012 rik shchodo vprovadzhenia Prohramy ekonomichnykh reform na 2010-2014 roku «Zamozhne suspilstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava» : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.03.2012 № 87/2012 (About the National Action Plan for 2012 to implement the program of economic reforms for 2010-2014 «Prosperous Society, Competitive Economy, Effective State»: Decree of the President of Ukraine of 12.03.2012 № 87/2012). Mode of access : <http://www.prezident.gov.ua>
2. Istoriiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini : u 5 t. (The history of public service in Ukraine: the 5 tons). K. : *Nika-Tsentr*, 2009. Vol. 5. P. 636.
3. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na 5-y sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku (Constitution of Ukraine adopted at the 5th session of the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 June 1996). K. : *Prеса Ukrainy*, 1997. 80 p.
4. Pryznachennia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. (Purpose. Encyclopedia government: in 8 t). K. : *NADU*, 2011. Vol. 6 : *Derzhavna sluzhba*. 2011. P. 351 – 353.
5. Pro Prezydentskyi kadrovyy rezerv «Nova elita natsii» : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 kvitnia 2012 roku № 246/2012 (On presidential talent pool «new elite of the nation»: Decree of President of Ukraine from April 5, 2012 № 246/2012). Mode of access : <http://www.prezident.gov.ua>
6. Pytannia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06.10.2003 roku № 1153 (Issues of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: President of Ukraine Decree of 06.10.2003, № 1153). Mode of access : <http://www.prezident.gov.ua>
7. Ofitsiinyi sait Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy (Official Site of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine). Mode of access : <http://www.academy.gov.ua>
8. Pro zatverdzhennia polozhen pro pryiom, stazhuvannia slukhachiv ta pratsevlashtuvannia vypusknkyiv Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, a takozh pereliku orhaniv, de provodyt-sia stazhuvannia slukhachiv Natsionalnoi akademii : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 kvitnia 2004 r. № 468 (On approval of regulations for admission, training and employment of trainees of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, as well as a list of where the training is held the

National Academy: Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 14, 2004 № 468). Mode of access : <http://www.rada.gov.ua>

9. Poriadok konkursnoho vidboru do merezhi navchalnykh zakladiv dlia pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia za derzhavnym zamovlenniam : nakaz HUDS vid 23 liutoho 2009 r. № 49 (Competitive selection procedure to the educational institutions for training, retraining and training of civil servants and local government officials on public order: the order of the MCSD February 23, 2009 № 49). *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini : u 5 t. K. : Nika-Tsentr*, 2009. Vol. 5. P. 521 – 523.

10. Pro derzhavnu sluzhbu : zakon Ukrainy vid 17.11.2011 № 4050-VI (On Public Service: Law of Ukraine of 17.11.2011 № 4050-VI). Mode of access : <http://www.rada.gov.ua>

11. Poriadok pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z pytan borotby z koruptsiieiu : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 2 chervnia 2003 r. № 828 (Order additional training of state and local government on fighting corruption: the Cabinet of Ministers of Ukraine on June 2, 2003 № 828). Mode of access : <http://www.rada.gov.ua>

**Хожило Ірина Іванівна** – доктор наук з державного управління, професор, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: dneprzdrav@rambler.ru

**Khozhylo Iryna Ivanivna** – doctor of public administration, Full Prof., associate professor  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public  
administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: dneprzdrav@rambler.ru

УДК 159.947(075)

## Теорія мотивації Ф. Герцберга у контексті структури професійної мобільності персоналу

I.V. ШПЕКТОРЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: igor3101@ukr.net

### Авторське резюме

У статті здійснено аналіз теорії мотивації Ф. Герцберга з позиції об'єкт-суб'єктного підходу до процесу професіоналізації кадрів. Дослідженням встановлено, що «теорія мотивації» відображає лише конкретний мотиваційний профіль працівників конкретного підприємства хімічної галузі, а здійснений Ф. Герцбергом поділ факторів праці на зовнішні та внутрішні (гігієнічні та мотивуючі) не спирається зрозумілі критерії здійсненого ним розмежування. У статті аналізується непроста інтерпретація Ф. Герцбергом взаємодії між факторами мотивації (які мотивують не завжди) та задоволенням (яке не завжди є наслідком дії зовнішніх мотиваторів).

За допомогою авторської структури професійної мобільності персоналу розглядається проблема взаємного впливу процесів формування професійних потреб, професійної задоволеності з зовнішньою мотивацією. Висновок Ф. Герцберга про те, що гігієнічні фактори з одного боку є дуже важливими (навіть автоматичними) у процесі мотивації, а з другого, що наявність факторів цієї групи не справляє належного мотиваційного впливу на поведінку людей, оскільки такі фактори створюють сприятливі, «здорові» умови праці, у статті визнано дещо нелогічними, оскільки працедавцю важко застосовувати на практиці фактори, які, з одного боку, тісно взаємопов'язані, а з іншого – є й так для нього обов'язковими, а з іншого – не завжди мотивують персонал.

Здійснене дослідження доводить, що теорія мотивації Ф. Герцберга не надає адекватного описання складних процесів внутрішньої та зовнішньої мотивації, надто спрощує мотивацію трудової діяльності. Теорія Ф. Герцберга лише фіксує конкретний випадок мотиваційних намірів, мотиваційних інтересів та мотиваційних очікувань працівників конкретного виробничого підприємства зі шкідливими умовами праці.

**Ключові слова:** зовнішня мотивація, внутрішня мотивація, професійне середовище, суб'єкт праці, професійне задоволення.

© I.V. Шпекторенко, 2013

## Theory of motivation of F. Herzberg in a context to the structure of professional mobility of personnel

I.V. SHPEKTORENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: igor3101@ukr.net

### Abstract

Analysis of the F. Hershberger's motivation theory has been made from the point of view of the subject-object approach to the personnel professionalization process.

The research made has determined the fact that the «motivation theory» reflects only a special motivation profile of the individual chemical enterprise employees'. Besides, the F. Hershberger's division of labor factors into internal and external ones (hygienic and motivational) doesn't ground on distinct criteria.

The article presents analysis of the rather complex F. Hershberger's interpretation of the inter-factors relations between motivation (the factors which do not always stir an individual) and satisfaction (which is not always caused by external motivators).

The issue of the processes mutual influence (professional needs formation, professional satisfaction with the process of external motivation) is being considered in the article on the basis of the author's personnel professional mobility structure.

The conclusion made by F. Hershberger as for the hygienic factors on the one hand being very important (even automatic) in the process of motivation and on the other hand his idea that such factors presence doesn't cause motivational effect on the individuals' behavior because the factors mentioned above form favorable «healthy» labor conditions are considered not very logical by the author of the present article. The matter is that an employer can not practically apply the factors, which on the one hand are very closely connected and on the other hand do not cause employees' motivation (besides, they are obligatory for an employer).

The research made proves the fact that F. Hershberger's motivation theory does not give adequate description of the complex internal and external motivation processes which makes labor activity motivation too simple.

The F. Hershberger's theory simply states the individual case of the employees' motivational intentions, motivational interests and motivational expectations of the individual manufacture with the harmful labor conditions.

**Keywords:** external motivation, internal motivation, professional environment, subject of labour, professional satisfaction.

**Постановка проблеми.** Ф. Герцберг зі своїми колегами у 50-60-х рр. ХХ ст. дослідив фактори, які справляють мотиваційний і демомотиваційний вплив на поведінку людини, породжують її задоволення чи невдоволення [8]. Однак дослідження теорії мотивації Ф. Герцберга із застосуванням структури професійної мобільності персоналу викрило у ній чимало раніше невідомих неузгодженостей.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різноманітними аспектами проблеми мотивації та стимулювання персоналу займалися чимало вітчизняних та зарубіжних дослідників: Ф.Тейлор, Ф.Гілберт, Г.Грант, Д. Мак Грегор, У.Оучі, Е.Мейо, К.Альдерфер, М. Маренков, М.Косаренко, О. Турчинов, С. Шапіро та ін.

Однак дослідження проблеми професіоналізації кадрів крізь структуру їхньої професійної мобільності, започатковані С.Хаджирадевою [5], дозволили системно, з інших методологічних підходів розглянути фактори формування та розвитку професійної мотивації персоналу.

**Метою дослідження** є аналіз теорії мотивації Ф. Герцберга з використанням структури професійної мобільності персоналу, об'єкт-

суб'єктного підходу у дослідженні процесу професіоналізації кадрів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У науковій та навчальній літературі далеко не завжди вказується, що групою дослідників під керівництвом Ф. Герцберга було проведено опитування лише 200 менеджерів та службовців лакофарбової фірми про те, як вони себе відчують після виконання службових обов'язків – добре чи погано [6, с. 61]. Результати дослідження засвідчили, що усунення факторів, які спричинили зростання невдоволення, необов'язково приводить до збільшення задоволення, посилення мотивації праці. І навпаки: із того, що певний фактор сприяв зростанню задоволення, аж ніяк не впливало, що в разі його усунення зростатиме невдоволення [3, с. 33]. З огляду на цей важливий факт «теорія мотивації» відображає лише конкретний мотиваційний профіль працівників конкретного підприємства хімічної галузі.

На процес «є невдоволення – нема невдоволення», на думку Ф. Герцберга, впливають гігієнічні фактори (або фактори здоров'я) зовнішнього характеру, в основному пов'язані з

оточенням, в якому здійснюється праця. Вони пов'язані з навколишнім (професійним) середовищем, у якому відбувається професійна діяльність. Брак таких породжує у працівників почуття невдоволення і справляє демотивуючий вплив на поведінку. «Зовнішні (гігієнічні) фактори стосовно роботи», або «зовнішнє середовище», згідно з Ф. Герцбергом, «знімає» незадоволеність працею, забезпечує «нормальні умови праці», «достатню заробітну плату», визначає «міжособистісні відносини з начальниками, колегами та підлеглими», «ступінь безпосереднього контролю за роботою». Лише один гігієнічний фактор – сімейне життя, на наш погляд, єдиний за межами професійного середовища.

Всі ці фактори, за винятком сімейного життя, на наш погляд, є взаємопов'язаними, складаючи в цілому такий зовнішній фактор, як «політика фірми і адміністрації», і визначаючи статус конкретного працівника в системі внутрішньоорганізаційної структури. Тому згідно з Ф. Герцбергом, відсутність або недостатній ступінь присутності гігієнічних факторів в принципі може викликати у людини незадоволеність працею, яку вона виконує. Якщо ж вони достатні, то самі по собі не викликають задоволення роботою й не можуть мотивувати людину на будь-які вчинки.

Процес «є задоволення – нема задоволення», згідно з теорією Ф. Герцберга, в основному перебуває під впливом факторів, пов'язаних зі змістом роботи, тобто факторів внутрішніх. Він вказував, що ці фактори мають потужний мотиваційний вплив на поведінку людини і сприяють продуктивній праці. Однак, коли внутрішніх факторів нема, то це не спричиняє надто сильного невдоволення. Ф. Герцберг називав ці фактори «факторами догоди», але здебільшого їх називають мотивуючими факторами або «мотиваторами»: успіх, просування по службі, визнання й схвалення результатів роботи, високий ступінь відповідальності за справу, що виконується, можливості творчого й ділового зростання [6, с. 64]. Якщо ці потреби реалізуються, то людина, згідно з поглядами Ф. Герцберга, зазнає задоволення і вони відіграють мотиваційну роль.

При детальному аналізі «внутрішніх факторів» мотивації Ф. Герцберга нескладно виявити, що вони властиві й «зовнішньому середовищу» (у розумінні Ф. Герцберга), професійному середовищу (у нашому розумінні), тісно (якщо не нерозривно) пов'язані між собою. З нашої позиції, саме у професійному середовищі, згідно з «політикою фірми і адміністрації» (гігієнічний фактор), визначається успішність трудової діяльності (мотивуючий). Визнання успішності трудової діяльності (мотивуючий) та достатню заробітну плату (гігієнічний) можна вважати «нормальними умовами праці» (гігієнічний);

які існують умови для просування по службі (мотивуючий), «визнання й схвалення результатів роботи» (мотивуючий). Фактор «високий ступінь відповідальності за справу» (мотивуючий) є конкретизацією «політики фірми та адміністрації» (гігієнічний) та визнанням певного успіху керівництвом або колективом у рамках визначення й схвалення результатів роботи працюючих на фірмі (мотивуючий). «Просування по службі» (мотивуючий) є констатацією можливостей горизонтальних чи вертикальних переміщень кадрів в організації, воно повинне поєднуватися з оцінюванням персоналу з метою визначення тих, кому властивий «успіх» (гігієнічний) і хто вартий покращення умов праці, вищої заробітної плати (мотивуючі фактори).

Виділення групи мотиваційних факторів логічно передбачає, що кожна окрема людина може мотивовано працювати, коли бачить мету і вважає можливим її досягнення. Але, на наш погляд, мету можна вбачати і у факторах здоров'я, особливо під час роботи на шкідливому виробництві, у збільшенні заробітної плати, коли працівник має відповідні професійні наміри та достатній для цього рівень професійної компетентності.

Отже, здійснений Ф. Герцбергом поділ факторів праці на зовнішні та внутрішні (гігієнічні та мотивуючі), навіть на рівні теоретичного аналізу є непереконливим, оскільки в його основу не покладено зрозумілі критерії здійсненого ним розмежування. Ці фактори є лише спробою узагальнення суб'єктивних думок працівників про те, від чого вони б отримали професійне задоволення, вважаючи ці фактори саме тими, які, на думку Ф. Герцберга та його колег, повинні або можуть мотивувати. І в наш час серед дослідників мотивація найчастіше пов'язується із задоволенням роботою, хоча природа цих відносин нечітка [9, с. 143]. Вплив сімейного життя на результативність праці також не можна вважати абсолютним.

Здійснений аналіз теорії Ф. Герцберга викликає питання: наскільки обґрунтована думка про взаємодію внутрішніх професійних потреб, задоволення лише з зовнішніми мотиваторами? Чи можна мотивувати персонал лише з огляду на те, чи формують мотиватори задоволення, чи ні? Фактори мотивації Ф. Герцберга, з одного боку, відповідають потребам вищих рівнів А. Маслоу, тобто є потребами у визнанні і самовираженні, які можуть входити до професійних потреб працівника. Гігієнічні фактори Ф. Герцберга в цілому відповідають фізіологічним потребам і потребам у безпеці й впевненості у майбутньому, але й вони мають мотивуючий вплив лише тоді, коли вони не сформовані. Аналізуючи цю досить непросту інтерпретацію взаємодії між факторами мотивації (які мотивують не завжди) та задоволенням (яке не завжди є наслід-

ком дії зовнішніх мотиваторів), знову постає те ж саме запитання: а чи формує професійні потреби та задоволеність лише зовнішня мотивація?

Виникає й друге запитання: чи не призведе формування внутрішніх мотиваційних факторів до ситуації з гігієнічними, коли вони будуть досягнуті та їх значення у процесі мотивації зникатиме? Адже ці фактори тісно взаємопов'язані, тому логічно уявити, що сформованість внутрішніх мотиваційних факторів у професійному середовищі викликати формування потреб більш високого рівня, згодом – невдоволення внутрішніми факторами та демотивацію. Такі думки підтверджує теорія потреб А.Маслоу, покладена в основу теорії Ф.Герцберга [4, с. 256], але, на жаль, сама теорія Ф.Герцберга відповідей на наші запитання не дає.

Використання структури професійної мобільності персоналу, яка включає в себе об'єктивні та суб'єктивні фактори процесу професіоналізації і розроблена автором даної статті, дозволяє з інших позицій здійснити аналіз теорії мотивації Ф. Герцберга. Підструктуру 1 визначено на підставі структурного та структурно-функціонального аналізів та функціонально-процесуального призначення професійного середовища. Професійне середовище є для суб'єкта певною ціннісною данністю, певною сукупністю предметних, соціальних та інших умов праці та їх якість. Середовище є об'єктивним і виявляє себе лише у взаємодії з суб'єктом. Професійне середовище організації може бути визначено як соціальний та правовий інститут з відповідним нормативно-правовим регулюванням, інституційною, організаційною структурами.

Підструктуру 1 складають функції професійного середовища, як певна сукупність факторів, необхідних для підтримки та розвитку професіоналізму, професійної мобільності персоналу: професійні орієнтація; добір (відбір); адаптація; мотивація; активізація; виховання; оцінювання, освіта (навчання). Це – об'єктивні фактори професійної мобільності. Аналіз функцій професійного середовища довів їх тісне поєднання між собою та комплексну дію у процесі впливу на комплекс якостей індивіда ціннісно-орієнтаційної та компетентнісної сфер, іншими словами – на якість персоналу як суб'єкта означеного впливу. Зауважимо, що теорія мотивації Ф. Герцберга акцентує лише на мотивації, хоча уважне її дослідження доведе, що виділені ним фактори передбачають професійне оцінювання, навчання, виховання персоналу.

Підструктура 2 вміщує першу групу – ціннісно-орієнтаційні якості (внутрішньої психоемоційної, потребо-мотиваційної, ціннісно-мотиваційної сфер): професійна спрямованість

особи; наміри; поклики; інтереси; очікування; працездатність; задоволеність; придатність. До іншої групи віднесено компетентнісні якості, які, разом з ціннісно-орієнтаційними, безпосередньо впливають на професійну компетентність, професіоналізм та професійну мобільність персоналу. Це – здатності і здібності; професійно важливі якості; професійна наукованість (здатність до навчання, академічна мобільність); професійна культура (культурна мобільність); професійний досвід; професійна компетентність (як інтегрована характеристика); професіоналізм (як інтегрована характеристика) [Див. докл.: 7].

Отже, структура професійної мобільності персоналу концентровано відображає складний вплив різних факторів професійного середовища, індивідуальних якостей індивіда на процес професіоналізації та розвитку професійної мобільності. Серед факторів підструктури 1 професійна мотивація розглядається як дія, зовнішнє спонукання до праці (зовнішня мотивація або мотивування).

Вона ж об'єктивно пов'язана з впливом на процес професіоналізації працівника інших факторів цього середовища. Зовнішня мотивація орієнтує людину у світі професій, а добір (відбір), як і професійне оцінювання кадрів, також повинні мати мотивуючий вплив на кадри. Зовнішня мотивація сприяє професійним: адаптації, активізації, навчанню та вихованню, адаптації. Зовнішня мотивація кадрів повинна здійснюватися не лише керівником, а й завдяки використанню інституційних каналів професіоналізації кадрів: систем добору (відбору), оцінювання, атестації, просування по службі, стажування, ротації, внесення до кадрового резерву, систем професійного навчання та виховання. Внутрішня мотивація працівника формується під впливом факторів підструктури 1 та ступеня розвиненості якостей підструктури 2, у першу чергу ціннісно-орієнтаційних. Саме у цій взаємозалежності формуються професійні потреби та професійна задоволеність.

Професійна мотивація є процесом взаємного налаштування вимог та потреб підструктури 1 до ступеня сформованості підструктури 2, який зрештою й визначає, наскільки адекватними є його не лише мотиваційні, але й професійні наміри, інтереси, очікування. Структура професійної мобільності персоналу чітко встановлює механізм впливу двох елементів її структури – мотивації та задоволення роботою (професійною задоволеністю). Уявлення працівника про власні професійну задоволеність та потреби формуються у поєднанні з компетентнісними якостями, конкретний профіль яких повинен відповідати посадовій компетенції працівника.

З цієї позиції можна «розрізнити поняття розумних потреб від поняття нерозумних по-

треб» [1, с. 225]. Завищені або нерозумні вимоги працівника до професійного середовища та умов праці можуть вказувати на відсутність необхідних функцій професійного середовища (а не лише мотивації), або на їхню невідповідність достатньому чи високому ступеню сформованості якостей працівника (підструктура 2). Однією з причин цього може бути необ'єктивність оцінювання або самооцінки якостей підструктури 2, що вказує на індивідуальні перекося у сформованості «Я концепції», коли власне «Я бажаю» розвинене невідповідно до того, що «Я можу» і «Чого я вартий».

Висновок Ф. Герцберга про те, що гігієнічні фактори, з одного боку, є дуже важливими (навіть автоматичними) у процесі мотивації, а з другого –, що наявність факторів цієї групи не справляє належного мотиваційного впливу на поведінку людей, оскільки такі фактори створюють сприятливі, «здорові» умови праці, є дещо нелогічними, оскільки працедавцю важко застосовувати на практиці фактори, які, з одного боку, тісно взаємопов'язані, а з іншого – є й так для нього обов'язковими, а з іншого – не завжди мотивують персонал.

Очевидно, що зовнішні (або гігієнічні) фактори мотивації самі по собі сприймаються людьми як норма, ці фактори, як правило, не мотивують. І цей висновок Ф. Герцберга є досить очевидним. У II половині XX ст., коли Ф. Герцберг проводив свої дослідження, державний та приватний сектори індустріальних країн Заходу зміг досягти у сфері організації виробничого середовища, робочих місць та безпеки праці досить помітних результатів. Таким чином, комплекс гігієнічних факторів мотивації у професійному середовищі, визначений Ф. Герцбергом, як об'єктивна данність, апріорі в країнах Заходу є звичайними умовами праці. Однак це не означає, що гігієнічні фактори не можуть мотивувати. Отже, професійні потреби не є абсолютними, мають динамічний характер. Це на висновках стосовно гігієнічних факторів довів сам Ф. Герцберг.

