

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

Dnipropetrovsk regional institute of  
public administration of National  
academy for public administration under  
the President of Ukraine



# АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 8 (34) СЕРПЕНЬ 2016

№ 8 (34) AUGUST 2016

Дніпро  
Dnipro  
2016

## АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Свідоцтво КВ № 20424-10224 Р від 28.11.13  
ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)  
Видається з вересня 2013 року  
Періодичність: 12 разів на рік  
Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління.  
Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (Протокол № 08/196 від 29.08.16).  
Індексується у пошуковій системі Google Scholar  
Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр і прізвищ несуть автори матеріалів.  
Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення, а також літературне виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора).  
Редакційна колегія може не поділяти світоглядних переконань авторів і не несе відповідальності за надану ними інформацію.  
Передрук - тільки з дозволу редакції.  
АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:  
Видавництво «Грані»  
вул. С.Хороброго (вул. Чкалова), 25, оф. 21,  
Дніпро, Україна, 49000  
+38(056) 744-38-35  
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua  
© «ГРАНІ»

## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Certificate KB № 20424 - 10224 P from 28.11.13  
ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)  
Published from september 2013  
Periodicity: 12 times on a year  
The journal «Public Administration Aspects» was given the status of specialized publication on Public Administration by the Ministry of Education and Science of Ukraine Decision № 642 of 26 May 2014.  
Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine Protocol № 08/196 dated 29.08.16.  
Indexed in the search engine Google Scholar  
The authors are responsible for the content, the accuracy of the facts, quotes, numbers and names.  
The editors reserve the right for a little change and reduction, as well as literary fix articles (with preservation of the main conclusions and style of the author).  
Editorial Board can not share the world views of the authors and are not responsible for the information provided.  
Reprinting - with the editorial's permission strictly.  
ADDRESS OF THE EDITORIAL:  
Publishing house «Grani»  
25, S.Khorobroho (Chkalov) Street, office 21,  
Dnipro, Ukraine, 49000  
+38(056) 744-38-35  
aspects@ua.fm, www.aspects.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>Гугнін О.М.</b>	д. філос. н., проф. (Польща)
<b>Дрешпак В.М.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Квітка С.А.</b>	к. філос. н., доц.
<b>Кринична І.П.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Крушельницька Т.А.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Липовська Н.А.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Маматова Т.В.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Прокопенко Л.Л.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Рудік О.М.</b>	к. політ. н., доц.
<b>Хожило І.І.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Чубара Томаш</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 - Анастасова А.О.

## 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>Huhnin O.M.</b>	Full Prof. Dr. (Poland)
<b>Dreshpak V.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Kvitka S.A.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Krynychna I.P.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Krushel'nyts'ka T.A.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Lypovska N.A.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Mamatova T.V.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Prokopenko L.L.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Rudik O.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Hozhylo I.I.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Czubara Tomasz</b>	Full Prof. Dr. (Poland)
<b>Sharov Yu.P.</b>	Full Prof. Dr.

## EDITORIAL

Editor in Chief - Kvitka S.A.  
Managing Editor - Yatsenko N. Yu.  
Computer modeling - Anastasova A.O.

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

- Квітка С.А.** Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства 5
- Записний Д.Ю.** Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні 16

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

- Сердюк С.А.** Шляхи вдосконалення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні 25
- Пак В.І.** Активізація державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління 33
- Вишневська О. А.** Пенсійна реформа: зарубіжний досвід для України 42
- Греба Р.В.** Модернізація механізму реформування системи соціальних послуг в Україні 49

**КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА**

- Серьогін С.М., Сорокіна Н.Г.** Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби 57
- Прудіус Л.В.** Європейські стандарти доброчесної державної служби 65
- Линдюк О. А.** Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби 74

**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

- Kvitka S.A.** Foresight as the design technology of the future: the latest mechanisms of interaction of public authorities, business and civil companies 5
- Zapysnyy D. Yu.** The history of the development and delivery system administrative services in Ukraine 16

**MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT**

- Serdyuk S.A.** The ways to improve state regulation of land turnover which are in a government and municipal property in Ukraine 25
- Pak V.I.** Activization of the State Policy on Euro-regional Cooperation in the Sphere of the Interstate Regional Governance 33
- Vyshnevskya O.A.** The pension reform: foreign experience for Ukraine 42
- Greba R.V.** Modernization of the mechanism of social services in Ukraine reforming 49

**PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE**

- Serjogin S.M., Sorokina N.G.** The concept of «honor», «dignity» in the context of the professionalization of public service 57
- Prudyus L.V.** European standards of the civil service integrity 65
- Lyndyuk O. A.** The model for evaluation of the effectiveness of civil service modernization 74