Перелік гігієнічних факторів і факторів мотивації працівників призведе до складання їхнього індивідуального мотиваційного профілю, в якому поділ та ті або інші фактори не матиме принципової різниці, оскільки вони відображатимуть лише суб'єктивні мотиваційні наміри, інтереси та очікування від конкретного професійного середовища, підсумовувати їхні уявлення про можливі та бажані для них мотиватори й стимули. Як справедливо помічає Л. Газгіреєва, «проблема управління полягає не в тому, аби узгодити внутрішню і зовнішню мотивацію, а в тім, яку з них по якій «налаштувати» [1, с. 220].

Мета процесу зовнішньої мотивації, стимулювання, на наш погляд, полягає у тому, аби

професійні потреби працівника, природа й походження яких можуть бути різноманітними [2], як і його мотиваційний профіль, власне бачення задоволення від праці спиралися не лише на бажання та зазіхання працівника (у чому хибність теорії мотивації Ф. Герцберга), а спиралися на об'єктивне оцінювання сформованих на той час ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей.

Через об'єкт-суб'єктне розуміння професійного розвитку стає більш зрозумілою система факторів, котра безпосередньо формує суб'єктивні конкретні комплекси професійних потреб та задоволеності через оцінювання наявних ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей працівника, а відтак – механізми формування та розвитку внутрішніх ціннісних, мотиваційних профілів.

**Висновки.** Яке практичне значення мають висновки з теорії Ф. Герцберга в організації професійного розвитку та мотивації кадрів, у тому числі й кадрів державної служби? Один з головних для практики менеджменту персоналу полягає в тому, що потрібно забезпечувати належний рівень розвитку не лише мотивуючої, а й інших функцій професійного середовища. Зовнішню мотивацію та стимулювання до активної трудової (професійної) діяльності у кадрових технологіях слід здійснювати разом з об'єктивним оцінюванням ступеня сформованості ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей кадрів, під впливом яких відбувається формування адекватних професійних потреб, внутрішніх мотивацій працівника, внутрішнього мотиваційного профілю.

Обґрунтовані професійні потреби, які спираються на реальну зовнішню оцінку або самооцінку компетентнісних якостей працівника, їх підтримка функціями професійного середовища зменшать ризик появи «необґрунтованих», завищених порогів професійної задоволеності в уявленні працівника, сприятимуть формуванню реальних намірів, а відтак і професійної задоволеності, коли від професійної діяльності задоволені і працівник, і організація, в якій він працює.

Здійснене нами дослідження, на наш погляд, укотре довело, що теорія мотивації Ф. Герцберга не надає адекватного описання цього складного процесу, з академічної точки зору надто спрощує мотивацію трудової діяльності [4, с. 258-259].

Теорія Ф. Герцберга лише фіксує конкретний випадок мотиваційних намірів, мотиваційних інтересів та мотиваційних очікувань працівників конкретного виробничого підприємства зі шкідливими умовами праці. Досить спірним є її існування у підручниках як «теорії мотивації».

Негативний стан факторів здоров'я (або гі-

гієнічних факторів) та факторів мотивації в організації, як доводить аналіз, необов'язково обумовить професійне задоволення або невдоволення процесом праці. Навіть коли дія цих факторів позитивна, то це, звичайно, позбавляє працівників зайвих негативних емоцій, не породжує їх, а тому індивідуально впливає на формування професійної задоволеності, може мотивувати чи не мотивувати досягнення вищих результатів трудової діяльності. Напрямом

подальших розвідок у даному напрямку є більш детальне дослідження формування професійної задоволеності, яка формується у взаємодії з усіма функціями професійного середовища, комплексом ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей персоналу, не лише завдяки зовнішній мотивації, але й інших функцій професійного середовища, визначених нами. Певним чином такий висновок доводиться самою теорією мотивації Ф. Герцберга.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Газгиреева Л. Х. Мотивация как экзистенциальная потенция духовно-нравственного бытия / Л. Х. Газгиреева // Социально-экономические знания. – 2010. – № 5. – С. 219-227.
2. Ильин Е. П. Мотивация и мотивы / Е. П. Ильин. – СПб. : Питер, 2011. – 512 с.
3. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2002. – 337 с.
4. Маренков Н. Л. Управление персоналом организаций : учеб. пособие / Н. Л. Маренков, Н. Н. Косаренко. – М. : Акад. проект : Трикста, 2005. – 464 с.
5. Хаджирадева С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема / С. Хаджирадева // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4 (24). – С. 53-58.
6. Шапиро С. А. Мотивация и стимулирование персонала / С. А. Шапиро. – М. : ГроссМедиа, 2005. – 224 с.
7. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І. В. Шпекторенко. – Д. : Моноліт, 2009. – 242 с.
8. Herzberg F. The motivation to work / F. Herzberg, B. Mausner, B. B. Snyderman. – N.Y. : Wiley, 1959. – 157 p.; Herzberg F. The Motivation to Work / F. Herzberg, B. Mausner, B. Snyderman – New Jersey : Transaction Publishers, 1993. – 180 p.; Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human / F. Herzberg – Homewood, Illinois : Dow Jones-Irwin, 1976. – 360 p.
9. Management and Organizational Behavior. Instructor's Manual. – 5-th ed. – London : Pitman Publishing, 1999. – 277 p.

#### REFERANCES:

1. *Gazgireeva L. Kh.* Motivatsiya kak ekzistentsialnaya potentsiya dukhovno-nravstvennogo bytiya (Motivation as an existential potency of spiritual and moral life). *Sotsialno-ekonomicheskie znaniya*. 2010. № 5. P. 219-227.
2. *Ilin Ye. P.* Motivatsiya i motivy (Motivation and motives). *SPb. : Piter*, 2011. 512 p.
3. *Kolot A. M.* Motivatsiya personalu : pidruchnik (Motivatsiya staff). K. : *KNYeU*, 2002. 337 p.
4. *Marenkov N. L.* Upravlenie personalom organizatsiy : ucheb. posobie (Personnel management organizations). M. : *Akad. proekt : Triksta*, 2005. 464 p.
5. *Khadzhyradieva S.* Profesionalizatsiia derzhavnoi sluzhby yak naukovo-praktychna problema (Professionalization of the civil service as a scientific problem). *Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr.* Odesa : *ORIDU NADU*, 2005. Vyp. 4 (24). P. 53-58.
6. *Shapiro S. A.* Motivatsiya i stimulirovanie personala (Motivation and staff incentives). M. : *GrossMedia*, 2005. 224 p.
7. *Shpektorenko I. V.* Profesiina mobilnist derzhavnoho sluzhbovtisia : monohrafiia (Professional mobility of civil servants). D. : *Monolit*, 2009. 242 p.
8. Herzberg F. The motivation to work. N.Y. : Wiley, 1959. 157 p.; Herzberg F. The Motivation to Work. New Jersey : Transaction Publishers, 1993. 180 p.; Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human. Homewood, Illinois : Dow Jones-Irwin, 1976. 360 p.
9. Management and Organizational Behavior. Instructor's Manual. 5-th ed. London : Pitman Publishing, 1999. 277 p.

**Шпекторенко Ігор Валентинович** – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: igor3101@ukr.net

**Shpektorenko Igor Valentinovich** – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: igor3101@ukr.net

УДК 317.35

**Структурні компоненти професійної культури державних службовців**

Н.С. СИДОРЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: Life784@rambler.ru

**Авторське резюме**

Професійна культура державних службовців внутрішньо структурована й може бути представлена теоретичною моделлю, що містить: надсистеми більш високого порядку, підвиди культур, компоненти (структурні та функціональні); критерії оцінювання професійної культури та рівні її сформованості. Компоненти професійної культури державних службовців поділяються на структурні та функціональні. Доведено, що структурні, у свою чергу, поділяються на базові: професійні цінності, професійні норми, професійну мотивацію, професійні якості; та на компетентнісні: професійні знання, професійні уміння, професійні навички, професійний досвід.

У статті зроблено аналіз структурних базових (професійні цінності, професійні норми, професійна мотивація діяльності, професійно важливі якості особистості) та компетентнісних компонентів: (професійні знання, професійні вміння, професійні навички та професійний досвід) професійної культури державних службовців, що дає змогу до системного розуміння її змісту.

**Ключові слова:** професійна культура державного службовця, професійна компетентність державного службовця, структурні базові компоненти, структурні компетентнісні компоненти.

**Structural components of professional culture of public servants**

N.S. SIDORENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: Life784@rambler.ru

**Abstract**

The professional culture of civil servants is inwardly structured and can be presented a theoretical model that contains: supersystems of higher order, subspecieses of cultures, components (structural and functional); criteria of evaluation of professional culture and levels of its formed. The components of professional culture of civil servants are divided into structural and functional. It is well proven that the structural, in same queue, are divided into base: professional values, professional norms, professional motivation, professional qualities; but on kompetentnisni: professional knowledge's, professional abilities, professional skills, work experience.

In the article the analysis of structural base (professional values, professional norms, professional motivation of activity, professionally important qualities of personality) is done and kompetentnisnikh components: (professional knowledge's, professional abilities, professional skills and work experience) professional culture of civil servants, which enables to the system understanding of its maintenance.

**Key words:** public servant professional culture, public servant professional competence, structural basic components, structural competence components.

**Постановка проблеми.** Недостатній рівень сформованості професійної культури державних службовців залишається невирішеною проблемою державної служби в Україні. Фрагментарність у визначенні професійно-кваліфікаційних вимог до професійної культури державних службовців у нормативно-правовій базі державної служби України призвела до того, що вимоги до професійної культури подано досить узагальнено, без урахування її науково обґрунтованого змісту. Такий підхід не відповідає науковому розумінню професійної культури як складнокомпонентного явища. Відсутність системного підходу щодо формування професійної культури державних службовців

приводить до того, що державні органи та їхнє керівництво позбавлені можливості впливати на професійну культуру через систему роботи з кадрами, а також систему підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації. Таким чином, формування професійної культури державних службовців – це важливе практичне завдання процесу професіоналізації державних службовців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемою професійної культури державних службовців займалися: В. Бакуменко, Н.Нижник, О. Оболенський, М. Рудакевич, Т.Василевська, С.Хаджирадева, М. Пірен, О.Воронько, М. Нинюк, І.Гречкосій, Л. Клі-

мова, Т. Чмут, Т. Бутирська, Л.Нестеренко, Ю. Ясенчук, В. Рубцов, І. Нинюк, Ю. Ястремський, О. Крутій та ін.

**Метою дослідження** є аналіз структурних компонентів професійної культури державних службовців

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для повнішого відображення сутності професійної культури як соціального явища, на наш погляд, слід звернути увагу на її внутрішню структурування. Вагомим аспектом дослідження професійної культури державних службовців є її внутрішня композиція. Ми виділяємо структурні (базові та компетентнісні) і функціональні компоненти професійної культури державних службовців (рис. 1). Внутрішній стрижень професійної культури державних службовців формує система їх професійних цінностей. Цінності за своєю суттю є властивостями суспільних предметів. Як компонент соціальної системи вони наділені особливим значенням в індивідуальній і суспільній свідомості, що тісно пов'язано з існуючою системою культури й соціальною структурою суспільства [16]. Прийнято вести мову про моральні, ідеологічні, національні, політичні, естетичні, релігійні, економічні та інші цінності.

Професійні цінності, відбиваючись у свідомості державних службовців у процесі їхньої професійної діяльності, стають регуляторами поведінки, підготовлюючи почати вибір певної форми дій або вчинків у різних службових ситуаціях. На наш погляд, для того, щоб втілити свої професійні цінності в конкретні вчинки, суб'єкт дії повинен мати певну свободу прийняття рішень, ступінь якої обумовлений високим рівнем генералізації цінностей. У свою чергу, генералізація професійних цінностей державними службовцями припускає досягнення такого ступеня їхнього осмислення, коли вони вже здатні якісно управляти цілеспрямованими діями людей незалежно від докладних інструкцій і (або) інших нормативів.

Компоненти		
Функціональні	Структурні	
Управлінський	Базові	Компетентнісні
Виконавський	Професійні цінності	Професійні знання
Особистісно-творчий	Професійні норми	Професійні вміння
Інформаційно-комунікативний	Професійна мотивація	Професійні навички
Морально-етичний	Професійні якості	Професійний досвід

Рис. 1. Компоненти професійної культури державного службовця

Зауважимо, що між професійними цінностями можуть існувати гармонійні, нейтральні і навіть суперечливі відносини, які впливають на результативність професійної діяльності державного службовця.

Для формування гармонійного всебічного ціннісного балансу необхідно стимулювати й заохочувати таку поведінку, яка сприяла б втіленню професійних цінностей у професійну діяльність державних службовців. З позиції, наприклад, існування ситуативного, нормативного (до якого входять раціональний та інтуїтивний) типів поведінки, визначених Т. Пахомовою [12, с. 113], така поведінка має відповідати нормативному, раціональному типу. При цьому необхідно враховувати той факт, що кожна професійна цінність має двоєдину емпіричну основу, відбиваючись у державному службовцеві як самодостатньому суб'єкті, системі державної служби й у суспільстві як соціокультурній системі. Це, у свою чергу, припускає взаємозв'язок системи професійних цінностей державних службовців з актами їх поведінки в співвідношенні до соціального ідеалу, тобто до того, що загальноприйнято вважати правильним, нормальним або до того, що оцінюється як аморальне, злочинне. Таким чином, ціннісний компонент професійної культури державних службовців, виділений нами, має більшу значущість для формування системи їхніх цінностей, він повинен бути присутнім у змісті професійної культури й визначати зміст усієї професійної діяльності.

Ще одним структурним компонентом професійної культури державних службовців є професійні норми. Норма – це порядок, визначений обов'язковим, також правило поведінки в певній ситуації й форма, що регулює поведінку в різних системах. Соціальні норми містять вимоги, очікування й приписи відповідної поведінки. Їх виникнення й існування пов'язані з об'єктивною потребою в упорядкуванні суспільних та професійних відносин. Специфічними ознаками професійних норм виступають раціонально усвідомлені й логічно сформульовані правила, реалізація яких підпорядкована цілям діяльності. У суспільній свідомості мета й засоби розчленовані й перебувають у вигляді цільових зразків – стереотипів і стандартів поведінки.

Сприйняття змісту професійних норм державними службовцями складається з поведінки керівного складу органів державного управління, з реальної поведінки співробітників і сформованого стану навколишнього соціального середовища. Певна повторюваність соціальних взаємодій у ході професійної діяльності державних службовців, що сприяє формуванню загальних правил, дозволяє державним

службовцям регулярно й ефективно взаємодіяти між собою й громадянами. Ці форми взаємин допомагають державним службовцям відгадати дії учасників функціональних відносин і відповідно до цього будувати свою поведінку.

У системі державної служби професійні норми, на наш погляд, виконують регулятивну роль, тому що, упорядковуючи поведінку державних службовців, вони координують різноманітні види суспільних відносин і утворюють певну ієрархію за ступенем їх соціальної значущості.

Норми моралі – це специфічна форма волевизначення, при якій відбувається узгодження волі службовця із загальними потребами, інтересами й волею соціальних спільнот. Іноді вони фіксуються в кодексах або «заповідях», але частіше існують як моральні принципи, проявляючись не тільки у свідомості, але й у вчинках, поведінці, моральних якостях особистості, а також у моральних позиціях і відносинах людей.

В основі норм моралі лежать сила особистих переконань державних службовців і суспільна думка. Перебуваючи у взаємозв'язку з поведінкою службовця, норми моралі встановлюються без будь-яких інструкцій і директивних інстанцій. Вони формуються в результаті спільної творчості великої кількості людей, є підсумком природного добору їхніх суджень про різні способи поведінки. Дана особливість моральних норм була відзначена В. Соколовим, який стверджує, що «мораль посадової особи не може ґрунтуватися тільки на її власному уявленні про добро й зло, на її особистій совісті. Вона визначається й суспільними потребами» [14, с. 42-51]. Дотримання професійних етичних стандартів під час виконання службових обов'язків державними службовцями вимагає наявності спеціальних методів контролю, встановлюваних етичним кодексом, що являє собою систему певних моральних стандартів, конкретних норм поведінки. При цьому, як зауважує В. Соколов, «для оцінки етичної поведінки державних службовців потрібен вищий стандарт, ніж для оцінки поведінки правової і ніж той, котрий застосовується для оцінки моральності рядових громадян» [14, с. 54-63].

Таким чином, професійна культура державних службовців є відображенням домінуючих у системі державної служби міжгрупових, загальних й міжособистісних відносин на основі професійних цінностей і норм, які перебувають у тісному взаємозв'язку між собою й взаємовпливають один на одного. Так, професійні цінності можуть розглядатися, з одного боку, як основні норми, які є загальними для формування професійної культури державних службовців і керуючими їх поведінкою, а з іншого

боку, як засвоєні стандарти життя, які спрямовують і регулюють діяльність людей. Професійні цінності виконують функції регуляторів поведінки, вчинків державних службовців, вони виступають як мірило їх оцінок відповідно до загальноприйнятих норм, правил і традицій державної служби. Професійні норми є, у свою чергу, своєрідною мірою поведінки державного службовця й масштабом оцінки цієї поведінки. Вони утворюють конкретну ієрархію за ступенем соціальної значущості.

Норми й правила діяльності державних службовців належать до ціннісних передумов, є при цьому факторами, що регулюють дії й взаємини державних службовців у процесі функціонального впливу на середовище. Цей зв'язок дуже значущий з погляду професійної культури, тому що вона орієнтується на індивідуальні цінності, які відрізняються від вибору цілей і засобів тим, що є залежним від настрою, його чуттєво-емоційної сфери. Отже, формування особистісних цінностей державного службовця відбувається на основі тих або інших пріоритетів у вигляді духовних і матеріальних прагнень. Усвідомлене або неусвідомлене оцінювання державним службовцем своїх функціональних обов'язків, професійної культури, статусу, відносин з керівниками й колегами відбувається, виходячи з індивідуальних норм, цілей і цінностей.

Професійна мотивація діяльності є наступним структурним компонентом запропонованої нами моделі професійної культури державного службовця і являє собою структуру мотивів, що відображають самоціннісне й інструментальне відношення до професійної діяльності. Самоціннісне відношення – це внутрішня мотивація, прояв внутрішнього спонукання до професійної діяльності, а інструментальне – це, по суті, система стимулів, зовнішнє відношення.

Людина, обираючи професію (сферу діяльності, місце роботи), співвідносить свою мотиваційну структуру з тими факторами професійної діяльності, які можуть задовольнити її очікування та потреби. Таким чином, мотивація професійної діяльності проявляється як особистісний зміст, рушійна сила діяльності. Але, потрапляючи в нормативно регламентоване професійне середовище діяльності організації, колективу, людина може або розподілити нормативний спосіб діяльності, додавши йому внутрішній, індивідуальний зміст, або через певні обставини додати цій нормативності (зберегти) зовнішню, об'єктивну щодо людини сторону її професійної діяльності. У першому випадку відбувається суб'єктивне проникнення в професію, оволодіння нею, супроводжуване трансформацією загальних мотивів особистості

в праці. При цьому змінюється й система професійних мотивів. Інакше позбавлена широкої внутрішньої мотивації діяльність стає лише інструментом досягнення інших щодо професійної діяльності цілей. Це шлях, що веде до механічного виконання обов'язків і в цілому – до відчуження праці, тому що мотиваційні системи формуються як комплекс різних мотивів, що визначають, у свою чергу, стандарти поведінки.

Саме тому для професійної діяльності державного службовця важливо, щоб були задіяні всі компоненти мотиваційної системи, що виражає основні потреби людини: матеріальні, духовні (професійна самореалізація, задоволення від виконуваної роботи), соціальні (потреба в спілкуванні, належності до групи).

Розглядаючи останній структурний базовий компонент моделі професійної культури, хотілося б підкреслити, що якості особистості державного службовця – найбільш стійкі характеристики, що впливають на його професійну культуру (соціальні, соціально-психологічні й психологічні властивості): до соціально-психологічних якостей належать форми спілкування, взаємодії й поведінки (відповідальність, доброзичливість, вимогливість, схильність до взаємодопомоги, співробітництва й т. ін.); до психологічних якостей – риси характеру людини (стриманість, урівноваженість, чесність, порядність, принципиовість і т. ін.); до соціальних – характеристики професійної діяльності (професіоналізм і професійна компетентність). Особливого значення набувають професійно важливі якості особистості.