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351: 303.094.6

doi:10.15421/151635

## **Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства**

С.А. КВІТКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
Дніпро, Україна

### **Авторське резюме**

У статті досліджуються теоретичні підходи до технології Форсайту та можливості її використання у посиленні взаємодії органів публічної влади, структур бізнесу та громадських інституцій щодо проектування майбутнього та організації спільних дій для його досягнення. Визначення форматів та механізмів стратегічного прогнозування є актуальною темою для України в умовах структурної суспільно-політичної та соціально-економічної кризи. Автор звертає особливу увагу на можливості поєднання зусиль різних секторів суспільства на регіональному та місцевому рівнях, що також є актуальним питанням з огляду на проблеми розвитку територій. У статті стверджується, що взаємодія влади, бізнесу та громадянського суспільства у реалізації Форсайт-проектів може вплинути на стратегічне планування розвитку територій і при цьому забезпечити прозору взаємодію громадськості, бізнесу та влади, поєднати зусилля всіх зацікавлених сторін (stakeholders). У будь-якому випадку взаємна дія всіх секторів суспільства дасть потужний поштовх досягненню позитивних цілей майбутнього і в економіці, і в публічній політиці, і в соціально-гуманітарній сфері. Автор також розглядає конкретні механізми та методи реалізації Форсайт-проектів, що використовуються у передових країнах, та можливості їх застосування в Україні.

**Ключові слова:** форсайт в Україні; публічна влада; бізнес; громадянське суспільство; експертні методи прогнозування; метод Дельфі; експертні панелі

## **Foresight as the design technology of the future: the latest mechanisms of interaction of public authorities, business and civil companies**

S.A. KVITKA

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

### **Abstract**

The article examines theoretical approaches to technology foresight and the possibility of its use to strengthen the cooperation of public authorities, business structures and public institutions on the design of the future and joint action to achieve it.. The definition of the formats and mechanisms of strategic forecasting is a relevant topic for Ukraine in terms of structural socio-political and socio-economic crisis. The author pays special attention to the possibilities of combining efforts of different sectors of society at the regional and local levels, which is also a topical issue, given the problems of territorial development. The article argues that the interaction of government, business and civil society in the implementation of foresight projects may affect the strategic planning of development of territories and ensure transparent interaction between the public, business and government, to unite efforts of all interested parties (stakeholders). In any case,

© С.А. Квітка, 2016

the mutual action of all sectors of society will provide a powerful impetus to the achievement of the positive goals of the future and the economy, and public policy and in the socio-humanitarian sphere.

The author also examines the specific mechanisms and methods of implementing foresight projects used in advanced countries, and the possibility of their application in Ukraine.

The article concludes that Foresight as a modern technology of designing and programming of the future has the necessary methods and instrument to create policies and projects for socio-economic development of regions and communities, and the whole of Ukraine on the basis of the synergy and resources of stakeholders - the three sectors of society - government, business and civil society. The use of this technology can open new opportunities of state management in the achievement in the Ukrainian society of political consensus on the future direction of development of the country.

Meanwhile, Foresight progress in academia is slow, and in practical terms, the number of foresight projects in Ukraine is insignificant and has no significant impact. This becomes an additional factor in the preservation of stagnation in all spheres of society and prevent any real strategic planning of development of regions and communities in Ukraine. Still, in thier view, there is reason to hope that foresight can be claimed by the government authorities, business and civil society. Hope - because the future will come definitely and it is impossible to prevent it.

**Key words:** foresight in Ukraine; public authorities; business; civil society; the expert methods of forecasting; Delphi method; expert panels

### **Форсайт как технология проектирования будущего: новейшие механизмы взаимодействия публичной власти, бизнеса и гражданского общества**

С.А. КВИТКА

Днепропетровский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
Днепр, Украина

#### **Авторское резюме**

В статье исследуются теоретические подходы к технологии Форсайта и возможности ее использования в усилении взаимодействия органов публичной власти, структур бизнеса и общественных институтов по проектированию будущего и организации совместных действий для его достижения. Определение форматов и механизмов стратегического прогнозирования является актуальной темой для Украины в условиях структурного общественно-политического и социально-экономического кризиса. Автор обращает особое внимание на возможности объединения усилий разных секторов общества на региональном и местном уровнях, что также является актуальным вопросом, учитывая проблемы развития территорий. В статье утверждается, что взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества в реализации Форсайт-проектов может повлиять на стратегическое планирование развития территорий и при этом обеспечить прозрачное взаимодействие общественности, бизнеса и власти, объединить усилия всех заинтересованных сторон (stakeholders). В любом случае взаимное действие всех секторов общества предоставит мощный толчок достижению позитивных целей будущего и в экономике, и в публичной политике, и в социально-гуманитарной сфере. Автор также рассматривает конкретные механизмы и методы реализации Форсайт-проектов, используемых в передовых странах, и возможности их применения в Украине.