Слід докладніше зупинитися на професіоналізмі, тому що під професіоналізмом звичайно розуміються нормативні вимоги професії до особистості людини, тобто наявність сукупності, набору особистісних характеристик людини, необхідних для успішного виконання праці. На думку Ж. Тощенко, професіоналізмом є «вищий ступінь досконалості в певному виді професійної діяльності, здійснення справи найвищою мірою» [18]. Інша точка зору на сутність професіоналізму, висловлена у соціологічному словнику, як і позиція Ж. Тощенко, безумовно, заслуговує на увагу, однак, на наш погляд, є трохи звуженою, розглядаючи його як міру оволодіння індивідом професійними навичками [19], відображає лише технологічну складову професіоналізму, ототожнюючи його з поняттям професійної компетентності. Ми ж схильні розглядати професіоналізм державного службовця не тільки як досягнення ним високих професійних результатів, але неодмінно і як наявність психологічних компонентів – внутрішнього відношення людини до професії, праці, стану її особистих якостей, коли профе-

сіоналізм ототожнюється насамперед з новими технологіями, засобами професійної діяльності. Насправді при розгляді професіоналізму людини велике значення має те, що рухає людиною в професії, з яких ціннісних орієнтацій вона виходить, заради чого вона займається даною справою, які свої внутрішні ресурси добровільно й по внутрішньому спонуканню вкладає у свою працю [7, с. 39-40].

Підкреслимо роль професійної культури у формуванні професіоналізму державних службовців, який поєднується з розвитком їх різноманітних особистих та професійних якостей. Визначенню терміна «професіоналізм» присвячено велику кількість наукових публікацій. Професіоналізм – це глибоке та всебічне галузеве знання, володіння практичними навичками та вміннями в певній галузі суспільної діяльності. Професіоналізм є необхідною, але недостатньою умовою професійної культури [10, с. 270]. Рівень володіння професійною культурою тісно пов'язаний зі ступенем розвитку інших важливих елементів процесу професіоналізації кадрів, такими як професійна компетентність та професійний досвід.

Перейдемо до аналізу компетентнісних компонентів професійної культури державного службовця, тобто до професійних знань, умінь, навичок та професійного досвіду. Так, В. Бакуменко під знаннями розуміє не тільки основні результати навчання. Знання – це перевірний практикою результат пізнання дійсності, адекватне її відображення в мисленні людини, продукт суспільної матеріальної і духовної діяльності. Знання можуть бути донауковими (життєвими) та науковими (емпіричними та теоретичними); у них здійснюється перетворення розрізнених уявлень у теоретично систематизовану загальнозначущу форму. Основними формами знання є ідеї (поняття), категорії, закони (і факти), теорії [1, с. 156]. Н. Нижник указує, що знання характеризують рівень теоретичної і практичної підготовки керівника, навички – його вміння виконувати мета-спрямовані дії з високими результатами [8, с. 38]. І. Нинюк наголошує: «Управлінські знання – це те, що державний службовець отримує на основі осмислення власного досвіду й досвіду інших, а також літератури з проблем державного управління та державної служби. Мова йде не про всі знання, а лише про ті, які відображають процес реальної діяльності та несуть відповідальність за успішність вирішення справ» [9, с. 51]. Отже, знання виступають як базовий елемент професійної компетентності. Вони можуть відображати в собі результати духовної діяльності, обумовлюючи відповідальність, наполегливість, професійну спрямованість особи, тобто ті якості, які відображають

норми професійної культури. Професійні знання – це те, що державний службовець одержує на основі осмислення власного досвіду й досвіду інших, а також спеціальної літератури з проблем державного управління. Мова йде не про всі знання, а лише про ті, які «згортають» процес реальної діяльності й виражають такі її моделі, які «відповідальні» за успішність справи. Крім професійних знань, у запропонованій нами моделі професійної культури державних службовців ми виділяємо професійні вміння й професійні навички.

В. Бакуменко тлумачить термін «вміння» як здатність отримувати, зберігати, перетворювати та видавати інформацію, виробляти нові знання, оцінювати ситуації, формулювати цілі, приймати раціональні рішення, контролювати їх досягнення. Такий підхід до визначення терміна «вміння» схожий з визначенням управлінської та інформаційної культури працівника. І. Дробот зазначає, що управлінські вміння – це друга складова професії – конструктивні знання, трансформовані в ті чи інші процедури, що забезпечують ефективність врядування діяльності. «Уміння – це знання, використані при вирішенні конкретних проблем..., наприклад, вміння планувати робочий і вільний час, слухати, проводити наради, конкретно викладати питання, спостерігати і скоплювати суть людських стосунків, спілкуватися по телефону, вести переговори, прогнозувати події, стимулювати діяльність підлеглих працівників, ставити перед собою і підлеглими складні для здійснення, але реальні цілі та завдання, залагоджувати конфлікти. Уміння є відносно стійкими характеристиками особистості... і залежать як від об'єктивної структури діяльності, якою вона займалася тривалий час, так і від її здібностей [4, с. 225]. У цьому тлумаченні чимало рис управлінської, комунікативної, інтелектуальної, психологічної культур та відповідних компетентностей.

В інших формулюваннях терміна «уміння» також можна простежити їхню тісну взаємопов'язаність з нормами професійної культури. Так, В. Ігнатов та ін. дослідники вказують, що управлінські вміння можна визначити як конструктивні знання, трансформовані в управлінські процедури, що забезпечують ефективність управлінської діяльності. Уміння – це знання, втілені у рішення конкретних управлінських проблем, наприклад, уміння проводити наради, залагоджувати конфлікти. Уміння є відносно стійкими характеристиками особи державного службовця і залежать як від об'єктивної структури діяльності, до якої він був залучений тривалий час, так і від спроможності [6, с. 177]. Коментуючи дане тлумачення, вкажемо на те, що воно містить у

собі норми, притаманні управлінській, психологічній, комунікативній культурі та компетентності. Майже аналогічним є розуміння терміна «уміння» з позиції І. Нинюк – це знання, які реалізуються під час вирішення конкретних управлінських проблем, наприклад, уміння проводити наради, узгоджувати конфлікти. Уміння є відносно стійкими характеристиками особистості державного службовця і залежать як від об'єктивної структури діяльності, до якої він був залучений тривалий час, так і від здібностей людини; управлінські навички вона визначає як уміння, доведені до рівня автоматизму й існуючі частково на несвідомому рівні, їх можна назвати «управлінські штампи», що забезпечують ефективність типових, часто повторюваних дій [9, с. 52].

Основні позиції в розумінні професійних навичок, як показує аналіз літератури, являють собою чотири різновиди. Представники першої з них визначають сутність навички як уміння, але вміння вдосконалене, автоматизоване в результаті повторення й тренування. Н. Левітов розуміє навичку як закріплене вправою те або інше вміння [11]. Це визначення доповнюється В. Артемовим: «Навичка – уміння, що стало в результаті багаторазового, систематичного повторення вільним і найбільш ощадливим способом виконання професійних дій» [11, с. 125-129]. Існує погляд на професійну навичку як на дію, що у результаті вправ стає звичною, автоматичною і відбувається при повному «вимиканні» свідомості. Більш повно виражена ця точка зору П. Рудиком [11, с. 123-124]. Він визначає професійну навичку як дію, доведену до ступеня досконалості, вона виконується правильно, швидко, економічно.

Термін «навичка» (згідно з В. Бакуменком) – це вміння виконувати цілеспрямовані дії, доведені до автоматизму внаслідок усвідомленого багаторазового повторення одних і тих самих рухів або вирішення типових завдань у виробничій чи навчальній діяльності. У свою чергу, навички – третю, за І. Дроботом, складову професії, можна визначити як уміння, доведені до рівня автоматизму та існуючі частково на підсвідомому рівні. Він пише про так звані «управлінські штампи», які забезпечують ефективність типових дій, що часто повторюються. До навичок належать: звичка робити короткі нотатки, швидко читати, пам'ятати події, обличчя, цифри, виявляти повагу до особистості і гідності громадян, дотримання та охорона їх прав, свобод і законних інтересів [4, с. 225]. Майже аналогічної думки В. Ігнатов та інші автори, які вказують: управлінська навичка – уміння, доведені до рівня автоматизму і яке існує частково на рівні безсвідомості. Говорячи про навички, вони мають на увазі свого

роду «управлінські штампи», що забезпечують ефективність типових дій, які часто повторюються [6, с. 177]. Н. Нижник, С. Мосов указують, що навичку можна розуміти як «модель поведінки» – способи дій керівника, на основі його досвіду, по задоволенню тієї або іншої потреби в умовах ситуації, що склалася (складається) [8, с. 38]. Таким чином, професійна навичка утворюється на основі знань. По мірі її вдосконалення здійснюється перехід до узагальнених міркувань про себе, в уявному плані й у внутрішній мові.

Професійний досвід – чуттєво-емпіричне пізнання об'єктивної дійсності, що ґрунтується на практиці, результат професійного розвитку людини, це знання, уміння та навички, збагачені практикою вирішення численних конкретних професійних ситуацій. Досвід – основа, базис практичної професійної діяльності, результат тривалої професійної діяльності. Професійний досвід персоналу – найважливіший людський ресурс, здатний бути найціннішим капіталом державного органу, невід'ємний компонент професійної культури державного службовця. У професійному досвіді акумулюється індивідуальний внесок людини у професію, він завжди набувається й розвивається під впливом певних якостей особистості, здібностей, уподобань, поглядів тощо.

Як вказувалося вище, вченими розроблено різні класифікації професійної компетентності, які часто містять у собі вимоги до професійної культури кадрів державного управління. Однією з найбільш повних, на наш погляд, є класифікація В.Сороко, який у межах політичної компетентності пропонує встановити, чи знає особа роль держави в сучасному демократичному суспільстві; структуру та повноваження окремих гілок влади, характер взаємодії між ними; структуру і основні характеристики політичних партій, особливості їх взаємодії з державними органами; демократичні механізми формування та оновлення політичної еліти; принципи взаємодії та етику взаємовідносин між «правлячою» та «опозиційною» гілками політичної еліти; роль державного апарату в реалізації державної політики, його структуру, особливості комплектування, принципи взаємодії і взаємовідносин між політиками, патронатною службою і державними службовцями, що займають адміністративні посади; основні завдання, принципи та методи діяльності державної служби; комплекс раціональних принципів організації та функціонування сучасного державного апарату [15, с. 72].

Правова (юридична) компетентність, що формується в процесі базової професійної підготовки, на думку В. Сороко, стосується основних галузей сучасного права та ґрунтується на

навичках її практичного застосування у різних сферах діяльності з урахуванням динаміки, тенденцій розвитку, механізмів зміни та вдосконалення чинного законодавства [15, с. 72].

Отже, у даному виді компетентності спостерігається зв'язок зі знаннями та навичками правової культури. У межах визначення правової або юридичної компетентності В. Сороко пропонує встановити, чи знає державний службовець основні положення Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією»; сутність правових норм та їх взаємозв'язок з іншими соціокультурними нормами; організацію законотворчої діяльності, принципів, форм і методів здійснення контролю за виконанням Конституції України та законів України відповідно до сфери повноважень; характер взаємодії і конкретні обов'язки різних гілок і органів державної влади, які здійснюють юридичний контроль; порядок і процедури юридичної експертизи управлінських документів; характер відповідальності за порушення законів тощо [15, с. 72].

Економічна компетентність повинна диференціюватися, на думку В. Сороко, залежно від спеціалізації державних службовців. Цей рівень має містити: оцінку здатності (умінь, навичок) застосувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій; ознайомлення з теорією грошей та фінансового макрорегулювання, основами бюджетної та фінансової політики, основними положеннями мікроекономіки. Для спеціалістів бюджетно-фінансових, податкових, економічних управлінь та відділів необхідно застосовувати оцінку глибини і деталі знань та практичних навичок у галузі фінансової, кредитно-банківської діяльності, бюджетного та фіскального регулювання; економічного прогнозування та планування; економіко-математичних методів аналізу та програмування [15, с. 72-73].

Отже, такий широкий спектр знань, умінь, навичок (або здібностей, професійно важливих якостей) пов'язаний з певною економічною культурою державних службовців, яка входить до їхньої професійної культури. Такий високий рівень економічної компетентності потрібен усім державним службовцям, а саме тим, професійна діяльність яких якнайбільше пов'язана з вирішенням економічних завдань. Водночас О. Стасюк виділяє лише соціальну компетентність державного службовця [17, с. 53], соціальну компетентність політичної еліти досліджувала Н. Дармограй [2, с. 58], В. Реб-кало і М. Пірен та інші автори – комунікативну [113, с. 240]. Російськими дослідниками активно розробляються проблеми мовної [3], екологічної компетентностей [5] кадрів.

**Висновки.** Таким чином, дослідивши внутрішню композицію професійної культури державних службовців, можна виділити її структурні базові компоненти (професійні цінності, професійні норми, професійну мотивацію діяльності, професійно важливі якості особистос-

ті) та структурні компетентнісні компоненти: професійні знання, професійні вміння, професійні навички та професійний досвід. Указана композиція притаманна й підвидам культур, які входять до змісту професійної культури державних службовців.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
2. Дармограй Н. Культура становлення державно-владних відносин (вплив еліт) / Н. Дармограй // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 51-60.
3. Дразжан Р. В. Историко-педагогическая репрезентация понятия «языковая компетенция»: автореф. дисс. ... канд. пед. наук: спец. 13.00.01 «Общая педагогика, история педагогики и образования» / Дразжан Раиса Васильевна; Южный федеральный ун-т. – Р/нД, 2008. – 21 с.
4. Дробот І. О. Формування моделі професійно-компетентного працівника в контексті гарантування місцевого самоврядування / І. О. Дробот // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика: міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 22 берез. 2007 р.: у 2 ч. / за наук. ред. П. І. Шевчука; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України; Упр. держ. служби (Гол. упр. держ. служби України) у Львівській обл.; Гданський ун-т. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 1. – С. 224-277.
5. Ермаков Д. С. Педагогическая концепция формирования экологической компетентности учащихся: автореф. дисс. ... докт. пед. наук: спец. 13.00.01 «Общая педагогика, история педагогики и образования» / Ермаков Дмитрий Сергеевич; Российский ун-т дружбы народов. – М., 2009. – 39 с.
6. Игнатов В. Г. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций: Региональный уровень / В. Г. Игнатов, С. О. Майборода, А. В. Понеделков; Северо-Кавказская академия государственной службы. – Ростов н/Д.: СКНЦ ВШ, 1997. – 320 с.
7. Маркова А. К. Психология профессионализма / А. К. Маркова. – М.: Знание, 1996. – 312 с.
8. Нижник Н. Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління / Н. Нижник, С. Мосов // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 35-39.
9. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: монографія / І. І. Нинюк / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Луцьк: Надстир'я, 2005. – 162 с.
10. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
11. Обучение и воспитание: теория и практика // Сб. науч. трудов Липецкого педагогического ин-та. – Липецк: Книга, 1991. – 173 с.
12. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість: монографія / Пахомова Тетяна Іванівна / Одеськ. регіон. ін-т Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. – О.: Друк, 2002. – 410 с.
13. Ребкало В. Психологічні чинники розвитку управлінських навиків особистості державного службовця в Україні / В. Ребкало, М. Пірен // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 235-243.
14. Соколов В. М. Социология морали – реальная или гипотетическая / В. М. Соколов // Социологические исследования. – 2004. – № 8. – С. 42-51.
15. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 1. – С. 65-75.
16. Социология государственной службы: терминологический словарь-справочник. – Р/нД: СКАГС, 1996. – 315 с.
17. Стасюк О. Про деякі методологічні засади в доборі керівників органів державної влади / О. Стасюк // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 3-4. – С. 50-55.
18. Тощенко Ж. Т. Социальные резервы труда / Ж. Т. Тощенко. – М.: Политиздат, 1989. – 165 с.
19. Энциклопедический социологический словарь / общ. ред. Г. В. Осипова. – М.: ИСПИ РАН, 1995. – 179 с.

## REFERANCES:

1. *Bakumenko V. D.* Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: Problemy teorii, metodolohii, praktyky: monohrafiia (Formation of managerial decisions: Theory, methodology and practice: a monograph). K.: *Vyd-vo UADU*, 2000. 328 p.
2. *Darmogray N.* Kultura stanovlennya derzhavno-vladnykh vidnosin (vpliv elit) (Culture establishment of state-government relations (influence elites)). *Visn. UADU*. 2002. № 4. P. 51-60.
3. *Drazhan R. V.* Istoriko-pedagogicheskaya reprezentatsiya ponyatiya «yazykovaya kompetentsiya»: avtoref. diss. ... kand. ped. nauk: spets. 13.00.01 «Obshchaya pedagogika, istoriya pedagogiki i obrazovaniya» (Historical and pedagogical representation of the concept of «linguistic competence»). *Drazhan Raisa Vasilevna; Yuzhnyy federalnyy un-t. R/nD*, 2008. 21 p.

4. *Drobot I. O.* Formuvannia modeli profesiino-kompetentnoho pratsivnyka v konteksti harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia (Forming models of professional and competent worker in the context of ensuring local government). *Demokratychni standarty profesiinoho navchannia ta diialnosti publichnykh sluzhbovtsiv: teoriia, praktyka : mizhnar. nauk.-prakt. konf., Lviv, 22 berez. 2007 r. : u 2 ch. / za nauk. red. P. I. Shevchuka ; Lviv. rehion. in-t derzh. upr. NADU pry Prezydentovi Ukrainy; Upr. derzh. sluzhby (Hol. upr. derzh. sluzhby Ukrainy) u Lvivskii obl.; Hdanskyi un-t. L. : LRIDU NADU, 2007. Part. 1. P. 224-277.*
5. *Yermakov D. S.* Pedagogicheskaya kontsepsiya formirovaniya ekologicheskoy kompetentnosti uchashchikhsya : avtoref. diss. ... dokt. ped. nauk: spets. 13.00.01 «Obshchaya pedagogika, istoriya pedagogiki i obrazovaniya» (Pedagogical concept of formation of ecological competence of students: Author. diss. ... Doctor. ped. Science: special. 13.00.01 «General pedagogics, and education»). M., 2009. 39 p.
6. *Ignatov V. G.* Gosudarstvennyy sluzhashchiy sovremennoy Rossii: sotsialno-politicheskii analiz deyatel'nosti i tsennostnykh orientatsiy: Regionalnyy uroven / (Civil servant modern Russia: the socio-political analysis of the activities and value orientations: Regional level). Rostov n/D. : SKNTs VSh, 1997. 320 p.
7. *Markova A. K.* Psikhologiya professionalizma (Psychology of professionalism). M. : Znanie, 1996. 312 p.
8. *Nyzhnyk N.* Mekhanizm rozroblennia ta ukhvalennia rishen u systemi derzhavnoho upravlinnia (The mechanism of development and decision-making in public administration). *Visn. UADU*. 1998. № 4. P. 35-39.
9. *Nyiniuk I. I.* Profesionalizm derzhavnykh sluzhbovtsiv : monohrafiia (The professionalism of civil servants: Monograph). Lutsk : *Nadstyria*, 2005. 162 p.
10. *Obolenskyi O. Yu.* Derzhavna sluzhba : navch. posibnyk (Public service: teach. manual). K. : KNEU, 2003. 344 p.
11. Obuchenye u vospytanye: teoriya y praktyka (Education and vospytanye: Theory and Practice). Sb. nauch. trudov Lypets'koho pedahohicheskoho yn-ta. Lypetsk : *Knyha*, 1991. – 173 p.
12. *Pakhomova T. I.* Derzhavna sluzhba: systema i osobystist : monohrafiia (Public Service: System and identity: a monograph). Odesk. rehion. in-t Ukr. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. O. : *Druk*, 2002. 410 p.
13. *Rebkalo V.* Psykholohichni chynnyky rozvytku upravlin'skykh navykiv osobystosti derzhavnoho sluzhbovtsia v Ukraini (Psychological factors of managerial skills of the individual civil servant in Ukraine). *Visn. UADU*. 1999. № 4. P. 235-243.
14. *Sokolov V. M.* Sotsiologiya morali – realnaya ili gipoteticheskaya (Sociology of Morality - real or hypothetical). *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 2004. № 8. P. 42-51.
15. *Soroko V.* Pobudova mekhanizmu otsinky dilovykh i profesiinykh yakosti derzhavnykh sluzhbovtsiv (Construction mechanism of evaluation of the business and professional skills of civil servants). *Visn. derzh. sluzhby Ukrainy*. 2003. №1. P. 65-75.
16. *Sotsiologiya gosudarstvennoy sluzhby : terminologicheskii slovar-spravochnik* (Sociology of public service: a terminological dictionary catalog). R/nD : SKAGS, 1996. 315 p.
17. *Stasiuk O.* Pro deiaki metodolohichni zasady v dobori kerivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady (Some methodological principles in the selection of heads of state). *Visn. UADU*. 1997. № 3 – 4. P. 50-55.
18. *Toshchenko Zh. T.* Sotsialnye rezervy truda (Social reserves of labor). M. : *Politizdat*, 1989. 165 p.
19. *Entsiklopedicheskii sotsiologicheskii slovar* (Encyclopedic Dictionary of Sociology). M. : *ISPI RAN*, 1995. 179 p.