**Ключевые слова:** форсайт в Украине; публичная власть; бизнес; гражданское общество; экспертные методы прогнозирования; метод Дельфи; экспертные панели

**Постановка проблеми.** Уявлення про майбутнє як для окремої людини так і для всього людства не менш важливе ніж уявлення про своє минуле. Як з цього приводу вдало висловився відомий американський дослідник Ч.Кеттерінг: «Я цікавлюсь майбутнім тому, що збираюся провести там всю решту свого життя» [17].

Пізнання майбутнього набувало у різні історичні епохи різні форми, розвиваючись від стародавніх пророцтв до футурології ХХ століття та наукової прогностики ХХІ століття. Форсайт (від англ. Foresight — погляд у майбутнє, передбачення) поєднавши у собі найкращі здобутки прогнозування та стратегічно-планування став на сьогодні однією з найефективніших технологій проектування розвитку суспільства виходячи, при цьому не з минулого, а з майбутнього.

Перші спроби реалізації Форсайт-проектів в Україні були не зовсім вдалі або не помічені та не затребувані. Але вони таки відбулись, за що велика подяка першопроходцям. Таким чином, створено підґрунтя для того, щоби продовжувати цю справу в Україні, аналізувати помилки, пропонувати нові підходи, активніше впроваджувати Форсайт у практику державного управління та місцевого самоврядування.

**Аналіз публікацій і досліджень.** З початком ХХІ століття тематика Форсайту активно увійшла у наукові розробки дослідників проблем прогнозування та планування на теренах колишнього СРСР. До того часу вклад у розвиток теорії Форсайту вносили виключно закордонні фахівці, такі як Т. Suosa, М. Keenan, Р. Popper, І. Miles, М. Butter, В. Nabegger та інші.

При цьому слід відзначити що це були не тільки європейські та північно-американські вчені, але й представники Японії та інших країн південно-східної Азії.

Активно розвивається Форсайт у Росії на базі університету «Вища школа економіки», де працюють відомі у цій сфері фахівці, такі як В. Третьяк, Л. Гохберг, А. Ридченко, М. Бойкова,

М. Салазкин, С. Попов, В.Калиничев, Н. Шелюбська, Л. Гайнутдынова та інші. Також регулярно виходить наукове видання «Форсайт», де висвітлюється, зокрема, і практичний досвід впровадження Форсайту в Росії (ISSN 1995-459X) [8].

Технологія Форсайту ще тільки починає використовуватись в Україні, але з кожним роком стає все більш популярною й очікуваною. У фахових виданнях все частіше можна знайти дослідження на цю тему. Вони стосуються як «класичної» для Форсайту проблематики науково-технологічного прогресу [3;4;6], так і питань застосування Форсайту на рівні регіонів та громад [1, 9,10].

Вже здійснювались спроби проведення Форсайтів окремих сфер життєдіяльності українського суспільства [5,11]. Цікаві дослідження продемонстрували ентузіазм та високий інтелектуальний рівень авторів, але не розкривали технологічну та методологічну сторону Форсайт-проектів.

У 2015 році було проведено загальнонаціональний Форсайт економіки України, який, на наш погляд, є вчасним і вдалим прикладом використання цієї технології [12]. Але, на жаль не маємо інформації, чи було це ґрунтовне дослідження доведено до керівництва країни і яким чином будуть враховані визначені у ньому сценарії (позитивні і негативні) розвитку українського суспільства.

**Метою дослідження** є визначення основних сучасних підходів до Форсайту, технологій та методів його реалізації, в тому числі на рівні регіонів та громад.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше термін «foresight» вжив письменник-фантаст Герберт Уеллс у 1930 р. Виступаючи на BBC він запропонував ввести особливу спеціальність - «професор передбачення», який, подібно історика, буде аналізувати і знаходити застосування майбутнім технологічним відкриттям [21].

Вже як технологія практичного застосування обґрунтованого передбачення, Форсайт був розроблений і застосований у 1950-ті роки в американській

корпорації RAND, де вирішувалися завдання визначення перспективних військових технологій. Зіткнувшись з недостатністю традиційних прогностичних методів (кількісні моделі, екстраполяція існуючих тенденцій тощо), фахівці RAND розробили метод Дельфі, який став основою Форсайт-досліджень. З 1970-х років Форсайти науково-технічного прогресу почали проводитися за кордоном і на загальнонаціональному рівні. Численні приклади проведення Форсайтів дають усі передові країни Європи, США та Південно-Східної Азії [2;16;19].