**Сидоренко Наталія Сергіївна** – кандидат наук з державного управління, доцент  
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії  
 державного управління при Президентові України  
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
 E-mail: Life784@rambler.ru

**Sydorenko Nataliia Serhiivna** – PhD in public administration, associate professor  
 Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public  
 administration, office of the President of Ukraine  
 Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
 E-mail:Life784@rambler.ru

# РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 316.623+323.233

## Визначення повноважень районної у місті ради як проблема місцевого самоврядування в Україні (на прикладі міста Дніпропетровська)

Є. І. БОРОДІН

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: e.i.borodin@vidr.dp.ua

### Авторське резюме

У статті висвітлено досвід визначення повноважень районної у місті ради як суб'єкта місцевого самоврядування на прикладі міста Дніпропетровська, виходячи з досвіду роботи Бабушкінської районної у місті ради. Зроблено висновок, що на сьогодні більшість із наданих повноважень районним у містах радам фактично не працюють через їх поступову передачу до компетенції міської ради.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, район у місті, районна у місті рада, повноваження.

## Definition of powers in the district in city council as problem of local government in Ukraine (in the example of Dnepropetrovsk)

YE. I. BORODIN

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: e.i.borodin@vidr.dp.ua

### Abstract

The article highlights the experience to define the powers of district in city council as the subject of local government in the example of the city of Dnipropetrovsk, from experience Babushkinskiy district in the city council. It is concluded that at present most of the powers granted to district in the city councils do not actually work for the cause of their gradual transfer to competencies of the city council.

**Key words:** local government, district in the city, a district in the city council, authority.

**Постановка проблеми.** Проблема вдосконалення місцевого самоврядування є ключовою на шляху побудови демократичного, соціального та правового суспільства. Незважаючи на те, що за роки незалежності України зроблено значні кроки впровадження основ місцевого самоврядування, проте існує ще доволі багато проблем щодо забезпечення рівноваги між вимогою проведення загальнодержавної політики та необхідністю врахування інтересів територіальних громад на місцях. Одним із дискусійних питань є питання визначення повноважень самоврядних органів, що існують на рівні району в місті. Складність організації влади в багатьох із міст України з районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного і політико-правового явища і самоврядними органами районів як окремих його складових.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання конституційно-правового статусу та доцільності існування районних у місті рад як органів місцевого самоврядування є об'єктом дослідження низки авторів, а саме: В. Борденюка, Є. Глухачова, О. Конотопцева, М. Корнієнка, В. © Є.І. Бородін, 2013

Кравченка, В. Куйбіди, В. Нікітіна, В. Олуйка, І. Павлова, С. Саханенка. Проте питання визначення та реалізації повноважень існуючих районних у містах рад не знайшло належного висвітлення в науковій літературі.

**Мета дослідження** - висвітлення досвіду визначення повноважень районних у місті рад на прикладі міста Дніпропетровська.

**Виклад основного матеріалу.** Характерною ознакою великих міст як в Україні, так і в світі є внутрішній районний поділ. Район утворюється як з урахуванням історичних, географічних, містобудівних особливостей відповідних територій, чисельності населення, соціально-економічних характеристик, розміщення транспортних комунікацій, наявності інженерної інфраструктури, так і можливостей вирішення місцевих питань в інтересах населення всього міста. Отже, район – це частина міста з населенням, що проживає компактно, і до якого максимально наближені органи влади. Таким чином, у межах одного міста діє низка управлінських і самоврядних структур, які тією чи іншою мірою взаємодіють одна з одною, населенням і міською владою [4, с. 66].

Термін «район у місті» вживається у Конституції України (ч.1, ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142) [5], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) [8], Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» (ч.1 ст.2) [11]. За тлумаченням Конституційного Суду України (Рішення від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001) під цим терміном треба розуміти адміністративно-територіальну одиницю в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус якої повинен визначатися законом [12].

Під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в ч.5 статті 140 Конституції України, в системному зв'язку з її ст. 142, 143 за визначенням Конституційного Суду треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України [12].

Вивчення вітчизняного досвіду організації управління в містах з районним поділом дозволяє говорити про існування трьох моделей управління на рівні 118 існуючих в Україні районів у містах: існування районних адміністрацій (62 райони – в тому числі районні державні адміністрації як орган виконавчої влади у місті Києві (10 районів) та як виконавчі органи міської ради (52 райони), існування районних у місті рад з власними виконавчими органами (52 райони) та існування і районних у місті рад, і районних адміністрацій (4 райони м. Севастополя). Тобто на сьогодні переважає тенденція ліквідації районних у містах рад, яка приймається виключно рішеннями міських рад.

Територія міста Дніпропетровська поділена на 8 районів (Амур-Нижньодніпровський, Бабушкінський, Жовтневий, Індустріальний, Кіровський, Красногвардійський, Ленінський, Самарський), в яких існують районні у місті ради з власними виконавчими органами. Статус районних у місті рад як органів місцевого самоврядування у районах у містах визначено у Статуті територіальної громади міста Дніпропетровська [13]. У статті 41 Статуту «Повноваження районних у місті рад та Таромської селищної ради» визначено, що районні у місті ради, якщо вони утворені за рішенням міської ради, правомочні розглядати і вирішувати будь-які питання, віднесені Конституцією України та законами України до відання районних у місті рад, у обсягах і межах,

що визначаються міською радою. У разі неутворення районних у місті рад, як визначено у документі, міська рада за пропозицією міського голови визначає порядок утворення та повноваження районних у місті адміністрацій [13]. На сьогодні рішенням сесії Дніпропетровської міської ради (далі – ДМР) від 18 лютого 2004 № 18/15 «Про обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів» визначені статус районних у місті рад як частини системи місцевого самоврядування міста та повноваження їх виконавчих органів у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у галузі бюджету, фінансів і цін, у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у галузі будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у сфері соціального захисту населення, у галузі оборонної роботи. Відповідно до даного рішення постійні комісії ДМР не менш ніж один раз на півріччя повинні проводити аналіз виконання цього рішення за напрямками роботи, в тому числі на спеціальних засіданнях, з відповідними постійними комісіями районних у місті рад [9].

Одразу необхідно зауважити, що подив викликає той факт, що визначені даним документом повноваження виконавчих органів районних у містах рад у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку та у сфері регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища, починаючи з 2008 року, поступово переходили до відповідних структурних підрозділів міської ради на основі рішень міської ради, причому відповідні зміни до рішення 2004 р. не вносились. Хоча певні зміни та доповнення до даного документа, які стосуються галузі оборонної роботи (рішеннями міської ради від 02 червня 2004 р. № 47/17 та від 21 березня 2007 р. № 43/11), сфери соціального захисту населення (рішення ДМР 19 вересня 2008 р. № 39/36), галузі будівництва (рішення від 26 листопада 2008 р. № 57/39) вносились 4 рази. Відповідно до наданих повноважень у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку районним у місті радам надано право готувати проекти програм соціально-економічного та культурного розвитку району, які базуються на основних напрямках стратегічного розвитку міста і Програми соціально-економічного розвитку міста, подавати їх на затвер-

дження. Районна у місті рада також має право вносити пропозиції до програми соціально-економічного та культурного розвитку міста [9].

Районні у місті ради також забезпечують складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком території району, виходячи з потреб територіальної громади району та загальноміських інтересів. Але на сьогодні аналіз процесів формування і використання фінансових ресурсів чи фінансів підприємств, організацій, установ та їх об'єднань на території району є основним напрямком діяльності Фінансово-економічного департаменту ДМР, відповідно до рішення міської ради від 15 грудня 2010 р. № 14/5 «Про затвердження Положення про Фінансово-економічний департамент Дніпропетровської міської ради».

Районні у місті ради, відповідно до повноважень, мають право попередньо розглядати плани використання природних ресурсів місцевого значення на території району, надавати пропозиції щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, але згідно з рішенням міської ради від 30 травня 2012 р. № 47/24 «Про деякі питання розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності у м. Дніпропетровську» – це на сьогодні також компетенція міської ради.

Повноваження, надані районній у місті раді щодо реєстрації договорів купівлі-продажу об'єктів згідно з ч. 5 ст. 23 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», на сьогодні також не реалізуються, це є компетенція виключно ДМР, а саме: Управління з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців міської ради.

Таким чином, із закріплених у рішенні ДМР від 18 лютого 2004 р. № 18/15 з 8 пунктів, які регулюють повноваження виконавчих органів районних у місті рад у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку, фактично районні у містах ради реалізують тільки 3, всі інші поступово були повернуті до компетенції міської ради.

У галузі бюджету, фінансів і цін районні у містах ради на підставі визначеного міською радою складу доходів та видатків бюджетів районів у містах складають проект бюджету району в місті, затверджують його та забезпечують його виконання. Також районні у містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами бюджетів районів у місті, визначають напрямки їх використання, здійснюють в установленому порядку фінансування видатків з бюджету району в місті [9].

Як видно з наданих повноважень, основним фінансовим документом, на підставі якого здійснюється утримання всієї бюджетної сфери в районі, є рішення про бюджет району у місті на відповідний бюджетний рік, яке затверджується районною у місті радою не пізніше, ніж у двотижневий строк з дня затвердження міського бюджету. Основними дохідними джерелами бюджету району є податок на доходи фізичних осіб та плата за землю, які складають 95% у загальному обсязі власних надходжень. Відсоток відрахувань по цих податках для району щорічно встановлюється міською радою. Так, наприклад, по податку з доходів фізичних осіб у 2012 р. цей відсоток до 01 червня 2012 р. складав 20,6%, з 01 червня 2012 р. – 20,72%, а з 01 січня 2013 р. – 18,8%.

Слід відзначити, що у зв'язку з введенням у дію Податкового кодексу України, починаючи з 2011 року до бюджету району не надходять такі місцеві податки і збори, як комунальний податок (у 2010 році до бюджету Бабушкінського району надійшло 1,7 млн. грн.), ринковий збір (у 2010 році – 1,5 млн. грн.). Крім того, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України та рішення міської ради, починаючи з 01 січня 2011 року єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва повністю зараховується до міського бюджету [9] (в 2010 році до бюджету району надійшло 10,6 млн. грн.). Однак, як і в цілому по країні, бюджетних коштів для виконання обсягу повноважень районних у містах рад недостатньо.

За рахунок коштів бюджету Бабушкінської районної у місті Дніпропетровську ради утримуються наступні головні розпорядники коштів: районна у місті рада з підвідомчими установами та організаціями, відділ освіти з підвідомчими установами, управління-служба у справах дітей, управління праці та соціального захисту населення з підвідомчими організаціями, фінансове управління та відділ комунального господарства. Так, у 2011-2012 роках найбільшу питому вагу в загальному обсязі видатків бюджету району мали видатки на утримання закладів освіти – 53,2%, на соціальний захист населення – 40,7%, на утримання органів місцевого самоврядування – 4,6%, інші видатки становлять – 1,5%.

Як було вже зауважено, в попередні роки при формуванні бюджету районна у місті рада мала можливість відступити від доведених міською радою контрольних цифр як по доходах, так і по видатках у бік збільшення за рахунок плідної роботи з податковими органами та прокуратурою. Ці кошти направлялись на виконання програм та заходів, прийнятих відповідними рішеннями міської та районної рад, проведення ремонтних робіт у закладах, при-

дбання необхідного інвентаря тощо. Однак, п. 27 рішення міської ради від 26 грудня 2012 р. «Про міський бюджет на 2013 рік» заборонено районним у містах радам під час затвердження показників бюджетів районів у місті на 2013 рік збільшувати показники доходів та видатків бюджетів районів у місті у порівнянні з показниками, врахованими виконкомом Дніпропетровської міської ради.

У цьому зв'язку, Бабушкінська районна у місті рада була вимушена прийняти рішення про ліквідацію існуючих комунальних підприємств «Редакція газети «Семь дней», Управління по обслуговуванню будівель районної у місті ради, скоротити до 50% чисельність апарату управління, незважаючи на те, що обсяги виконуваних завдань не тільки не зменшились, а ще й збільшились.

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, існуючий порядок формування бюджету «зверху до низу» є таким, що не відповідає сучасним вимогам державотворення і не дає можливості для розвитку місцевого самоврядування в районах у містах, адже за останні 5 років спочатку з бюджету районів забрали деякі місцеві податки і збори, а в 2012 р. заборонили змінювати доведені міською радою контрольні цифри.

Повноваження районних у місті рад у сфері управління комунальною власністю стосуються внесення пропозицій про передачу або придбання у комунальну власність територіальної громади міста підприємств, організацій та установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ і організацій комунальної власності територіальної громади міста, які знаходяться на території району, права звернення до суду про передачу у комунальну власність безхазяйних нерухомих речей та про визнання спадщини відумерлою [9].

Що стосується реалізації повноважень районних у місті рад у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, спостерігається подібна ситуація щодо відбирання більшості повноважень міською радою. Так, на сьогодні серед наданих згідно з рішенням повноважень у 20 напрямках районні у місті ради здійснюють реалізацію 8-ми.

На теперішній час бюджетом районних у місті рад не передбачений розгляд питань, що стосуються сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир

(будинків) у їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; забезпечення соціально-культурних закладів, що належать до комунальної власності територіальної громади міста, які знаходяться на території району, паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями.

У липні 2013 р. Дніпропетровська міська рада прийняла рішення № 23/37 «Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з комунальною власністю територіальної громади міста», відповідно до якого розподіл житла, який належав до компетенції районних у місті рад, буде здійснюватися рішеннями виконкому Дніпропетровської міської ради. Згідно з цим рішенням районні у місті ради втратили повноваження щодо видачі ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій, розташованих на території району, в порядку, встановленому чинним законодавством, видачі охоронних свідоцтв (броні) на житлові приміщення, прийняття рішень про включення квартир до числа службових та виключення їх з числа службових, а також розподілу житлових площ повторного заселення. На сьогодні уповноваженою особою по здійсненню дій щодо розподілу та надання житла відповідно до чинного законодавства визначено Департамент корпоративних прав та правового забезпечення Дніпропетровської міської ради, а районні у містах ради тільки ведуть облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов [7].

На сьогодні повноваження районних у місті рад щодо здійснення контролю за діяльністю стоянок автомобільного транспорту в спосіб та в межах, встановлених виконавчим комітетом міської ради та залучення за узгодженням з виконавчим комітетом міської ради на договірних засадах підприємств, установ та організацій до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку, покладено на Департамент транспорту і зв'язку Дніпропетровської міської ради.

У зв'язку з прийняттям рішення міської ради від 23 травня 2007 р. № 26/15 «Про затвердження Тимчасових правил благоустрою території міста Дніпропетровська» повноваження виконавчих органів районних у місті рад за напрямками організації благоустрою території району, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також благодійних надходжень, здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку

громадян та сприяння розвитку всіх форм торгівлі на території району та здійснення реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності в порядку, визначеному виконкомом міської ради, на теперішній час покладено на Департамент споживчого ринку і сфери послуг Дніпропетровської міської ради.

Забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорону в межах, встановлених виконавчим комітетом міської ради, що раніше також належало до відання районних у місті рад, на теперішній час покладено на Комунальне підприємство «Ритуальні послуги» Дніпропетровської міської ради з моменту створення відповідного підприємства, яке, крім цього, забрало до своєї компетенції право районних у містах рад видавати ордери на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій, розташованих на території району, в порядку, встановленому чинним законодавством, та охоронних свідоцтв (броні) на житлові приміщення.

Що стосується повноважень районних у місті рад у галузі будівництва, тут також за останні роки відбулась низка змін не на користь районних у місті рад. Зокрема, 12 лютого 2009 р. на сесії Дніпропетровської міської ради було прийнято рішення № 33/43 «Про затвердження Правил забудови м. Дніпропетровська», яке відзначає встановлені повноваження місцевих рад у вирішенні питання забудови територій населених пунктів, благоустрою територій і окремих земельних ділянок, а також передачі земельних ділянок у власність, користування або продаж. Згідно з цим рішенням, районні у місті ради більше не мають законних підстав вирішувати наступні питання відповідно до наданих повноважень у галузі будівництва, які стосуються: прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, які не є державною формою власності, в порядку, встановленому виконавчим комітетом міської ради, надавати дозвіл при наявності висновку Голова АПУ міської ради на будівництво прибудов, надбудов, господарських будівель, гаражів, виконання капітальних ремонтів та реконструкцій, будівництво нових жилих будинків замість непридатних для проживання чи невеликих за розміром у приватному житловому фонді, за умови, що зазначені будівлі не виходять за межі земельних ділянок, на внутрішнє переоснащення, перепланування жилих та нежилых приміщень у жилих будинках незалежно від форм власності та підвимочої належності будинку, на обладнання в установленому порядку майданчиків для відпочинку, спортивних, дитячих майданчиків, майданчиків для вихову собак та інших елементів благоустрою без права будь-якого комерційного використання таких об'єктів.

Враховуючи п.2 ст.38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» замовником робіт із знесення зазначеного об'єкта є орган державного архітектурно-будівельного контролю, за позовом якого прийнято відповідне рішення суду питання звернення в господарські та районні суди з позовами про знесення самочинного будівництва фізичними та юридичними особами, що також належало до повноважень районних у місті рад, на сьогодні відноситься до компетенції Інспекції архітектурно-будівельного контролю у Дніпропетровській області [10].

Що стосується повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, необхідно зауважити наступне. Хоча районна у місті рада не визнана суб'єктом права комунальної власності на землю, до її повноважень відповідно до статей Земельного Кодексу України належить розпорядження землями, що перебувають у спільній власності відповідних територіальних громад. До спільної власності належать, зокрема, земельні ділянки, на яких побудовані спільні об'єкти комунальної власності територіальних громад відповідного району [3].

У разі, якщо районна у місті рада в межах наданої їй компетенції вирішує питання щодо приватизації підприємств, що перебувають у спільній власності територіальних громад відповідного району, то вона одночасно має вирішити питання й щодо приватизації земельних ділянок комунальної власності, на яких розташовані об'єкти, що приватизуються. В такому самому порядку вирішуються питання щодо продажу земельних ділянок разом з продажем спільних об'єктів комунальної власності, а також у разі надання земельних ділянок комунальної власності для будівництва спільних об'єктів для територіальних громад у межах району, наприклад, районної лікарні, районного будинку культури, адміністративного будинку для розміщення районної ради та її органів, об'єктів комунально-побутового обслуговування тощо.

Проте згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 2 жовтня 2012 р. № 5395-VI ст. 123 до повноважень районної ради більше не входить підготовка висновків щодо вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності та викупу їх із земель комунальної і приватної власності, а також розгляд питань щодо надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади. На теперішній час районна у місті рада може вирішувати земельні спори з питань роз-

порядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад, а також здійснення організації землеустрою та затвердження землевпорядних проектів. У повному обсязі районні у місті Дніпропетровську ради реалізують на практиці надані їм повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, фізкультури та спорту, у сфері соціального захисту населення, у галузі оборонної роботи та щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав свобод і законних інтересів громадян.

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що з проведеного аналізу видно, що більша частина наданих повноважень міською радою районним у місті радам у сферах соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища фактично не працюють через їх передачі до компетенції структурних підрозділів Дніпропетровської міської ради і на сьогодні потребують розширення та вдосконалення.

**Висновки.** Отже, проведений аналіз повноважень наданих районним у місті Дніпропет-

ровську радам міською радою дозволяє зробити висновок, що взаємовідносини міської і районної влад є ще одним прикладом намагання з боку міської влади обмежити діяльність органів місцевого самоврядування районів, поступово забираючи надані спершу повноваження, деякі податки і збори, скорочуючи штати. На прикладі м. Дніпропетровська ми бачимо практичну проблему для органів місцевого самоврядування районного у містах рівня в ефективному використанні своїх прав та повноважень.