Форсайт поступово став одним з найбільш ефективних інструментів інноваційної організації суспільства. Із 90-х років минулого століття Форсайт широко застосовується в передових країнах у державному управлінні, а також при розробці стратегій, проектів і програм регіонального та місцевого самоврядування [14].

Як і будь-яке нове поняття, яке ще тільки «вбудовується» в систему уявлень про розвиток суспільства, Форсайт має багато визначень. Щоб краще уявити собі різне та спільне у підходах до Форсайта, нижче наводяться, на наш погляд, найбільш характерні погляди різних вчених та наукових інституцій на цю проектно-прогностичну технологію.

Бен Мартін (SPRU, University of Sussex): Форсайт – це систематичні спроби оцінити довгострокові перспективи науки, технологій, економіки та суспільства, щоб визначити стратегічні напрями досліджень і нові технології, здатні принести найбільші соціально-економічні блага.

EU FOREN Guide - Форсайт - це систематичний, спільний процес побудови бачення майбутнього, націлений на підвищення якості прийнятих у цей момент рішень і прискорення спільних дій. Ідеологія форсайта походить від конвергенції тенденцій сучасних розробок в сфері політичного аналізу, стратегічного аналізу та прогнозування.

ForTech - Форсайт - це природна людська діяльність, яка, насправді, завжди виконувалася і окремими

людьми, і компаніями. Тим не менш, зараз вона формалізована в ефективну методичку і застосовується урядами, регіонами й іншими суб'єктами стратегування для формування рамок у науці і практиці. Технологія Форсайта дозволяє враховувати довгострокові наслідки і можливості в прийнятті рішень. Форсайт може бути використаний для розробки стратегій і довгострокового планування розвитку регіонів, муніципалітетів та інших видів територіальних утворень.

UNIDO - Форсайт – сценарне прогнозування соціально-економічного розвитку: можливі варіанти розвитку – економіки, промисловості, суспільства – у 10-20-річній перспективі.

CORDIS - Прогнозування, оцінка технологій, дослідження майбутнього і інші форми Форсайта - це спроба визначити довгострокові тренди і скоординувати на їх основі прийняття рішень. Форсайт в останні роки найбільш активно застосовувався в Європі для виділення пріоритетів сучасних досліджень на основі базових сценаріїв розвитку науки, технології, суспільства та економіки [13].

Л.М. Гохберг (Форсайт-центр ИСИЭЗ НДУ ВШЕ) цілком слушно відзначає, що Форсайт – це система методів експертної оцінки довгострокових перспектив інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних найбільш позитивно впливати на економіку і суспільство [15].

Виходячи з вищенаведеного, можна визначити дещо спільне у цих точках зору, а саме те, що Форсайт це процес, метою якого є визначення можливого майбутнього, створення його бажаного образу та визначення стратегій його досягнення. Більшість теоретиків та практиків Форсайта розглядають його як своєрідну комбінацію «продукту» (прогнози, сценарії, пріоритети) і «процесу» (встановлення зв'язків між усіма зацікавленими сторонами), що сприяє не тільки дослідженню майбутнього, але й досягненню консенсусу у суспільстві на базі планомірного діалогу між політиками, громадськістю, експертами, бізнесменами.

На наш погляд, Форсайт можна визначити, як спеціальну технологію формування пріоритетів розвитку різних сфер життя суспільства з метою мобілізації максимально великої кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у розвитку країни, регіону, громади.

Слід також відзначити, що з точки зору організації дослідження, Форсайт являє собою складну поетапну та багатаспектну взаємодію експертних груп, які представляють різні сфери діяльності. У підсумку цієї роботи мають бути відібрані стратегічні пріоритети розвитку суспільної або бізнесової структури, які засновані на інноваціях, і спрямовані на підвищення їх конкурентоспроможності.

Такий комплексний характер є важливою перевагою Форсайта в порівнянні з традиційними методами соціально-економічного передбачення та прогнозування. Це стосується, по-перше, того, що він передбачає участь багатьох зацікавлених осіб - представників різних верств суспільства (stakeholders) не тільки у формуванні картини майбутнього, але і їх залучення до активних дій щодо реалізації ними ж передбачуваних змін.

Ще раз підкреслимо, оскільки це дуже важливо, що метою Форсайта є не тільки підготовка «аналітичного прогнозу» за найбільш проблемними напрямками, детальних сценаріїв або ретельно вивірених економічних моделей, але й докладання зусиль для того, щоб об'єднати зусилля основних учасників процесу змін, створити для них умови для консолідації та спільних дій на вищезгаданого.

По-друге. Не менш важливою складовою Форсайта є створення мереж висококваліфікованих і зацікавлених у діях по його реалізації експертів-учасників. Саме ці мережі експертів, що складаються з представників влади, бізнесу, громадських інституцій і науковців в змозі сформулювати адекватну відповідь на політичні, економічні, соціальні та інші актуальні виклики. Як учасники процесу, вони мають необхідне передчуття щодо заходів попереджувального

впливу і готові усвідомлено застосовувати наявні в їх розпорядженні ресурси.

По-третє. Форсайт, як уже відзначалось, це не метод, а технологія, яка вбирає у себе методи, розроблені в рамках різних наукових напрямків. Це сукупність інструментів, що дозволяють активно передбачати проблеми майбутнього та впливати на нього за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств суспільства. При цьому Форсайт не тільки сукупність методів передбачення, але й особлива організаційна технологія, що виражається у значно більш комплексному підході, ніж традиційне прогнозування.

Прогнози, як правило, формуються вузьким колом експертів і в більшості випадків асоціюються з передбаченнями малокерованих подій. У рамках же Форсайту мова йде про оцінку можливих перспектив інноваційного розвитку, пов'язаних з прогресом науки і техніки. При цьому окреслюються можливі технологічні горизонти, які можуть бути досягнуті при вкладенні певних коштів і організації систематичної роботи, а також ймовірні ефекти для розвитку країни, регіону чи громади. На відміну від прогнозів, Форсайт завжди передбачає участь шляхом проведення інтенсивних взаємних обговорень, багатьох експертів з усіх сфер діяльності, в тій чи іншій мірі пов'язаних з тематикою конкретного Форсайт-проекту, а іноді і проведення опитувань певних груп населення (жителів регіону, мешканців міста, студентської молоді тощо), прямо зацікавлених у вирішенні проблем, що досліджуються в рамках проекту.

По-четверте. Ще однією відмінністю Форсайта від традиційних прогнозів є його націленість на розробку практичних заходів по наближенню обраних стратегічних орієнтирів. Тому в передових країнах світу саме на основі проведених Форсайтів розробляються довгострокові стратегії розвитку економіки, науки, технологій, що націлені на підвищення конкурентоспроможності та максимально ефективного розвитку соціально-економічної сфери. При цьому,

підкреслимо ще раз, особлива увага приділяється досягненню консенсусу між основними «гравцями» по найважливіших стратегічних напрямках розвитку шляхом організації їх постійного діалогу (в рамках панелей експертів, робочих груп, семінарів, конференцій тощо). Саме таким чином Форсайт дозволяє визначити узгоджені варіанти можливого майбутнього, які можуть наступити при виконанні певних умов: правильного визначення сценаріїв розвитку, досягнення консенсусу щодо вибору того чи іншого прийняттого сценарію, проведення заходів щодо його реалізації і т. і. [18]. Форсайт також може бути таким собі засобом вибраковування, який дозволяє подолати досить поширену в наш час безвідповідальність стосовно майбутнього. Багато хто хоче знати майбутнє, але не всі готові брати за нього відповідальність. Тому у Форсайті, в кінцевому підсумку, важливий не тільки результат, але й процес його отримання. Саме в концентрації зусиль учасників процесу перетворень, в узгодженості їх дій передбачення перетворюються на активні елементи формування майбутнього.

Методологія кожного конкретного Форсайта завжди визначається виходячи з завдань проекту і сфери його застосування. Набір методів та інструментів, що використовуються у Форсайті, численний і різноманітний. З одного боку знаходяться методи кількісної оцінки існуючих тенденцій та їх наслідків, зазвичай з використанням спеціально розроблених моделей і комп'ютерних засобів. З іншого боку, і це найбільша група, методи, що ґрунтуються на знаннях експертів, на розробці спеціальних процедур і прийомів роботи з експертами. По суті Форсайт являє собою систему методів експертної оцінки стратегічних напрямів соціально-економічного та інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних вплинути на розвиток суспільства в середньо - і довгостроковій перспективі [20]. До числа найбільш розповсюджених з них можна віднести: метод Дельфі, визначення критичних технологій, розробка сценаріїв, експертні панелі.

Метод Дельфі найпоширеніший з методів Форсайта. Він був розроблений О. Helmer, N. Dalkey та N. Resche в 1950-60 роках у РЕНД-корпорації при дослідженні перспектив розвитку військового комплексу, а в 70-х він уже був вже використаний у технологічному прогнозуванні і корпоративному стратегічному плануванні.