Адже від змісту місцевої нормативної діяльності регуляторного характеру безпосередньо залежить ефективність вирішення більшості проблем забезпечення життєдіяльності територіальних громад районів, у тому числі формування привабливості інвестиційного середовища, підвищення якості надання послуг громадського призначення, рівня підтримки малозабезпечених верств населення, розширення можливостей працевлаштування. На нашу думку, держава, якщо вона демократична, не може не демонструвати свого бажання та спроможності до самообмеження на користь місцевого самоврядування. Це ж має стосуватися й великих міст з районним поділом, їх міських та районних у містах рад.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
2. Бюджетний кодекс України : закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-V. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Земельний кодекс України : закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Конотопцев О. С. Доцільність існування районів у місті / О. С. Конотопцев // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (3 квіт. 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Ч. 1. – С. 66 – 69.
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
6. Корнієнко М. Районні у містах ради як конституційний інститут / М. Корнієнко. – Право України. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-875.html>.
7. Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з комунальною власністю територіальної громади міста : рішення Дніпропетровської міської ради № 23/37 від 24 лип. 2013 р. – Режим доступу : <http://www.dnipro-rada.gov.ua/>
8. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України № 280/97-ВР від 21 трав. 1997 р. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/>.
9. Про обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів : рішення Дніпропетровської міської ради від 18 лют. 2004 р. № 18/15 – Режим доступу : <http://www.jrr.dp.ua/rayvlada/rayonna-rada/rovnovajennya.html>
10. Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
11. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401- XIV – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/>.
12. Рішення Конституційного Суду України від 13 лип. 2001 р. № 11-рп/2001 : справа про адміністративно-територіальний устрій № 1-39/2001. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
13. Статут територіальної громади міста Дніпропетровська, прийнятий Дніпропетровською міською радою ХХІІІ скликання 13 черв. 2001 р. – Режим доступу : <http://dnipro-rada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipro-petrovska>

## REFERENCES:

1. *Bordeniuk V. I.* Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia : konstytutsiino pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii : monohrafiia (Local Government and Governance: the constitutional and legal framework pupil interaction : monograph). K. : *Parlamentske vyd-vo*, 2007. 576 p.
2. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy : zakon Ukrainy vid 8 lyp. 2010 r. № 2456-V (The Budget Code of Ukraine : the law of Ukraine on July 8 . 2010 № 2456 -V). Mode of access : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy : zakon Ukrainy vid 25 zhovt. 2001 r. № 2768-III (The Land Code of Ukraine : the law of Ukraine on Oct 25 . 2001 № 2768 -III). Mode of access : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. *Konotoptsev O. S.* Dotsilnist isnuvannia raioniv u misti (Demokratychnе vriaduvannia v konteksti hlobalnykh vyklykiv ta kryzovykh sytuatsii : mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (3 kvit. 2009 r., m. Lviv) : u 2 ch. / za nauk. red. V. S. Zahorskoho, A. V. Lipentseva) (Feasibility of the existence of areas in the city). L.: *LRIDU NADU*, 2009. Part 1. P. 66 – 69.
5. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (Constitution of Ukraine adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996). K. : *Presa Ukrainy*, 1997. – 80 p.
6. *Korniienko M.* Raionni u mistakh rady yak konstytutsiinyi instytut (Borough council as a constitutional institution). *Pravo Ukrainy*. 2011. № 2. – Mode of access : <http://www.info-prensa.com/article-875.html>.
7. Pro vrehuliuvannia deiakykh pytan, poviazanykh z komunalnoiu vlasnistiu terytorialnoi hromady mista : rishennia Dnipropetrovskoi miskoi rady № 23/37 vid 24 lyp. 2013 r. (On the settlement of certain matters relating to municipal ownership of the local community : the decision of City Council number 23 /37 of 24 July . 2013). Mode of access: <http://www.dniprorada.gov.ua/>
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : zakon Ukrainy № 280/97– VR vid 21 trav. 1997 r. (Government in Ukraine : the law of Ukraine № 280/97- Parliament on 21 May . 1997). Mode of access : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/>.
9. Pro obsiah i mezhi povnovazhen raionnykh u misti rad ta yikh vykonavchykh orhaniv : rishennia Dnipropetrovskoi miskoi rady vid 18 liut. 2004 r. № 18/15 (On the scope and limits of authority district councils and their executive bodies : the decision of City Council on February 18 . 2004 number 18/ 15). Mode of access : <http://www.jrr.dp.ua/rayvlada/rayonna-rada/povnovajennya.html>
10. Pro rehuliuvannia mistobudivnoi diialnosti : zakon Ukrainy vid 17 liut. 2011 r. № 3038-VI (On regulation of urban development : the law of Ukraine on February 17 . 2011 № 3038 -VI). Mode of access: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
11. Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv: zakon Ukrainy vid 15 sich. 1999 r. № 401– XIV (On the capital of Ukraine - Kyiv city-hero : the law of Ukraine on January 15 . 1999 number 401 - XIV). Mode of access: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/>.
12. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 13 lyp. 2001 r. № 11-rp/2001 : sprava pro administratyvno-terytorialnyi ustroi № 1-39/2001 (Decision of the Constitutional Court of Ukraine of July 13 . 2001 number 11-rp/2001 : a case of administrative divisions № 1-39/2001). Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
13. Statut terytorialnoi hromady mista Dnipropetrovska, pryiniaty Dnipropetrovskoiu miskoiu radoiu XXIII sklykannia 13 cherv. 2001 r. (Charter of the local community of Dnepropetrovsk, Dnipropetrovsk City Council adopted XXIII calling Jun 13 . 2001). Mode of access : <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska>

**Бородін Євгеній Іванович** – доктор історичних наук, професор, перший заступник директора Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, ауд.209  
Телефон: +38 (056) 794-57-37, E-mail: e.i.borodin@vidr.dp.ua

**Borodin Yevhenii Ivanovych** – doctor of historical sciences, Full Prof., first deputy of director Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., r. 209, Dnipropetrovsk, 49044  
Phone: +38 (056) 794-57-37, E-mail: e.i.borodin@vidr.dp.ua

УДК 35.078 (477)

## Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

О.В. ЛІТВИНОВ, Я.Б. ЄДИНАК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: olexiy\_litvinov@i.ua

### Авторське резюме

У сучасних умовах розвиток системи надання адміністративних послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого самоврядування. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері адміністративних послуг призводить до гальмування процесів реформування всієї адміністративної системи. Як наслідок виникають ускладнення в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі здійснення ідентифікації адміністративних послуг за ознаками та уніфікацію за їх типами.

Метою даного дослідження є дослідження сучасних проблем упорядкування адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та вироблення рекомендацій з їх розв'язання.

Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. У той же час у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. Практична діяльність у сфері упорядкування адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, адміністративний акт, стандарт адміністративної послуги, система управління якістю, центр надання адміністративних послуг, перелік адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг.

## Problems of ordering of administrative services by the organs of local self-government

O.V. LITVINOV, YA.B. YEDYNAK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: olexiy\_litvinov@i.ua

### Abstract

In today's development of administrative services by authorities obtains a higher level in the process of implementation the principles of openness and transparency in public administration and local government. At present, imperfect legal framework for administrative services leads to deceleration of process of reforming the entire administrative system. As a result, there are complications in the activities of state and local governments in the process of administrative services identification of features and unifying their types.

The purpose of this project is to investigate current problems of ordering of administrative services provided by local authorities and working-out recommendations on their resolution.

The modern practice of executive power and local self-government indicates that they provide a lot of administrative services. At the same time, the majority among the same type of government there is a difference in the number and title services to citizens. Practice in ordering of administrative services shows that among both government agencies and local governments there are significant differences in the number of administrative services, and in the formulation titles of them.

**Keywords:** administrative service, administrative act, the standard of administrative service, quality management system, the center of administrative services, administrative services list, administrative services registry.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах розвиток системи надання адміністративних послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого само-

врядування. Водночас у чинному законодавстві залишається чимало прогалин стосовно визначення змісту адміністративних послуг, механізму їх уніфікації. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері адміністративних послуг призводить до галь-

© О.В. Літвінов, Я.Б. Єдинак, 2013

мування процесів реформування всієї адміністративної системи. Як наслідок виникають ускладнення в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі здійснення ідентифікації адміністративних послуг за ознаками та уніфікацію за їх типами.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблема вдосконалення системи надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування присвячені праці сучасних вітчизняних дослідників, таких як В. Авер'янов, І. Коліушко, Е. Демський, Ю. Даньшина, С. Жарова, Т. Маматова, А. Ткачук, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Переважна більшість наукових праць спрямовані на дослідження сутності поняття «адміністративна послуга», її місця в системі державних та муніципальних послуг, ролі публічних послуг у системі державного контролю. У той же час поза увагою науковців залишається проблема вдосконалення механізму упорядкування адміністративних послуг, їх уніфікації серед рівних за типом та функціями органів державної влади та місцевого самоврядування. Достатньо поширеною є ситуація, коли органи місцевого самоврядування в межах одного населеного пункту, використовуючи одну й ту саму нормативно-правову базу й повноваження, надають різні адміністративні послуги: за назвою, кількістю, обсягом і якістю.

**Метою дослідження** є дослідження сучасних проблем упорядкування адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та вироблення рекомендацій з їх розв'язання.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. У той же час у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. На перший погляд відмінність у кількості та назві адміністративних послуг може виглядати досить незначною та пояснюватися тим, що в будь-якому випадку орган влади забезпечує реалізацію прав та свобод громадян на отримання ними послуг. З іншого боку, якщо органами влади на законодавчому рівні визначено існування адміністративних послуг, то доцільним є створення прозорого та зрозумілого механізму їх упорядкування й уніфікації.

До прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [3] нормативними актами, що регулювали діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері надання

адміністративних послуг були постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [4], «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11.10.2010 № 915 [2], «Про Реєстр адміністративних послуг» від 05.12.2011 № 1274 [7], які у свою чергу визначили на нормативному рівні терміни: адміністративна послуга, адміністративний акт, стандарт адміністративної послуги. Свого часу прийняття зазначених вище нормативно-правових актів дало можливість розпочати практичну реалізацію принципів відкритості та прозорості у сфері надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування. Ще декілька років тому процедура надання адміністративних послуг з боку органів влади була практично закритою, непрозорою та незрозумілою для пересічного громадянина. Зараз майже кожен орган влади має відповідний стандарт надання адміністративних послуг, у якому відповідальний орган визначає: зміст, умови та порядок їх надання. Значну перевагу в упорядкуванні адміністративних послуг та діяльності з їх надання отримали органи влади, в діяльність яких була впроваджена система управління якістю відповідно до стандарту ISO 9001:2009. Однак, масштабна реформа запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, розпочата постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11.05.2006 № 614 так і залишилась нереалізованою.

Проблеми в діяльності органів виконавчої влади, на розв'язання яких була спрямована Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, залишаються актуальними і зараз. У 2006 р. необхідність розроблення програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади була обумовлена:

- відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності;
- недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг;
- низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади;
- потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Передбачалося, що запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії

9000 сприятиме оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності. Також у 2006 р. було встановлено, що основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання послуг є:

- орієнтація на споживача;
- провідна роль керівників;
- заінтересованість службовців у досягненні кінцевого результату;
- процесний підхід;
- системний підхід;
- прийняття обґрунтованих рішень.

Органи місцевого самоврядування, які одними з перших в Україні запровадили системи управління якістю (Бердянська, Вінницька, Комсомольська, Макіївська міські ради), зараз також є лідерами в процесі систематизації адміністративних послуг та організації діяльності з їх надання громадянам. На даний час найбільш успішним вважається досвід Вінницької міської ради, яка є «взірцем» для інших органів місцевого самоврядування.

Аналіз терміну «адміністративна послуга» свідчить, що кінцевим результатом надання такої послуги є певний юридичний статус та/або факт, який повинен бути виражений у вигляді адміністративного акта – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків [4]. Зараз, напевно, немає такого органу державної влади чи місцевого самоврядування, який би не мав затвердженого переліку адміністративних послуг та їх стандартів. Різниця між органами влади в затвердженні цих послуг та їх опису може бути лише в організаційно-ропорядчій процедурі. Окремі органи влади, відповідно до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001:2009 мають запроваджену систему управління якістю, що, у свою чергу, надало можливість реалізувати опис діяльності органу влади в Настанові з якості, Книзі якості та Стандартах надання послуг [1]. У той час, як інші органи влади, що не мають системи управління якістю, обмежуються лише затвердженням власного розпорядження чи іншого розпорядчого документа, Стандартів надання послуг відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [4]. Практична діяльність у сфері упорядкування адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг.

Причинами таких відмінностей є:

- відсутність роз'яснень щодо визначення

вичерпного переліку адміністративних послуг та їх результатів;

- відсутність визначення повної та неповної адміністративної послуги;
- недостатня кваліфікація посадових осіб у сфері стандартизації адміністративних послуг;
- несистематизована й суперечлива нормативно-правова база на національному та місцевому рівнях;
- відсутність систематизованої та злагодженої діяльності органів державної влади й лобювання вузьковідомчих інтересів.

З огляду на це, розглянемо зміст основних проблем у цій сфері:

1. Розбіжності у кількості та формулюванні назв однотипних за змістом адміністративних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI визначив, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону [3]. Первинним актом для надання органом влади будь-якої послуги є закон та/або підзаконні акти, тобто незалежно від того, в якому регіоні держави надається адміністративна послуга, вона повинна містити єдину прийняту назву для всіх органів влади, що її надають. На офіційних ресурсах органів державної влади та місцевого самоврядування спостерігається розбіжність у назвах однотипних адміністративних послуг та їх кількості.

Різниця у назвах та кількості адміністративних послуг є однією з тих проблем, на яку сьогодні держава повинна звернути особливу увагу, тим більше, що на державному рівні задекларовано наявність Реєстру адміністративних послуг, який створено на офіційному інтернет-сайті Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [8]. На виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про реєстр адміністративних послуг» від 05.12.2011 № 1274 [7] функціонування Реєстру адміністративних послуг було розпочато 01 лютого 2012 року. З того часу Реєстр адміністративних послуг знаходиться на етапі наповнення та уточнення. Аналіз змісту Реєстру адміністративних послуг надає можливість констатувати той факт, що відбувається значна затримка в його наповненні та уточненні. Вказану затримку можна пояснити двома основними проблемами:

- відсутність уніфікованих назв адміністративних послуг;
- неврегульованість кількості адміністративних послуг;

- відсутність єдиної та уніфікованої практики надання адміністративних послуг;
- неузгодженість чинної законодавчої бази у сфері надання адміністративних послуг.

Окрім цього, додатковою проблемою є наявність протиріч та суперечностей:

- значна кількість послуг, що фактично надаються органами влади та відповідають ознакам адміністративної послуги, але не увійшли до Реєстру адміністративних послуг;
- значна кількість послуг, які містяться у Реєстрі адміністративних послуг, не відповідають ознакам адміністративної послуги.

Основною проблемою у створенні Реєстру адміністративних послуг стало, на нашу думку, невідпрацьованість механізму отримання пропозицій для його наповнення. Пропозиції надавалися за принципом – кожна область, місто із спеціальним статусом формує орієнтований перелік адміністративних послуг із наступним його наданням до Реєстру адміністративних послуг, що в кінцевому результаті й призвело до затримки в його формуванні та уточненні. Зрозуміло, що такий обсяг інформації досить важко проаналізувати і визначити справді необхідне. При формуванні Реєстру адміністративних послуг доцільно було б використати підготовку орієнтовного переліку адміністративних послуг на основі однієї області (з розподілом по місту, районну у місті, району, селищі, селу) та міст зі спеціальним статусом. На основі таких пропозицій, які були б занесені до створеного Реєстру адміністративних послуг, забов'язати всі інші регіони держави проаналізувати зміст Реєстру адміністративних послуг та, у разі виникнення зауважень і доповнень, надавати їх до органу відповідального за його ведення. На основі саме такого підходу можна було б забезпечити затвердження Типового переліку адміністративних послуг. Варто зауважити, що для забезпечення існування Реєстру адміністративних послуг в актуальному стані необхідно з певною періодичністю здійснювати централізований запит до органів влади на предмет скасування та/або внесення нових адміністративних послуг. На основі отриманих даних фахівцям, відповідальним за ведення Реєстру адміністративних послуг, необхідно буде здійснювати процедуру аналізування отриманої інформації на предмет відповідності ознакам адміністративної послуги, їх кількості та назві серед однотипних органів державної влади та місцевого самоврядування. За результатами такого аналізування необхідно буде забезпечити систематичний перегляд Типового переліку адміністративних послуг (наприклад, щомісячно).

Отже, невідповідність у назвах одних і тих

же послуг, а також їх кількості, що надаються однотипними органами влади призводить як до нерозуміння з боку пересічного громадянина, так і проблем у діяльності органів влади в цілому. Адже повноваження та сфера дії органів державної влади визначена Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [6], органів місцевого самоврядування Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [5]. Саме в межах вказаних законів органи державної влади та місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, якими визначають уточнений механізм реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. За таких умов не виключена можливість, що окремих органів влади, з урахуванням особливостей місцевості та умов діяльності, може надавати окрему послугу, відмінну від інших подібних органів. Зазначена проблема унеможлиблює процес систематизації та уніфікації адміністративних послуг. Особливої актуальності дана проблема набуває на рівні місцевого самоврядування, де органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно формують місцеву нормативно-правову базу.

2. Відсутність визначення повної чи неповної адміністративної послуги.

Наявність визначення адміністративної послуги на законодавчому рівні не викликає жодних запитань при затвердженні органами державної влади та місцевого самоврядування власного переліку таких послуг. Невідповідність в органах влади спостерігається при затвердженні в якості адміністративних послуг складових адміністративної послуги. Як наслідок, заявник отримує не повну адміністративну послугу, а окремі її складові і змушений знову звертатися до органу влади.

У постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [4] лише одним абзацом визначається, що до адміністративної послуги не належать контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями. У Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 203-VI [3] відсутнє визначення повної чи неповної адміністративної послуги. Відсутність визначення повної або неповної адміністративної послуги на сьогодні створює ряд колізій при проведенні упорядкування адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Висновки.** Практика показує, що при проведеному функціональному обстеженні органу влади на предмет кількості послуг, виникає запитання: як охарактеризувати послугу, яка має незавершений характер, тобто є проміжним етапом у наданні послуги, та/або результатом надання послуги є відсутність адміністративного акта? У такому випадку доцільним є прийняття рішення органу влади щодо класифікації даних послуг як неповна адміністративна послуга, оскільки орган влади здійснює певні організаційні заходи для надання їх заявнику (конкретній фізичній та юридичній особі).

Наявність в органах влади діяльності з надання неповних адміністративних послуг обумовлена тим, що органи влади дуже часто подрібнюють процес надання адміністративної послуги на окремі складові. На нашу думку, якщо існує звернення фізичної або юридичної особи на отримання адміністративної послуги, орган влади має забезпечити логічно завершений процес, замість того, щоб надавати неповні або незавершені послуги. Лише за такої умови органи місцевого самоврядування будуть змушені відійти від практики збільшення кількості адміністративних послуг за рахунок подрібнення процесів. Так, районні у м. Дніпропетровську ради у межах єдиного законо-

давчого забезпечення й повноважень надають від 52 до 155 адміністративних послуг. На підставі цього виникає необхідність врегулювання у нормативно-правових актах процедури надання адміністративних послуг й запровадження механізму виявлення та ліквідації неповних адміністративних послуг. Для цього першочерговим завданням має стати:

- перегляд визначення адміністративної послуги;
- введення визначення повної та неповної адміністративної послуги;
- створення вичерпного переліку адміністративних послуг для всіх органів влади;
- запровадження Реєстру адміністративних послуг на основі вичерпного переліку адміністративних послуг й забезпечення його систематичної актуалізації.

Лише після законодавчого врегулювання надання повних і неповних адміністративних послуг можна буде перейти до етапу з їх упорядкування шляхом створення вичерпного переліку та Реєстру адміністративних послуг. Отже, введення описаного вище механізму упорядкування адміністративних послуг сприятиме реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державний стандарт України ДСТУ ISO 9001:2009. «Системи управління якістю. Вимоги». Чинний від 22 червня 2009 р.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 915. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
4. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua).
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
7. Про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 груд. 2011 р. № 1274. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
8. Реєстр адміністративних послуг. – Режим доступу : [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua).

#### REFERANCES:

1. Derzhavnyi standart Ukrainy DSTU ISO 9001:2009. «Systemy upravlinnia yakistiu. Vymohy». Chynnyi vid 22 chervnia 2009 r. (State standard of Ukraine DSTU ISO 9001:2009. «Quality management systems. Requirements». Effective as of June 22, 2009).
2. Deiaiki pytannia nadannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 zhovt. 2010 r. № 915 (Some aspects of administrative services: Cabinet of Ministers of Ukraine on Oct 11. 2010 number 915.). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
3. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06 veres. 2012 r. № 5203-VI (On Administrative Services: Law of Ukraine on Sept. 06. 2012 № 5203-VI). Mode of access : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
4. Pro zakhody shchodo uporiadkuvannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 lyp. 2009 r. № 737 (On measures to streamline administrative services: Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 17. 2009 number 737). Mode of access : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

5. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR (Government in Ukraine: Law of Ukraine on May 21. 1997 number 280/97-VR). Mode of access : [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua).
6. Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 09 kvit. 1999 r. № 586-XIV (On Local State Administrations: The Law of Ukraine on 09 Apr. 1999 № 586-XIV). Mode of access : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
7. Pro Reiestr administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05 hrud. 2011 r. № 1274 (About the Registry Administrative Services: Cabinet of Ministers of Ukraine dated 05 Dec. 2011 number 1274). Mode of access : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
8. Reiestr administratyvnykh posluh (Directory of administrative services). Mode of access : [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua).