Головна відмінність цього методу від звичайних опитувань експертів полягає в тому, щоб забезпечити зворотний зв'язок з аналітиками. Метод Дельфі передбачає не разове опитування, а, як мінімум, дві ітерації опитування однієї і тієї ж групи експертів (для класичного варіанта Дельфі характерно від 3 до 8 ітерацій). У наступних турах крім того ж набору запитань, респондентам надаються узагальнені результати опитувань, отримані на попередніх етапах. В ідеальному варіанті експерти повинні отримати інформацію про те, чим обґрунтовані ті чи інші судження, особливо якщо це крайні або неординарні думки. Таким чином, зворотний зв'язок з респондентами та надання їм можливості відповідно скоригувати їхні оцінки здійснюється з метою стимулювання обмінної інформацією та дозволяє показати кожному окремому експерту, наскільки їхні оцінки та очікування відрізняються від оцінок інших експертів. Крім того, анонімність опитувань покликана знизити вплив найбільш активних або авторитетних експертів на індивідуальні оцінки інших членів панелі.

Критичні технології. Термін «критичні технології» («critical technologies») бере свій початок від так званих критичних матеріалів. У середині ХХ століття так називали устаткування та сировину, що не вироблялись у США, але були необхідні для ефективного функціонування збройних сил. Вважалось, що вкраїні мав бути п'ятирічний запас таких критичних матеріалів на випадок можливих військових конфліктів. У даному контексті буквальний переклад з англійської слова «critical» – «вкрай необхідний, дефіцитний». В ряді країн, у зв'язку з особливостями перекладу, використовують термін «ключові техноло-

гії». Мета методу критичних технологій – виявлення пріоритетів науково-технічного розвитку на середньострокову перспективу. Цей підхід застосовується не тільки на рівні країни в цілому, але й окремих галузей економіки, регіонів та територій. Результатом стають, як правило, переліки технологій або напрямів досліджень і розробок, які вимагають першочергової уваги. Для кожної критичної технології готується «паспорт», де стисло описуються її склад та можливі строки практичної реалізації, а також пропонуються заходи щодо її підтримки з боку органів влади. Ідентифікація критичних технологій базується на системі опитувань, інтерв'ю і модерованих обговорень в рамках тематичних груп експертів (до 200 чол.), що володіють найвищою кваліфікацією у відповідних галузях. Іноді, при визначенні критичних технологій, застосовується «еталонний аналіз» (benchmarking), тобто порівняння з іншими країнами або регіонами, що дозволяє не тільки визначити рівень розвитку технології в країні, регіоні або галузі, але й співвіднести його з рівнем світових лідерів, виявити ступінь відставання і розробити стратегію з прискорення технологічного розвитку в секторах з високим інноваційним потенціалом. В основу, зазвичай, ставиться підвищення конкурентоспроможності економіки і вирішення найважливіших соціальних проблем.

Метод розробки сценаріїв ефективний як додаток до досліджень, виконаних з використанням інших методів. Найбільш розповсюджена практика створення сценаріїв за принципом «зверху вниз», яка базується на аналізі майбутніх можливостей і альтернативних траєкторій розвитку їх досягнення. У контексті проведення Форсайта це є спосіб подання можливого розвитку майбутнього у вигляді драматичного сценарію.

Сценарії можуть включати в себе діахронічний елемент, тобто включати опис факторів, що вплинули на розвиток даної ситуації в минулому. Також вони можуть бути синхронічними: у цьому випадку майбутній хід розвитку

подій пов'язується тільки з описом ситуації, яка є на даний момент. У цьому випадку, маючи як початковий матеріал схематичне зображення майбутньої ситуації, відновлюється вихідна ситуація і ретроспективно будуються шляхи її розвитку.

Експертні панелі. Даний метод вважається базовим і використовується практично у всіх Форсайт-проектах. Групам експертів з 12-20 осіб пропонується протягом декількох місяців обміркувати можливі варіанти майбутнього по заданій тематиці, використовуючи новітні аналітичні та інформаційні матеріали і розробки. Основними перевагами цього методу є присутність експертів під час усього процесу роботи, взаємодія між представниками різних наукових дисциплін та сфер діяльності. Метод може доповнювати інші підходи, що застосовуються в технології Форсайта. Більше того, в деяких випадках створення панелей необхідно для вироблення початкової інформації та інтерпретації отриманих результатів.

У реалізації Форсайтів часто застосовуються множинні сценарії, які відрізняються від просто сценування тим, що в них паралельно представлені різні можливості розвитку даної ситуації - від найбільш негативних до найбільш позитивних. Однією з причин, чому множинні сценарії користуються такою популярністю, є те, що в цьому випадку експерти мають можливість наочно показати, наскільки різною може бути розвиток однієї і тієї ж початкової ситуації. Також розробка сценаріїв використовується для структурування існуючої ситуації та представлення її у вигляді моделі.

Варто підкреслити, що в процесі систематизації науково обґрунтованих методів дослідження суспільних процесів відбувається і розвиток технології Форсайта. Вона постійно поповнюється новими, в першу чергу тими, що пов'язані з розвитком інформаційно-комунікативних технологій. Як приклад - проведення опитувань експертів методом Дельфі з використанням мережі Інтернет.

Список наведених вище методів Фор-

сайта не є вичерпним. Використовуються і такі, як математичне моделювання, колективна генерація ідей («мозкова атака»), регресійний аналіз, прогнозна екстраполяція та багато інших.

Вибір методів для проведення Форсайту залежить від сфери застосування, поля та горизонту Форсайта.

Область застосування є однією з найважливіших складових організації Форсайта. Така область повинна бути монітична, тобто подібною до опорного плану в симплекс-методі пошуку оптимального рішення. Інакше кажучи, не можна формувати Форсайт з будь-якого приводу. Необхідно знайти головні моменти в розвитку досліджуваного об'єкта, які є рецесивних елементів здатні перетворитися на домінантні. Наприклад, можна міркувати про необмежену кількість показників, на які хотілося, щоб економіка регіону могла вийти в майбутньому, а потрібно виділити ключові моменти (3 - 4), які поліпшать ситуацію кардинальним чином. Саме для останніх слід застосувати інструментарій Форсайта. Передбачення за цими напрямками дасть можливість побачити шляхи якісного зростання за іншими показниками.

Поле Форсайта окреслює учасників проекту і складається з декількох кіл. До першого кола входять ініціатори і пропагандисти, тобто люди та організації, безпосередньо зацікавлені в реалізації Форсайта. Друге коло учасників формується з громадян і організацій, які розуміють, що прийдешні зміни їх зачеплять і як виробників, і як споживачів, і як політичних діячів, і як дослідників. Інакше кажучи, це коло саме учасників Форсайта. Третє коло об'єднує тих, кого перетворення зачіпають побічно, і вони не завжди усвідомлюють можливість майбутніх змін у їх звичайному існуванні, але тим чи іншим способом візьмуть участь у заходах Форсайта.

Горизонт Форсайта – це проміжок часу, на який орієнтується фіксація результатів передбачення або активного прогнозу. Він визначається індивідуально, залежно від обраного типу Форсайта або від ракурсу об'єкта, який маємо побачити в майбутньому. Виділяються дві

більш-менш стандартні часові межі горизонту Форсайта :

- 20-30 років для повторюваних процесів з тривалим циклом обороту;
- 2-5 років для повторюваних процесів з незначним циклом обороту .

Таким чином, горизонт Форсайта можна визначити, як максимальну кількість років, на які передбачається формування активного передбачення. При розгляді часового горизонту Форсайта слід розмежовувати два процеси, для яких визначаються часові горизонти. Перший процес передбачає встановлення оптимального часового горизонту і аналіз перспектив науково-технічного прогресу. Суть іншого процесу полягає в реалізації процедури формування пріоритетних напрямів розвитку об'єкта Форсайта і їх документальне закріплення у вигляді дорожньої карти.

«Дорожні карти» є результатом Форсайту. Вони являють собою офіційний документ, де відображені можливі шляхи розвитку суспільного об'єкта в майбутньому. На їх підставі формуються стратегії розвитку та визначаються довгострокові пріоритети. Фактично, дорожні карти припускають вже задане майбутнє з детальним описом основних етапів і практично можливих механізмів (шляхів) його досягнення. Таким чином вони є одним з ключових інструментів для цілеспрямованої діяльності stakeholders (зацікавлених осіб) які представляють владу, бізнес, громадянське суспільство. У цій якості дорожні карти виконують декілька функцій:

1. Дозволяють сформувати єдиний і узгоджений простір орієнтації в майбутньому країни (галузі, регіону, міста тощо).

2. Служать основою для вироблення стратегій і цілей розвитку.

3. Стає базою для прийняття важливих рішень у проблемних і конфліктних ситуаціях.

4. Дозволяють координувати політичну та громадську діяльність і відповідно спонукають до певних дій різних гравців політичного, економічного і громадського простору.

Технологічно дорожні карти призначені також для розробки візуального представлення середньострокової стратегії розвитку. Це такий метод, при якому передбачається, що знаємо, куди хочемо прийти або чого ми хочемо досягти, і наше завдання полягає в тому, щоб відповісти на питання - яким чином оптимально це зробити? Часовий горизонт дорожніх карт становить від двох до п'яти років, а сама дорожня карта подається у вигляді візуалізованої схеми-маршруту, яка безпосередньо приводить до заздалегідь встановленої сукупності цілей через вирішення проміжних завдань.