**Літвінов Олексій Володимирович** – кандидат наук з державного управління, начальник відділу координації, маркетингу та моніторингу наукових досліджень  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [olexiy\\_litvinov@i.ua](mailto:olexiy_litvinov@i.ua)

**Єдинак Ярослав Богданович** – завідувач відділу організаційного забезпечення роботи ради та виконкому Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради  
Жовтнева районна у місті Дніпропетровську рада  
Адреса: 49027, м. Дніпропетровськ, пл. Шевченка, 7  
E-mail: [edinak\\_ya@mail.ru](mailto:edinak_ya@mail.ru)

**Litvinov Oleksii Volodymyrovych** – PhD in public administration, head of coordination, marketing and monitoring research department  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 26, Gagarin Avenue, Dnipropetrovsk, 49040  
E-mail: [olexiy\\_litvinov@i.ua](mailto:olexiy_litvinov@i.ua)

**Yedynak Yaroslav Bohdanovych** – head of organizational support of council and executive committee department of Jovtneva in the city of Dnipropetrovsk district council  
Jovtneva in the city of Dnipropetrovsk district council  
Address: 7, Shevchenko Square, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49027  
E-mail: [edinak\\_ya@mail.ru](mailto:edinak_ya@mail.ru)

УДК 352+005.6

## Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями вдосконалення

Т.В. МАМАТОВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
 Національної академії державного управління при Президентові України,  
 м. Дніпропетровськ, Україна  
 E-mail: mamatova@consyst.dp.ua

### Авторське резюме

Розглянуто сучасні моделі якості діяльності у контексті поліпшення якості муніципальних послуг: авторські моделі та школи TQM; стандартизовані моделі систем управління; моделі організаційної досконалості та моделі діагностичного само оцінювання; інші моделі, спрямовані на досягнення найвищої якості; інструменти (техніки), що отримали назву «інжиніринг якості».

Подано результати вивчення кращих практик впровадження систем управління якістю муніципальних послуг у містах-партнерах проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку». Запропоновано перелік сучасних інструментів управління на основі якості для подальшого підвищення рівня організаційної досконалості органів муніципального управління: процесний підхід та оцінювання результативності процесів; налагодження зворотного зв'язку з замовниками; інтеграція вимог різних стандартів; впровадження методів ощадливого управління; проведення самооцінювання за моделями організаційної досконалості; впровадження систем оцінки «Ключові показники результативності» та «Збалансована система показників»; проведення порівняльного аналізу з кращими установами (бенчмаркінг).

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, моделі якості діяльності, муніципальна послуга, орган муніципального управління, система управління якістю, якість, ISO 9001.

## Introduction of control system by quality at the grant of municipal services: existent practices and directions of improvement

T.V. MAMATOVA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
 E-mail: mamatova@consyst.dp.ua

### Abstract

The modern quality models in the contexts of municipal service's quality improvement are considered: TQM schools and guru-models; quality management system's standard models; business excellence and diagnostic self-assessment models; other best quality models; quality instruments (techniques) named quality engineering.

The results of the quality management system for municipal services implementation best practices research in the partner-cities of the UNDP project «Municipal Governance and Sustainable development Programme» are shown. On the base of these research the list of modern quality management instruments for the local government organization excellence improvement is suggested: the processes approach and the processes effectiveness' evaluation; customer feedback formation; integrated management system on the base of different standards; self-assessment on business excellence models; Key Performance Indicators / Balance Score Card implementation; benchmarking.

**Keywords:** ISO 9001, local governance, local government, modern quality models, municipal service, quality, quality management system.

**Постановка проблеми.** Як свідчить світовий досвід, найбільш результативним механізмом підвищення якості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з точки зору потреб споживачів є впровадження в їх діяльність стандартів і процедур, які приводять системи управління в державному секторі до єдиних з бізнес-сектором. Одним з прикладів такої ефективної стандартизації є запровадження в органах державної влади та

місцевого самоврядування системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001 СУЯ, відповідно до міжнародного стандарту ISO, успішно функціонує в органах державного управління та місцевого самоврядування більшості країн ЄС [1; 4; 13; 17–21].

Впровадження і сертифікація СУЯ в будь-яких організаціях приводить до підвищення результативності, узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів, фокусуван-

ня уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення задоволеності споживачів [3]. Серед центральних органів виконавчої влади першою успішно запровадила СУЯ за вимогами ДСТУ ISO 9001 Головержслужба України, а серед органів місцевого самоврядування – виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область), Комсомольської (Полтавська область) та Макіївської (Донецька область) міських рад [14; 24].

Значна чисельність проектів щодо запровадження систем управління якістю (СУЯ) відповідно до ISO 9001 була реалізована за підтримки міжнародних проектів. Так, проекти щодо запровадження СУЯ підтримуються Муніципальною програмою врядування та сталого розвитку за Проектом Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН/МПВСР) з 2006 року; на сьогодні накопичено вже досвід 6 міст (Вознесенськ, Новоград-Волинський, Кіровське, Долина, Львів, Бахчисарай) [2].

У деяких містах ці проекти були успішно реалізовані й стали підставою для ініціювання подальших ініціатив по зміцненню муніципального управління. Інші стикаються з певними труднощами і усвідомлюють, що ця діяльність не була ретельно продумана до прийняття рішення про ініціювання проекту. Обидві ситуації є досить типовими для України, і вимагають надання професійної консультативної допомоги особам, які приймають рішення у відповідних ситуаціях.

Тому вивчення «уроків» цих проектів з метою вироблення пропозицій для органів муніципального управління, які розпочинають запровадження СУЯ та визначення напрямів подальшого вдосконалення функціонуючих систем управління якістю виявляється таким, що має значну актуальність.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичні та практичні проблеми підвищення якості в сфері надання публічних послуг досліджено у працях П.Калити, Т.Калити, Г.Канджи, В.Лапідуса, М.Лахижи, Д.Маслова, Т.Мотренка, Т.Конті, О.Оболенського, Т.Пахомової, В.Полтавець, П.Прокопа, С.Серьогіна, В.Сороко, І.Хожило, Ю.Шарова та інших (наприклад, [1; 5–8; 13–16; 22; 23]). У роботах автора статті неодноразово доводилось, що впровадження СУЯ надає нові можливості для вдосконалення діяльності публічних інституцій [9–12]. Але системних досліджень із визначення рівня успішності проектів запровадження СУЯ муніципальних послуг відповідно до ISO 9001 та напрямів подальшого вдосконалення якості муніципальних послуг ще не провадилось.

**Мета дослідження** – охарактеризувати сучасні моделі якості діяльності й на підґрунті

вивчення кращих практик запровадження систем управління якістю муніципальних послуг запропонувати перелік сучасних інструментів управління на основі якості для подальшого підвищення рівня організаційної досконалості органів муніципального управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасний стан управління на основі якості (моделі якості діяльності) може бути охарактеризований такими складовими:

1. Авторські моделі та школи TQM.
2. Стандартизовані моделі систем управління.
3. Моделі організаційної досконалості та моделі діагностичного самооцінювання.
4. Інші моделі, спрямовані на досягнення найвищої якості.
5. Інструменти (техніки), що отримали назву «інжиніринг якості» [10].

Авторські моделі та школи TQM пропонують відомі фахівці – «гуру якості», наприклад, Дж.Окланд та Г.Канджи (Велика Британія), В.А.Лапідус (Росія), школа Інституту Джурана (США) та пов'язана з нею школа Асоціації Л.Сендхольма (Швеція). Стандартизовані моделі управління якістю на сьогодні представлені моделлю міжнародного стандарту ISO 9001, що встановлює мінімальні вимоги до систем управління якістю, та моделями міжнародних стандартів щодо інших систем управління, що є сумісними з ISO серії 9000 [11].

Найбільш визнаними у світі моделями організаційної досконалості (моделі «ідеальних організацій»), на базі яких проводяться регіональні, національні та міжнародні конкурси, є: модель Національної премії Едварда Демінга (Японія, 1950); модель Національна премія Малькольма Болдріджа (США, 1987); Модель Європейського фонду управління якістю – EFQM (Європа, 1991).

Серед інших моделей, спрямованих на досягнення найвищої якості, найбільшої популярності в останні роки набули «Шість сігма» («Six Sigma») та «ощадливе управління» (Lean). До сучасного «інжинірингу якості» належить значна кількість методів та методик, які використовують для збору, обробки та аналізу інформації з метою прийняття управлінських рішень. Серед достатньо нових мультидисциплінарних підходів, що, безумовно, дістануть у XXI ст. подальшого розвитку як інструменти якості, визначають: систему економіки якості; збалансовану систему показників (Balanced ScoreCard, BSC); теорію «організацій, що навчаються» (Learning Company); управління знаннями (Knowledge Management); теорію та практику управління змінами (Change Management) [12].

Досвід багатьох організацій свідчить, що іс-

нує тенденція інтеграції різноманітних елементів означених складових управління на основі якості. На таку тенденцію вказує й перелік методів, інструментів і технік, що рекомендовані для користувачів стандартів ISO серії 9000, який наведений у міжнародному стандарті ISO 10014:2006 «Системи управління якістю. Настанови щодо реалізації фінансових та економічних вигід». Кожна організація, яка прагне досконалості, обирає свій унікальний набір адаптованих до власної організаційної культури методологій, методів та методик. Управління якістю значний час було надбанням приватного сектора і лише на початку 1990-х прийшло у сектор надання публічних послуг як частина модернізаційних реформ. У світовій та вітчизняній практиці забезпечення якості процесів та послуг в муніципальному управлінні здійснюється шляхом системного поєднання таких чотирьох елементів: впровадження стандартів публічних послуг; впровадження систем управління якістю (СУЯ); застосування загальної схеми оцінювання (SAF) або інших моделей організаційної досконалості; поширення позитивної практики та бенчмаркінгу [12].

У червні 2012 р. з метою виявлення рівнів зрілості СУЯ у містах-партнерах було проведено експертне опитування (анкетування за допомогою спеціально розроблених анкет та структуровані інтерв'ю з посадовими особами, які відповідають за функціонування та постійне поліпшення СУЯ)<sup>1</sup>.

Основні питання опитування:

- ступінь впровадження СУЯ;
- необхідність сертифікації СУЯ;
- характер організаційних змін після впровадження СУЯ;
- основні перешкоди на шляху впровадження СУЯ;
- основні напрями подальшого вдосконалення систем надання якісних публічних послуг.

За результатами проведеного опитування були відзначено значний ступінь впровадження елементів СУЯ в усіх органах місцевого самоврядування, де системи пройшли незалежне оцінювання відповідності:

- реалізований принцип лідерства вищого керівництва;
- наявна та підтримується в актуалізованому стані документація СУЯ;
- розроблені додаткові внутрішні документи, застосування яких дозволяє підвищити рівень організаційної культури та позитивно впливає на якість надання муніципальних послуг («Етичний кодекс», «Довідник посадовця» тощо);
- спостерігається значний рівень залучення персоналу;

- здійснюються процедури встановлення рівня задоволення замовників;

- активно йдуть процеси постійного поліпшення.

Уповноважені з якості та співробітники, які активно працюють над удосконаленням процесів надання муніципальних послуг 100 % вважають доцільною сертифікацію СУЯ. За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування міст-партнерів, де СУЯ вже впроваджені, найбільш вагомими працівниками визнані зміни за такими чотирма напрямами:

- покращення іміджу установи;
- підвищення якості послуг для споживачів;
- створення основи для збереження та передачі організаційних знань;
- покращення гнучкості та керованості організації.

Узагальнені результати опитування понад 100 працівників органів місцевого самоврядування міст-партнерів, де СУЯ вже впроваджені, щодо характеру організаційних змін подано на рис. 1.

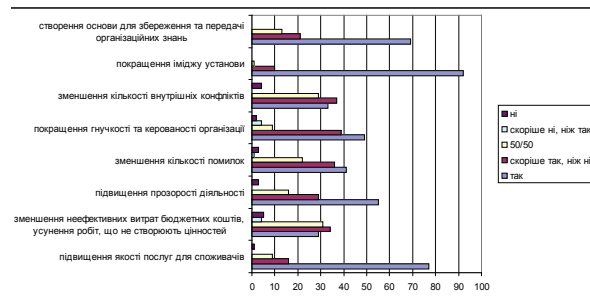


Рис. 1. Характер організаційних змін після впровадження СУЯ при наданні муніципальних послуг (за результатами опитування працівників).

Серед основних перешкод на шляху впровадження СУЯ визначені:

- ментальність персоналу;
- складність визначення критеріїв оцінки процесів та послуг;
- складність здійснення моніторингу якості процесів та послуг.

Представники органів місцевого самоврядування міст-партнерів, де СУЯ вже сертифіковані, зацікавлені у подальшій підтримці систем, проведенні наглядових та ресертифікаційних аудитів, а також впровадженні інших підходів до поліпшення якості муніципальних послуг та підвищення рівня організаційної досконалості органів муніципального управління (рис. 2).

Серед найцікавіших тем для подальшого підвищення компетентності працівників орга-

нів муніципального управління були визначені такі:

- процесний підхід та оцінювання результативності процесів;
- налагодження зворотного зв'язку з замовниками;
- можливості інтеграції вимог різних стандартів;
- упровадження методів ощадливого управління;
- проведення самооцінювання за моделями організаційної досконалості;
- впровадження систем оцінки Key Performance Indicators / Balance Score Card) – ключові показники результативності;
- проведення порівняльного аналізу з кращими установами (бенчмаркінг).

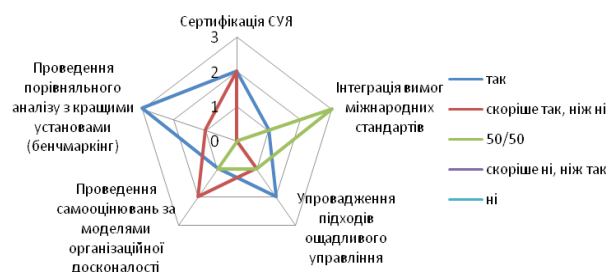


Рис. 2. Напрями вдосконалення СУЯ органу муніципального управління (за результатами опитування уповноважених з якості).

*Процесний підхід та оцінювання результативності процесів.* Упровадження процесного підходу передбачає, що необхідно розуміти діяльність як органу місцевого самоврядування як мережу процесів – сукупність взаємопов'язаних або взаємодіючих робіт, які перегворюють вхідні елементи (політику, ресурси, потреби та очікування замовників/громадян тощо) на виходи/результати (продукцію та послуги, що їх надають громадянам) [4].

Для кращого розуміння процесів доцільно розробити матрицю взаємозв'язку між структурними підрозділами та процесами (матрицю відповідальності), в якій буде вказано які підрозділи братимуть участь у реалізації кожного процесу.

При подальшому перегляді положень про структурні підрозділи, а також посадових інструкцій персоналу необхідно відобразити в них обов'язки та відповідальність за функціонування процесів СУЯ згідно з матрицею відповідальності. Особливу увагу необхідно приділяти встановленню критеріїв оцінювання результативності процесів.

*Налагодження зворотного зв'язку з замовниками.* Перший з принципів управління

якістю за ISO 9001 – «організації залежать від своїх замовників і тому мають розуміти поточні й майбутні потреби замовників, виконувати їхні вимоги та прагнути до перевищення їхніх очікувань». У сфері надання публічних послуг широкомасштабні дослідження щодо підвищення їх якості провадяться в межах програми Службою державного управління Організації економічного співробітництва та розвитку. Рекомендації PUMA базуються на дослідженнях, висвітлених у публікації OECD 1987 р. «Управління як надання послуг – громадськість як клієнт» [25].

*Можливості інтеграції вимог різних стандартів.* Міжнародний стандарт ISO 9001 є універсальним, таким, що підходить до будь-якої галузі. Однак він містить найбільш загальні норми і принципи, а їх може виявитись недостатньо для регулювання конкретного виду діяльності. У таких випадках спеціальні міжнародні організації, інститути чи асоціації створюють окремі додатки до основного стандарту, що визнаються міжнародною спільнотою пріоритетними для галузі. Визначає і формує правила розробки таких документів, організує і контролює цей процес Міжнародна організація зі стандартизації.

А правила передусім вимагають, щоб в основу будь-яких інших стандартів на системи управління покладались стандарти ISO серії 9000. Причому тексти базових вимог не скорочуються й не змінюються, хіба що в галузевих напрямках стандарт доповнюється іншими вимогами. Водночас йде розвиток міжнародних стандартів на аспекти діяльності.

*Упровадження методів ощадливого управління (Lean).* В основі «Lean» лежить ідея, згідно з якою будь-які дії на підприємстві необхідно розглядати з точки зору споживача: створює ця дія цінність для споживача чи ні. Наприклад, обробка заявки споживача або шліфовка деталі на верстаті створюють цінність, а коли заявка споживача лежить в лотку у службовця або деталь знаходиться в коморі цеху в очікуванні наступної стадії обробки, то цінність не створюється [12].

Цінність в ході будь-якого процесу – чи то виробництво, надання послуги або проектування – додається шляхом матеріальної або інформаційної трансформації виробу, послуги або операції, в ході якої повинен бути отриманий продукт, потрібний споживачеві. Погляд на процес очима споживача дозволяє зрозуміти, на яких стадіях цінність додається, а на яких – ні. Завдання полягає в тому, що на операції, які не додають виробу цінності, витрачається якомога менше часу.

*Проведення самооцінювання за моделями*

організаційної досконалості. Моделі організаційної досконалості та моделі діагностичного самооцінювання – це моделі «ідеальних організацій», на базі яких проводяться регіональні, національні та міжнародні конкурси (наприклад, модель Європейського фонду управління якістю, EFQM), а також моделі, основною метою яких є не участь у конкурсах з якості, а виявлення причин низького рівня виконання або перешкод для поліпшення виконання та пошук можливостей для поліпшення процесів і системних факторів. У діяльність європейських органів публічного управління дуже широко впроваджена «Загальна / рамкова схема оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF), побудована на базі моделі EFQM [10].

*Впровадження систем оцінки Key Performance Indicators / Balance Score Card.* Збалансована система показників (англ. Balanced ScoreCard, BSC) – підхід до розробки стратегічних цілей організації та оцінювання організації з чотирьох стратегічних точок зору: фінанси, клієнти, внутрішні процеси, навчання та розвиток. BSC заснована на встановленні причинно-наслідкових зв'язків між стратегічними цілями, параметрами, що їх віддзеркалюють, та чинниками отримання планових результатів. BSC переводить місію і стратегію організації в систему чітко поставлених цілей і завдань, виражених показниками, які дозволяють визначити ступінь досягнення стратегічних установок. Кожну відповідь чотирьох стратегічних точок зору представляють цілями, показниками, завданнями та ініціативами [9].

*Проведення порівняльного аналізу з кращими установами (бенчмаркінг).* Бенчмаркінг – це порівняльний аналіз із організацією-аналогом на основі системи взаємопов'язаних показників з метою запозичення передового досвіду та визначення раціональних шляхів діяльності. Бенчмаркінг дає можливість визначити власні переваги й слабкі місця, відшукати напрями змін і шляхи інноваційного розвитку. У багатьох країнах бенчмаркінг та обмін кращими практиками у сфері надання муніципальних послуг здійснюється за допомогою відповідних Інтернет-ресурсів [12].

Проведене дослідження виявило необхідність розробки методичного документа з впро-

вадження системи управління якістю, який готується до публікації. Він стане у пригоді всім, хто зацікавлений у прогресивних технологіях міського розвитку, питаннях покращення надання адміністративних послуг громадянам, а також інструментах залучення громадян до процесів прийняття рішень щодо місцевого розвитку.

**Висновки.** Найбільш суттєвими під час реалізації проектів упровадження СУЯ в органах муніципального управління є процеси, що пов'язані з:

- реалізацію принципу лідерства вищого керівництва та формування команди проекту;
- організацією взаємодії з консультантами;
- визначенням змісту та форматів навчання і залучення персоналу під час реалізації проекту;
- визначенням раціонального обсягу документування в межах СУЯ;
- вирішенням питань щодо доцільності проведення зовнішнього оцінювання відповідності СУЯ.

До основних напрямів подальшого вдосконалення систем управління якістю та реалізації проектів щодо посилення організаційної досконалості за результатами проведеного дослідження можна віднести такі: – визначення рівня зрілості СУЯ за ISO 10014 та IWA 4;

- інтеграція вимог міжнародних стандартів на аспекти діяльності;
- участь у проектах самооцінювання за моделями організаційної досконалості (CAF, EFQM) та діагностичного самооцінювання;
- упровадження підходів ощадливого управління; – імплементація адаптованих механізмів результат-орієнтованого управління на основі збалансованої системи показників (BSC);
- розвиток бенчмаркінгу та обміну кращими практиками у сфері муніципального управління.

Урахування зазначених особливостей у ході реалізації проектів щодо впровадження елементів управління на основі якості в органах муніципального управління має сприяти змінам організаційної культури, формуванню культури якості й поваги до споживача публічних послуг.

#### ПРИМІТКИ:

<sup>1</sup> Опитування проведено автором у межах підготовки аналітичного документа на замовлення ПРООН/МПВСР у співавторстві з Бортнік О. В.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бортнік Е. В. Опыт создания систем менеджмента качества в исполнительных органах районных советов города областного значения / Бортнік Е. В., Тодкая Е. С. // Das Management. – 2010. – № 3. – С. 53 – 55.

2. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями вдосконалення : анонс публікації / ПРООН/МПВСР. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/Publication3.pdf>. – Назва з екрану.
3. ДСТУ ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги : (ISO 9001:2008, IDT). – На заміну ДСТУ ISO 9001-2001 ; надано чинності 2009-09-01. – К. : Держспоживстандарт України, 2009. – VII, 26 с.
4. ДСТУ-П IWA 4:2010 : Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. – На заміну ДСТУ-П IWA 4:2006 ; надано чинності 2010-04-01. – К. : Держспоживстандарт України, 2010. – XII, 47 с.
5. Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / Петро Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1 – 2. – С. 10 – 13.
6. Калита Т. Удосконалення системи управління якістю в обласних державних адміністраціях / Українська асоціація якості / Тарас Калита // Української асоціації якості. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/nikolaiivska/ua/4472/34.pdf](http://www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/nikolaiivska/ua/4472/34.pdf).
7. Конті Т. Моделі якості та їхня основна роль в удосконаленні організації / Тіто Конті // Науково-технічний вісник Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості. – Вип. 2. – К. : УкрНДНЦ, – 2004. – С. 39 – 52.
8. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія / Лахижа М. І. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 131 с.
9. Маматова Т. В. Збалансована система показників (BSC) / Маматова Т. В. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 172 – 173.
10. Маматова Т. В. Моделі якості / Маматова Т. В. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 383 – 385.
11. Маматова Т. В. Стандарти ISO на системи управління якістю / Маматова Т. В. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицьак (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. – 2011. – С. 667 – 669.
12. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т.В.Маматова. – Д. : Свідлер А. Л., 2009. – 326 с.
13. Момот А. Опыт внедрения систем управления качеством в органах муниципальной власти Украины и Польши / Момот А. И., Федоренко И. Г., Вострикова К. А // Das Management. – 2010. – № 3 (04-06). – С. 51 – 52.
14. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Тимофій Мотренко // Бюрократ. – 2006. – № 11 – 13. – С. 2 – 11.
15. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко [та ін.] ; за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
16. Пахомова Т. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування / Т.Пахомова // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К. : НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 92 – 93.
17. Полтавець В. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 / Валентина Полтавець // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 2. – С. 32 – 34.
18. Прокоп П. Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю ISO 9001:2000 на муніципальні послуги у Бердянську / П. Прокоп, М. Гудзь, І. Бастрига // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 282 – 289.
19. Система менеджменту якості – шлях до прозорості та зручності надання послуг населенню міста (м. Чугуїв) // Крайні практики місцевого самоврядування : зб. – Вип. 2. – К. : Асоц. міст України, 2006. – С. 20 – 23.
20. Система управління якістю муніципальних послуг. Досвід Вознесенської міської ради за підтримки ПРООН. – К. : ПРООН/МПВСР, 2008. – 30 с.
21. Система управління якістю у муніципальному бюро «Віза» та Реєстраційній палаті (м. Кривий Ріг) // Крайні практики місцевого самоврядування : зб. – Вип. 10. – К. : Асоц. міст України, 2008. – С. 31 – 33.
22. Хожило І. Адміністративні та соціальні послуги органів державної влади в Україні: нормативно-правове забезпечення / Ірина Хожило, Сергій Сergyogin // Вісн. держ. служби України. – 2008. – № 4. – С. 50 – 55.
23. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги : шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Видавничий будинок ММД, 2008. – 136 с.
24. Шлях до якості: запровадження системи управління якістю // Бюрократ. – № 1-2 (78-79). – С. 4 – 7. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=807>.
25. Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report / OECD. – 1986. – 144 p. – Access mode : <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/ASPAC.pdf>.



## REFERANCES:

1. *Bortnik Ye. V.* Opyt stozdaniya sistem menedzhmenta kachestva v ispolnitelnykh organakh rayonnykh sovetov goroda oblastnogo znacheniya (Experience in creation of quality management systems in the executive district councils of regional importance). *Das Management*. 2010. № 3. P. 53 – 55.
2. Vprovadzhennia system upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuichi praktyky ta napriamy vdoskonalennia : anons publikatsii (Implementation of quality in the provision of municipal services in accordance with the requirements of ISO 9001:2008: current practices and areas of improvement : announcement Publication / UNDP / MGSDP). *PROON/MPVSR*. Mode of access : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/Publication3.pdf>. – Nazva z ekranu.
3. DSTU ISO 9001:2009. Systemy upravlinnia yakistiu. Vymohy : (ISO 9001:2008, IDT). Na zaminu DSTU ISO 9001-2001 ; nadano chynnosti 2009-09-01 (EN ISO 9001:2009. Quality Management Systems . Requirements : (ISO 9001:2008, IDT). - Replaced by EN ISO 9001-2001; given force 2009-09-01). K. : *Derzhspozhyvstandart Ukrainy*, 2009. VII, 26 p.
4. DSTU-P IWA 4:2010 : Systemy keruvannia yakistiu. Nastanovy shchodo zastosuvannia ISO 9001:2008 v subiektakh mistsevoho samovriaduvannia. Na zaminu DSTU-P IWA 4:2006 ; nadano chynnosti 2010-04-01 (EN -P IWA 4:2010: Quality management systems . Guidance on the application of ISO 9001:2008 in local government entities. - The replacement EN -P IWA 4:2006; given force 2010-04-01). K.: *Derzhspozhyvstandart Ukrainy*, 2010. XII, 47 p.
5. *Kalyta P.* Vdoskonalennia upravlinnia na zasadakh standartiv ISO serii 9000: pryntsypy ta osoblyvosti yikh vykorystannia v orhanakh vlady (Improving management based on the ISO 9000 : Principles and especially their use in government). *Svit yakosti Ukrainy*. 2007. № 1 – 2. P. 10 – 13.
6. *Kalyta T.* Udokonalennia systemy upravlinnia yakistiu v oblasnykh derzhavnykh administratsiiah / Ukrainiska asotsiatsiia yakosti (Improvement of the quality management system of regional state administrations / Ukrainian Association for Quality). *Ukrainskoi asotsiatsii yakosti*. Mode of access : [www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/nikolaivska/ua/4472/34.pdf](http://www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/nikolaivska/ua/4472/34.pdf).
7. *Konti T.* Modeli yakosti ta yikhnia osnovna rol v udokonalenni orhanizatsii (Quality models and their fundamental role in the improvement of the organization). *Naukovo-tekhnichnyi visnyk Ukrainського naukovo-doslidnoho i navchalnoho tsentru problem standartyzatsii, sertyfikatsii ta yakosti*. Vyp. 2. K. : *UkrNDNTs*. 2004. P. 39 – 52.
8. *Lakhyzha M. I.* Systema upravlinnia yakistiu v orhanakh vlady (vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid) : monohrafiia (Quality management in government ( national and international experience): monograph). *Poltava : RVV PUSKU*, 2008. 131 p.
9. *Mamatova T. V.* Zbalansovana systema pokaznykiv (BSS) (). *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia* (The Balanced Scorecard ( BSS )). K. : *NADU*, 2011. Vol. 2 : *Metodolohiia derzhavnogo upravlinnia*. 2011. P. 172 – 173.
10. *Mamatova T. V.* Modeli yakosti (Models of quality). *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia* (). K. : *NADU*, 2011. Vol. 2 : *Metodolohiia derzhavnogo upravlinnia* . 2011. P. 383 – 385.
11. *Mamatova T. V.* Standarty ISO na systemy upravlinnia yakistiu (). *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia* (ISO standards for quality management systems). K. : *NADU*, 2011. Vol. 7 : *Derzhavne upravlinnia v umovakh hlobalnoi ta yevropeiskoi intehtatsii* . 2011. P. 667 – 669.
12. *Mamatova T. V.* Upravlinnia na osnovi yakosti: metodolohichni zasady dlia orhaniv derzhavnogo kontroliu : monohrafiia (Management on the basis of quality : methodological principles for state control : monograph). D. : *Svidler A. L.*, 2009. 326 p.
13. *Momot A.* Opyt vnedreniia sistem upravleniia kachestvom v organakh munitsypalnoy vlasti Ukrainy i Polshi (Experience in the implementation of quality management systems in the organs of the municipal authorities of Ukraine and Poland). *Das Management*. 2010. № 3 (04-06). P. 51 – 52.
14. *Motrenko T.* Zaprovdzhennia systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady (Implementation of quality management in the executive branch). *Biurokrat*. 2006. № 11 – 13. P. 2 – 11.
15. Munitsypalni menedzhment : navch. posib. (Municipal Management). K. : *Atika*, 2009. 404 p.
16. *Pakhomova T.* Upravlinnia yakistiu v orhanakh derzhavnogo upravlinnia yak neobkhidna skladova yikh efektyvnoho funktsionuvannia (Quality management in public administration as a necessary component of effective functioning). *Aktualni teoretyko-metodolohichni ta orhanizatsiino-praktychni problemy derzhavnogo upravlinnia*. K. : *NADU*, 2004. – T. 1. – P. 92 – 93.
17. *Poltavets V.* Rozrobka efektyvnykh system menedzhmentu yakosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia na osnovi mizhnarodnoho standartu ISO 9001:2000 (Development of effective quality management systems in local governments based on international standard ISO 9001:2000). *Aspekty samovriaduvannia*. 2003. № 2. P. 32 – 34.
18. *Prokop P.* Dosvid vprovadzhennia mizhnarodnoi systemy upravlinnia yakistiu ISO 9001:2000 na munitsypalni posluhy u Berdyansk (Experience of international quality management system ISO 9001:2000 for municipal services in Berdyansk). *Visnyk NADU*. 2004. № 1. P. 282 – 289.
19. Systema menedzhmentu yakosti – shliakh do prozorosti ta zruchnosti nadannia posluh naseleenni mista (m. Chuhuiv) (Quality management system - the path to transparency and convenience of public services (Chuhuiv)). *Krashchi praktyky mistsevoho samovriaduvannia : zb.* Vyp. 2. K. : *Asots. mist Ukrainy*, 2006. P. 20 – 23.

20. Systema upravlinnia yakistiu munitsypalnykh posluh. Dosvid Voznesenskoï miskoi rady za pidtrymky PROON (The quality management system of municipal services. Experience Ascension City Council with the support of UNDP). К. : PROON/MPVSR, 2008. 30 p.
21. Systema upravlinnia yakistiu u munitsypalnomu biuro «Viza» ta Reiestratsiïni palati (m. Kryvyi Rih) (Quality management in the municipal office «Viza» and Registration Chamber (Krivoy Rog)). *Krashchi praktyky mistsevoho samovriaduvannia* : zb. Vyp. 10. К. : Asots. mist Ukrainy, 2008. P. 31 – 33.
22. Khozhylo I. Administratyvni ta sotsialni posluhy orhaniv derzhavnoi vlady v Ukraini: normatyvno-pravove zabezpechennia (Administrative and social services authorities in Ukraine: Legal provisions). *Visn. derzh. sluzhby Ukrainy*. 2008. № 4. P. 50 – 55.
23. Sharov Yu. P. Munitsypalni posluhy : shliakh do vysokoi yakosti : monohrafiia (The road to quality: the introduction of a quality management system). Melitopol : *Vydavnychiy budynok MMD*, 2008. 136 p.
24. Shliakh do yakosti: zaprovadzhennia systemy upravlinnia yakistiu (Municipal services: the path to quality: monograph). *Biurokrat*. № 1–2 (78–79). P. 4 – 7. – Mode of access : <http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=807>.
25. Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report / OECD (). 1986. 144 p. – Access mode: <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/ASPAC.pdf>.

**Маматова Тетяна Валеріївна** – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [mamatova@consyst.dp.ua](mailto:mamatova@consyst.dp.ua)

**Mamatova Tetiana Valeriivna** – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [mamatova@consyst.dp.ua](mailto:mamatova@consyst.dp.ua)

УДК 35.051.5.3.071(438)

## Досвід державного управління розвитком територій у Польщі

Л.Л. ПРОКОПЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна  
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

### Авторське резюме

Аналізуються досвід державного управління розвитком територій у Польщі, зокрема основні положення законів Республіки Польща «Про засади підтримки регіонального розвитку» від 12 травня 2000 р. та «Про засади здійснення політики розвитку» від 6 грудня 2006 р., дається характеристика нормативно закріплених типів стратегій розвитку (довгострокової, середньострокової, національної стратегії регіонального розвитку, міжрегіональних та воєводських стратегій тощо, порядок їх підготовки, затвердження та реалізації. Розкриваються засади державної підтримки регіонального розвитку, її цілі та завдання, порядок підготовки програм підтримки регіонального розвитку, інституційне забезпечення, насамперед роль Ради регіональної політики і Спільної комісії уряду та територіального самоврядування. Значне місце відведено аналізу практики укладання воєводських контрактів між Радою міністрів і воєводським самоврядуванням.

**Ключові слова:** державне управління розвитком територій, стратегії розвитку, державна підтримка регіонального розвитку, Рада регіональної політики, Спільна комісія уряду та територіального самоврядування, програми підтримки регіонального розвитку, воєводські контракти.

## Experience of state administration of development of territories in Poland

L.L. PROKOPENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine  
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

### Abstract

The experience of public administration of the territories in Poland, in particular, the main provisions of the laws of the Republic of Poland «On the principles of regional development support» from May 12, 2000, and «On the basis of development policy» on December 6, 2006, describes the types of regulatory consolidation policies (long-term, medium-term, national strategy for regional development, inter-regional and voivodeship strategies, etc. ), the order of their preparation, approval and implementation. Disclosed basis of state support for regional development, its goals and objectives, the procedure for preparation programs to support regional development, institutional support, in particular the role of the Council of Regional Policy and the Joint Commission of the Government and local self-government. A significant place is given to the analysis of the practice of signing voivodeship contracts between the Council of Ministers and the voivodeship self-government.

**Keywords:** public administration development areas, development strategies, government support for regional development, the Council of Regional Policy, the Joint Commission of the Government and local self-government, programs to support regional development, voivodeship contracts.

**Постановка проблеми.** Необхідність реформування в Україні державної регіональної політики та вдосконалення державного управління розвитком територій обумовлюють потребу ґрунтовного вивчення зарубіжної практики, передусім аналізу досвіду країн Європейського Союзу. У цьому контексті важливе значення має дослідження досвіду державного управління розвитком територій у Польщі, розробки та реалізації різних типів стратегій розвитку, державної підтримки регіонального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам державного управління розвитком територій присвячено досить широке коло праць, серед яких можна назвати публікації

М.І. Долішнього, В.Ю. Керецмана, В.В. Мамонової, С.А. Романюка та ін. Проте ряд питань досі залишається малодослідженим, зокрема, недостатньо узагальнений польський досвід державного управління розвитком територій.

**Мета дослідження.** Метою статті є аналіз досвіду державного управління розвитком територій у Польщі та можливості його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основною метою реформ у Польщі було здійснення децентралізації і передача завдань та повноважень державної адміністрації, включаючи її підрозділи на місцях, у відання органів місцевого самоврядування. Одним із за-

© Л.Л. Прокопенко, 2013

садничих принципів Конституції Республіки Польща став принцип децентралізації повноважень, відповідальності та засобів публічної адміністрації. Згідно зі ст. 15 Конституції територіальний устрій держави «забезпечує децентралізацію публічної влади», а ст. 16 гарантує участь місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади, причому «суттєву частину публічних завдань, що належать йому, самоврядування виконує від власного імені і під власну відповідальність» [1, с. 8].

Власне це стосується і реалізації політики розвитку, під якою Закон Республіки Польща «Про засади здійснення політики розвитку» від 6 грудня 2006 р. розуміє сукупність взаємопов'язаних дій, які здійснюються з метою забезпечення тривалого і сталого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної і територіальної згуртованості, підвищення конкурентоспроможності економіки, а також створення нових робочих місць у масштабах країни, регіону або території. Ст. 3 закону суб'єктами реалізації політики розвитку визначає Раду міністрів, самоврядування воеводства та самоврядування повітове і гмінне [6].

Політика розвитку здійснюється, передусім, на основі стратегій розвитку, яких у Польщі нормативно закріплено декілька типів:

- довгострокова стратегія розвитку країни – документ, який окреслює головні тренди, виклики і сценарії соціально-економічного розвитку держави, напрями територіального господарювання з позицій сталого розвитку на період щонайменше 15 років;

- середньострокова стратегія розвитку країни – документ, в якому окреслюються базові умови, цілі і напрями розвитку країни у соціальному, економічному, регіональному і територіальному вимірах на період 4-10 років. Середньострокова стратегія реалізується через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які враховують терміни дії програм ЄС;

- інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі і напрями розвитку у параметрах, визначених середньостроковою стратегією розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії і стратегії розвитку воеводств [6].

Довгострокова стратегія розвитку країни детально визначає: головні тренди і виклики, що впливають як із внутрішнього розвитку держави, так і змін її зовнішнього оточення; комплексну соціально-економічну концепцію розвитку держави в довгостроковій перспективі з урахуванням соціального, економічно-

го, територіального та інституційного вимірів; сценарії соціально-економічного розвитку з урахуванням цілей і пріоритетів сталого розвитку; внутрішні і зовнішні умови просторового розвитку країни; цілі, напрями і пріоритети просторового розвитку і господарювання, а також засоби їх реалізації. У сфері просторового розвитку довгострокова стратегія розвитку країни окреслює основні елементи просторової структури країни, засади реалізації і координації політик, спрямованих на забезпечення просторової гармонії, рекомендації для урахування в середньостроковій стратегії розвитку країни, зокрема визначення проблемних питань національного значення [6].

Підготовку і узгодження проекту довгострокової стратегії розвитку країни координує голова Ради міністрів або призначений ним представник. У процесі опрацювання і узгодження стратегії сейм і сенат можуть проводити дебати щодо політики розвитку. Довгострокова стратегія розвитку на наступний період затверджується урядом щонайменше за рік до закінчення терміну дії попередньої стратегії. До неї можуть у будь-який час вноситися зміни залежно від зміни соціально-економічної ситуації [6].

Середньострокова стратегія розвитку країни містить: діагноз соціальної, економічної, регіональної і просторової ситуації країни з урахуванням стану середовища; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; окреслення стратегічних цілей на період дії стратегії у соціальному, економічному, регіональному і просторовому вимірах; показники реалізації; визначення напрямків державної політики щодо досягнення стратегічних цілей політики розвитку; окреслення напрямків втручання суб'єктів реалізації політики розвитку (Рада міністрів, самоврядування воеводств та самоврядування повітове і гмінне), які слугують досягненню стратегічних цілей політики розвитку; визначення проблемних питань національного і міжрегіонального значення, що вимагають втручання держави; встановлення системи реалізації, передусім принципів і процедур діяльності інституцій, що беруть участь у реалізації стратегії, які охоплюють порядок затвердження, моніторингу, контролю і звітності та спосіб координації діяльності цих інституцій, а також фінансові рамки [6].

Проект середньострокової стратегії розвитку країни розробляється і узгоджується міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, у співпраці з відповідними міністрами. Стратегія встановлює стратегічні завдання держави і принципи їх урахування в програмах, а також ураховує настанови, що містяться в довгостроковій стратегії розвитку країни.

Голова Ради міністрів щорічно до 31 липня інформує сейм і сенат про хід реалізації середньострокової стратегії розвитку з визначенням ступеня досягнення цілей довгострокової стратегії розвитку країни за попередній рік [6].

Інші стратегії розвитку пов'язані із середньостроковою стратегією розвитку країни і визначають: діагноз ситуації відносно сфери, охопленої стратегічним програмуванням з урахуванням стану середовища чи просторових диференціацій; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; визначення цілей розвитку в даній сфері; показники реалізації; окреслення напрямків втручання відповідно до виду стратегії, у воеводському чи територіальному підході; систему реалізації і фінансові рамки. Ці стратегії можуть охоплювати період більший, ніж визначено середньостроковою стратегією розвитку країни, якщо це обумовлюється специфікою розвитку чи впливає з міжнародних зобов'язань. У випадку більших часових рамок у вказаних стратегіях виділяється період, відповідний періоду зобов'язань середньострокової стратегії розвитку країни [6].

Проекти стратегій опрацьовують та узгоджують відповідні міністри з власної ініціативи або на виконання доручень голови Ради міністрів і подають їх міністри, відповідальному за справи регіонального розвитку, на предмет висновку щодо відповідності середньостроковій стратегії розвитку країни. Він подає свій висновок Раді міністрів протягом 30 днів з дня отримання проекту, яка остаточно затверджує проект [6].

Проекти національної стратегії регіонального розвитку та міжрегіональних стратегій розробляються міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, за консультації з органами територіального самоврядування, а також з громадськими та господарськими партнерами і затверджуються Радою міністрів на період дії середньострокової стратегії розвитку країни. Національна стратегія регіонального розвитку окреслює умови, цілі і напрямки регіонального розвитку, політику держави щодо регіонів, їх груп та проблемних питань, принципи та механізми співпраці і координації діяльності Ради міністрів на рівні країни з діяльністю територіального самоврядування на рівні регіону [6].

Стратегії розвитку воеводств відповідно до закону «Про засади здійснення політики розвитку» та закону «Про самоврядування воеводства» від 5 червня 1998 р. (ст. 11) розробляє воеводське самоврядування, окреслюючи в них наступні цілі:

- збереження польськості, а також розвиток і формування національної, громадянської

і культурної свідомості жителів, збереження і розвиток локальної ідентичності;

- стимулювання господарської активності;
- підвищення рівня конкурентоспроможності та інноваційності економіки воеводства;
- збереження цінностей культурного та навколишнього середовища з урахуванням потреб майбутніх поколінь;
- формування та збереження територіальної цілісності [4; 6].

Стратегія розвитку воеводства містить: оцінку соціально-економічної ситуації воеводства; визначення стратегічних цілей розвитку воеводства; визначення напрямків діяльності самоврядування воеводства щодо досягнення стратегічних цілей розвитку воеводства. Вона має узгоджуватися з цілями середньострокової стратегії розвитку країни, національної стратегії регіонального розвитку, відповідних міжрегіональних стратегій, а також з планом територіального благоустрою воеводства. Стратегія розвитку воеводства має бути не пізніше 9 місяців після прийняття рішення про прийняття або актуалізацію вказаних стратегій чи плану застосована до них [4].

Стратегія розвитку воеводства реалізується через воеводські перспективні програми. Слід зазначити, що адміністрація воеводства, при формуванні стратегії розвитку і її реалізації, співпрацює з урядовою адміністрацією, особливо з воеводою, як представником Ради міністрів у воеводстві. Вона співпрацює також з органами локального самоврядування воеводства, іншими воеводствами, неурядовими організаціями, вищими навчальними закладами та науково-дослідними установами. Прийняття стратегії розвитку воеводства віднесено до виняткової компетенції воеводського сеймику [2, с.13; 3; 4].

В Республіці Польща, разом з тим, значна увага приділяється наданню відповідної допомоги місцевим органам влади. Основні напрямки такої підтримки визначені в Законі Республіки Польща «Про засади підтримки регіонального розвитку» від 12 травня 2000 р. Закон визначає підтримку регіонального розвитку як територіально спрямовану сферу діяльності уряду та урядової адміністрації щодо стійкого соціально-економічного розвитку і охорони середовища, що здійснюється у співпраці з територіальним самоврядуванням та громадськими і господарськими партнерами. Під останніми розуміються підприємці і роботодавці та їх організації, професійні спілки, неурядові організації та наукові інституції, сфера діяльності яких охоплює справи регіонального розвитку [5].

Підтримка регіонального розвитку має на меті, по-перше, розвиток окремих територій

країни, поліпшення якості й умов життя мешканців, а також рівня задоволення потреб самоврядних спільнот; по-друге, створення умов для підвищення їх конкурентоспроможності; по-третє, вирівнювання рівня розвитку окремих територій країни та вирівнювання шансів громадян незалежно від місця проживання, а також зменшення відставання слаборозвинених територій. Підтримка регіонального розвитку враховує: вимоги, які випливають з потреб зміцнення економічної згуртованості і територіальної цілісності Польщі як єдиної держави; потреб забезпечення оборони й безпеки держави; вимог охорони культурної спадщини [5].

Фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюється на підставі національної стратегії регіонального розвитку та ініціатив самоврядування воєводств, відповідно до засад зрівноваженого розвитку. Вона спрямована на реалізацію наступних завдань:

- розвиток підприємництва, особливо малого і середнього бізнесу, господарчих інновацій, трансферу технологій;
- реструктуризації вибраних галузей публічних послуг та локальної і регіональної економіки, що базується на засадах зрівноваженого розвитку;
- створення нових робочих місць;
- інвестиції в сферу технічної і транспортної інфраструктури, які поліпшують умови здійснення економічних інвестицій;
- заходи в галузі освіти, зокрема інвестиції в освіту і навчання дорослих;
- заходи в сфері локальної і регіональної культури, як складових національної культури, а також збереження і розвиток культурної спадщини;
- інвестиції в поліпшення навколишнього середовища;
- розвиток інституцій, зайнятих підтримкою активності і діяльності самоврядних локальних і регіональних спільнот;
- студій та досліджень, необхідних для здійснення політики регіонального розвитку тощо [5].

Проблемами підтримки регіонального розвитку займається міністр, відповідальний за регіональний розвиток. Саме він, як зазначалося, готує проекти національної стратегії регіонального розвитку та програми підтримки. Ці проекти подаються для розгляду до Ради регіональної політики держави, Спільної комісії уряду та територіального самоврядування, воєводських адміністрацій, представництв громадських і господарських партнерів. Важлива роль у виробленні політики регіонального розвитку належить Раді регіональної політики держави, що діє при голові Ради міністрів. Рада створюється у складі 12-15 чле-

нів, 8 з яких призначаються головою уряду з числа осіб, які мають авторитет, відомі своїми знаннями і досвідом, необхідними для реалізації завдань Ради, інші члени призначаються головою уряду з числа депутатів сейму, що репрезентують всі його фракції. Перші з них призначаються на 6 років, а другі – на термін каденції сейму і сенату. До завдань Ради належить оцінювання проектів національної стратегії регіонального розвитку, проектів програм підтримки, проектів нормативно-правових актів, пов'язаних з пріоритетами політики регіонального розвитку, звітів, інформацій і подань щодо воєводських контрактів, стану узгодження проектів різноманітних планів і програм до національної стратегії регіонального розвитку тощо [5].

Національна стратегія регіонального розвитку визначає напрями і пріоритети політики регіонального розвитку держави і загальні засади визначення сфер підтримки, період дії стратегії, передбачувані видатки публічних коштів, засади і критерії фінансової підтримки воєводських програм за рахунок коштів державного бюджету, а також оцінка мінімального залучення коштів для їх співфінансування з бюджетів одиниць територіального самоврядування та позабюджетних коштів. Стратегія враховує, зокрема: концепцію просторового розвитку країни, довгострокову стратегію її регіонального розвитку, міжнародні зобов'язання, плани просторового розвитку воєводств, програми, що стосуються окремих галузей чи проблем, інші програми, затверджені урядом. При розробці національної стратегії беруться до уваги стратегії розвитку воєводств. Вона ухвалюється урядом щонайменше на 6 наступних бюджетних років і реалізується через програми підтримки. Рада міністрів раз на три роки подає до сейму інформацію щодо реалізації стратегії [5].

Проект програми підтримки регіонального розвитку подається до Ради міністрів до 31 жовтня року, який передує її початку. Програма затверджується урядом, у ній визначаються сфера, порядок і умови державної підтримки воєводських програм. У програмі визначається також її термін, рід завдань, які можуть отримати підтримку в рамках програми, або уточнення цих завдань, об'єктивовані критерії визначення сфер підтримки, в яких будуть реалізовані програма, критерії, виконання яких мають забезпечити самоврядування воєводств, для отримання підтримки задля регіонального розвитку, перелік суб'єктів, залучених до виконання програми, обсяг видатків на дофінансування завдань програми, передбачених у державному бюджеті, і передбачені ліміти видатків державного бюджету в

наступних бюджетних роках, детальний розпис джерел фінансування з державного бюджету, бюджетів гмін, повітів і воєводств та коштів з інших джерел, детальний порядок і коло оцінювання або контролю успішності та ефективності виконання завдань разом з суб'єктами, уповноваженими для контролю. Успішність виконання програми підтримки оцінюється спеціальним комітетом моніторингу, порядок створення якого, склад і завдання визначає Рада міністрів у своєму розпорядженні [5].

Міністр, відповідальний за регіональний розвиток, щорічно до 30 квітня подає до Ради міністрів звіт з аналізом виконання протягом минулого року програм підтримки і воєводських контрактів з точки зору господарності, своєчасності й ефективності реалізації, а також висновки щодо їх продовження, зміни чи закінчення. По закінченні виконання програми підтримки міністр подає до уряду кінцевий звіт про досягнуті результати [5].

Важлива роль у реалізації воєводських стратегій розвитку та програм належить воєводським контрактам, укладення яких було впроваджено в практику Законом «Про засади підтримки регіонального розвитку». У жовтні кожного року на основі державної Стратегії регіонального розвитку розробляється, як зазначалося, проект програми підтримки регіонального розвитку, яка затверджується Радою міністрів. У програмі окреслюються напрямки, порядок і умови підтримки державою воєводських програм, критерії відбору завдань, які можуть бути підтримані, обсяги фінансування та участь в їх реалізації бюджетів гмін, повітів і воєводств тощо [5].

Згідно зі ст. 17 Закону протягом місяця після оголошення програми, правління воєводства, яке хоче отримати підтримку, має направити подання, в якому визначає відповідність цілей, на які буде спрямована підтримка, напрямам і пріоритетам політики регіонального розвитку держави; перелік завдань, які потребують підтримки; джерела їх фінансування і розмір запланованих коштів з кожного з цих джерел; очікувану ефективність реалізації завдань та критерії її оцінки, а також бажану форму і обсяги підтримки з боку держави. До подання в обов'язковому порядку додаються стратегія розвитку воєводства і воєводські програми [5].

Сторонами воєводського контракту виступають Рада міністрів і воєводське самоврядування. Його основні умови узгоджуються в ході переговорів відповідного міністра та маршалка

воєводства і затверджуються головою Ради міністрів та сеймиком. Активну участь у виробленні регіональних контрактів бере воєвода [3; 5].

Сторони контракту окреслюють взаємні зобов'язання при його виконанні, визначаючи, зокрема: термін дії контракту, його завдання, порядок та строки їх виконання, а також засади контролю за їх виконанням. У контракті вказуються уповноважені органи, загальний обсяг видатків на виконання завдань, зазначених у контракті, й можливості, спосіб та джерела фінансування цих завдань, порядок та терміни фінансових розрахунків, порядок і вид звітності, принципи і метод аудиту, в тому числі фінансового контролю. Крім того, у контракті визначаються дії у випадку виявлення порушень у реалізації або фінансуванні завдань, правила і процедури для вирішення спорів та врегулювання претензій сторін договору, в тому числі фінансових претензій, порядок і процедура визначення змін або розірвання контракту. Важливе місце відведено визначенню порядку призначення, формування складу і завдань воєводського моніторингового комітету оцінки ефективності та якості реалізації контракту [5].

Ст. 19 Закону регламентує порядок укладення воєводського контракту. Після отримання подання воєводства міністр повідомляє маршалка воєводства про готовність до проведення переговорів, вказавши дату та місце першої наради сторін. Переговори мають розпочатися не пізніше 30 днів з дня отримання міністром воєводського подання і завершитися протягом 30 днів з дня оприлюднення Закону про державний бюджет. Уряд та правління воєводства зобов'язані надати один одному всю необхідну інформацію, пов'язану з предметом договору. Договір може бути змінений чи розірваний на підставі одностайної згоди сторін або закінчення терміну повідомлення (один місяць), зробленого однією з сторін про зміну або розірвання контракту [5].

**Висновки.** Отже, реформуючи механізми здійснення державної регіональної політики, в Україні доцільно запозичити польський досвід розробки національних довгострокових та середньострокових стратегій розвитку, національних стратегій регіонального розвитку, міжрегіональних, регіональних, галузевих та інших стратегій розвитку, а також державної підтримки регіонального розвитку, зокрема, такого його інструменту, як укладання регіональних контрактів.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституция Республики Польша : пер. с пол. А. Кубика. – Варшава: Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.
2. Четыре реформы. От концепции до реализации/ под ред. Лены Колярской-Бобинской; пер. Лены Клубинской. – Варшава: Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.
3. Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
4. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
5. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
6. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.

## REFERANCES:

1. Konstitutsiya Respubliki Polsha : per. s pol. A. Kubika (The Constitution of the Republic of Poland lane. from the floor. A. Kubika). Varshava: *Izd-vo Seyma*, 2001. 104 p.
2. Chetyre reformy. Ot kontseptsii do realizatsii/ pod red. Leny Kolyarskoy-Bobinskoy; per. Leny Klyubinskoy. (Four reform. From concept to implementation / ed. Lena Kolyarskoy-Bobinskoy Math. Lena Klyubinskoy). Varshava: *Oficyna naukowa*, 2000. 392 p.
3. Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.
4. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.
5. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
6. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.

**Прокопенко Леонід Львович** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [l.l.prokopenko@mail.ru](mailto:l.l.prokopenko@mail.ru)

**Prokopenko Leonid Lvovych** – doctor of public administration, Full Prof., head of department of law and european integration  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [l.l.prokopenko@mail.ru](mailto:l.l.prokopenko@mail.ru)

## УМОВИ ПРИЙМАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДО ДРУКУ:

**1. Технічні вимоги.** Статті приймаються на електронному носії або електронною поштою [aspects@i.ua](mailto:aspects@i.ua). Обсяг – від 8 до 16 сторінок комп'ютерного набору. Вимоги до параметрів тексту: формат аркуша – А4 (210x297 мм), верхнє поле – 2 см, нижнє – 2 см, ліве – 3 см, праве – 1 см, розмір символу (кегель) – 14, інтервал – 1,5. Сторінки нумерувати непотрібно. До статті наводиться УДК (у лівому верхньому куті). Вставлені до тексту графіки, схеми і малюнки просимо подавати в чорно-білому варіанті в окремих файлах (для малюнків формат *tif*, для схем графіків та таблиць MS Excel 97). Імпортовані в Word ілюстрації не можуть бути використані для подальшої роботи.

**2. Довідка про автора** включає в себе: прізвище, ім'я, по батькові, посаду, наукове звання та ступінь, контактний телефон, електронну та поштову адреси, повну офіційну назву наукового закладу та його адресу. Ця інформація надається окремо мовою статті та англійською мовою. Звертаємо увагу на необхідність вказати не довільний переклад, а загальноприйнятую або офіційну назву наукового закладу англійською мовою.

**3. Вимоги до структури статті.** Статті приймаються однією з трьох мов – українською, російською, англійською. Назва статті подається мовою оригіналу та англійською мовою. Редколегія альманаху рекомендує наступні розділи статті: (постановка проблеми; аналіз досліджень і публікацій; мета дослідження; виклад основного матеріалу; висновки).

Назви цих розділів просимо виділяти напівжирним шрифтом.

**4. Авторське резюме** є обов'язковою частиною публікації і додається до неї мовою статті та в перекладі на англійську мову («Авторское резюме», «Abstract»). Обсяг резюме - 100 - 250 слів. У ньому стисло наводяться зміст основного матеріалу статті та 7 - 8 ключових слів («ключевые слова», «keywords»).

**5. Список літератури** подається в кінці статті (розмір символу (кегель) – 12, інтервал – 1) за алфавітом (спочатку українською та російською, потім зарубіжною).

Список літератури оформляється у двох варіантах.

**1.** Відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання». Приклади складання списку літератури наведено на сайті Книжкової палати України (<http://www.ukrbook.net/dstu.htm>).

**2.** Відповідно до правил міжнародної науково-метричної реферативної бази даних SciVerse Scopus «References», а саме:

- прізвища та ініціали всіх авторів публікації пишуться латиницею (транслітерація) та виділяються курсивним шрифтом;

- назва публікації пишеться латиницею (транслітерація);

- у дужках наводиться назва публікації в перекладі англійською мовою;

- назва видання (журналу, збірки статей, наукових праць, матеріалів конференцій) пишеться латиницею (транслітерація) та виділяється курсивним шрифтом;

- вихідні дані (місто - для книжкових видань, том (vol.), рік, номер (no.), сторінки (pp., p.) - в англійському варіанті).

Список літератури повинен включати не менше 7 посилань, бажано, щоб частина їх була видана не раніше як 5 років тому. «Там само» – не допускається.

Приклад оформлення списку літератури відповідно до вимог міжнародної науково-метричної реферативної бази даних SciVerse Scopus «References» наведено на сайті Видавництва (<http://grani.org.ua/ua/usloviya.html>).

**6. Посилання на список літератури.**

Посилання в тексті позначається цифрою в квадратних дужках відповідно до номера у списку літератури, наприклад [5] чи [8; 10]. Якщо в тексті вжито цитату, необхідно, окрім посилання на джерело, зазначити сторінку, наприклад [1, с. 54], де 1 – порядковий номер у списку літератури, 54 – номер сторінки; [7, арк.67], де 7 – порядковий номер у списку літератури, 67 - номер аркуша архівної справи.

**7.** Публікації статей здійснюються за результатами внутрішнього та зовнішнього рецензування. Для аспірантів та студентів обов'язково потрібна рецензія наукового керівника.

**8.** Детальна інформація щодо умов публікації та приклади оформлення статей на сайті Видавництва [www.grani.org.ua](http://www.grani.org.ua).

## РЕДАКЦІЯ ПРИЙМАЄ ДО ДРУКУ СТАТТІ, РЕЦЕНЗІЇ ТА НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адреса: вул. Чкалова, 25, м. Дніпропетровськ, Україна, 49000 (з 9:00 до 18:00)  
Тел.: +38(056)744-42-39, 744-38-35  
[aspects@i.ua](mailto:aspects@i.ua), [www.grani.org.ua](http://www.grani.org.ua)

**REQUIREMENTS FOR ACCEPTANCE OF MATERIALS FOR PRINT:**

**1. Technical requirements.** Articles are accepted in electronic form or by electronic mail aspects@i.ua. Wordage is from 8 to 16 pages of computer typing. The requirements for the text format - A4 (210x297 mm), top edge - 2 cm, bottom edge - 2 cm, left edge - 3 cm, right edge - 1 cm, the size of the symbol (body size) - 14, the interval - 1.5. Page numbering is not necessary. The article should have UDC (in the upper left corner). Please give graphs, diagrams and drawings (inserted into the text) in black white version in separate files (format tif is for the pictures, MS Excel 97 is for diagrams, graphs and tables). Illustrations, imported into Word, cannot be used for further work.

**2. Information about the author** includes: full name, job position, academic rank and degree, telephone number, email, postal address, full official title of scientific institution and its address. This information is provided separately in language of the article and in English. We draw your attention to the need of specifying not a free translation but officially accepted scientific title of the institution in English language.

**3. Requirements to the article structure.** The articles are accepted in one of three languages - Ukrainian, Russian and English. Title of the article should be given in original language and in English. Editorial staff of the almanac recommends the next structure of the article (problem definition, analysis of the research and publications, the purpose of the research, the main material, conclusions).

Please highlight the titles of these sections in semi-bold type.

**4. The abstract** is a mandatory part of the publication and is attached thereto in the language of article and translated into English. The size of the abstract is 100 - 250 words. The basic content of the article and 7-8 keywords are presented in this part.

**5. Bibliography** is given at the end of the article (symbol size (body size) - 12, the interval - 1) in alphabetical order (first Ukrainian and Russian, then foreign).

Bibliography is made in two versions.

1. According to DSTU GOST 7.1:2006 «The System of Standards on Information, Librarianship and Publishing. Bibliographic record. Bibliographic description. General requirements and rules.» Examples of making a list of references are given on the website of the Book Chamber of Ukraine (<http://www.ukrbook.net/dstu.htm>).

2. According to the rules of the International Scientific Metric Abstract Database SciVerse Scopus «References», namely:

- surnames and initials of all the authors of publications are written in Latin alphabet (transliteration) and highlighted in italics;
- the title of the publication is written in Latin (transliteration);
- the title of the publication is written in brackets in English;
- the title of the publication (magazine, collection of articles, research papers, conference proceedings) is written in Latin alphabet (transliteration) and highlighted in italics;
- basic data (city of the publisher, volume (vol.), year, number (no.), pages (pp., p.) is written in English.

Bibliography must include at least 7 references; it is desirable that some of them were issued not earlier than 5 years ago. «The same» is not allowed.

The example of bibliography according to the International Scientific Metric Abstract Database SciVerse Scopus «References» is on the site of Publishing Office (<http://grani.org.ua/ua/usloviya.html>).

**6. References.**

References in the text are denoted the number in the square brackets according to the number in bibliography, for example [5] or [8; 10]. If the text uses a quote, you need except for the reference to the source, to point out the page, such as [1, p. 54], where 1 is a serial number in the bibliography, 54 is a page number; [7, sheet 67], where 7 is a serial number in the bibliography, 67 is a sheet number in the archives.

7. The publication of articles is made after internal and external reviews. A review of the supervisor is necessary for the graduate and undergraduate students.

8. Detailed information about the conditions of publication and examples of articles submission is on the site of Publishing Office [www.grani.org.ua](http://www.grani.org.ua)

**EDITORIAL BODY TAKES FOR PRINTING ARTICLES, REVIEWS AND SCIENTIFIC REPORTS FROM PUBLIC ADMINISTRATION**

Address: 25, Chkalova Street, Dnepropetrovsk, Ukraine, 49000 (from 9:00 till 18:00)  
Tel. : +38 (056)744-42-39, 744-38-35  
aspects@i.ua, [www.grani.org.ua](http://www.grani.org.ua)