Така карта являє собою, як правило, багатопланову схему, де кожен шар містить однорідні елементи (цілі, завдання). Основний акцент при цьому робиться на погодження часових координат подій і дій, що надає даному інструменту динамічний характер і дозволяє відстежувати весь хід реалізації процесу. При цьому при побудові дорожніх карт результати повинні бути представлені в максимально зрозумілій формі, доступній для найширшого кола зацікавлених осіб, і служити основою для прийняття поточних рішень у відповідних сферах. Таким чином, головне значення дорожньої карти полягає у виборі та поданні можливих напрямків розвитку об'єкта Форсайта, визначення системи необхід-

них заходів, побудові траєкторії досягнення поставлених завдань та відображення альтернативних варіантів.

**Висновки.** Можна говорити про те, що Форсайт як сучасна технологія проектування й програмування майбутнього має необхідні методи та інструменти для створення стратегій і проектів соціально-економічного розвитку як регіонів та громад, так і всієї України. В його основі лежить поєднання зусиль та ресурсів stakeholders - трьох секторів суспільства - влади, бізнесу та громадянського суспільства. Використання технологій Форсайта може відкрити нові можливості державного управління до досягнення в українському суспільстві політичного консенсусу щодо подальших напрямків розвитку країни.

Між тим Форсайт просувається у науковому середовищі повільними темпами, а в практичній площині кількість Форсайт-проектів в Україні зовсім незначна і помітного впливу не має. Така ситуація стає додатковим фактором консервування стагнації в усіх сферах суспільства та заважає реальному стратегічному плануванню розвитку регіонів та громад. І все ж таки є підстави сподіватись, що Форсайт зможе бути затребуваним структурами влади, бізнесу та громадянського суспільства. Сподіваємось - оскільки майбутнє настане неодмінно і уникнути його неможливо.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бойко А.С. Разработка инновационных стратегий развития региона. //Економічні інновації. Випуск 43: Українське Причорномор'я в національних і міжнародних координатах розвитку: регіональний вимір. Збірник наукових праць. – Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2011. – 359 с.
2. Бойкова М.В., Салазкин М.Г. Форсайт в Германии // Форсайт. 2008. №1.
3. Ємельяненко Л.М. Форсайт-методологія стратегічного управління інноваційним розвитком суспільства [Електронний ресурс] / Л.М. Ємельяненко // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2008. – № 10 (128). – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VSU/2008\\_10\\_2/emeljanenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSU/2008_10_2/emeljanenko.pdf). (03.04.2011).
4. Кваша Т. К. Вибір пріоритетних напрямків науково-технологічного розвитку з використанням форсайту / Т. К. Кваша // Проблеми розвитку інформаційного суспільства: матеріали II міжнародного форуму. – К.: УкрІНТЕІ, 2010. – Ч. II. – С. 78-82. ]
5. Людський капітал України-2025. Підсумки форсайту [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://wikicitynomica.org/future/lyudskiy-kapital-ukraini-2025-pidsumki-forsaytu.html>
6. Малова Т.И. Перспективы реализации национальной программы форсайт (foresight) в Украине / Т.И. Малова // Вісник Донецького національного університету. Серія «Економіка і право». – 2008. – № 2. – С.167–171.
7. Семенова Н.Н. Форсайт в условиях глобализации / Н.Н. Семенова // Информационное общество / Институт развития информационного общества. – 2008. – № 3–4. – С. 112–125.
8. Третьяк В.П. Форсайт в вопросах и ответах. М., 2011.
9. Федулова Л.І. Новітні підходи до формування стратегії розвитку регіонів: методологія «Форсайт» /

- Л.І. Федулова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/zbirnik\\_RE\\_4\\_139.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnik_RE_4_139.pdf). (03.04.2011). Назва з екрана.
10. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106–120
  11. Форсайт в Україні. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.uitei.kiev.ua/foresight/ua/ua\\_foresight.php](http://www.uitei.kiev.ua/foresight/ua/ua_foresight.php).
  12. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти (версія для обговорення) / наук. керівник проекту акад. НАН України М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU); Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. – Київ : НТУУ «КПІ», 2015. – 36 с.
  13. Форсайт в государственном и муниципальном управлении [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.bshe.ru/ours\\_programs/forsite\\_gov\\_management](http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management).
  14. Cuosa, T. Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union / Tuomo Cuosa. – Singapore: S.Rajaratnam Studies, 2011. – 116 p.
  15. Gokhberg, L. Indicators for Science, Technology and Innovation on the Crossroad to Foresight in: Science, Technology and Innovation Policy for the Future — Potentials and Limits of Foresight Studies / Ed. by D. Meissner, L. Gokhberg, A. Sokolov. Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer, 2013. P. 257–288.
  16. Habegger, B. Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands / Beat Habegger // Futures. – 2010. – № 42. – P. 49–58.]
  17. Kettering Charlz Franklin [Electronic resource] <http://www.verses.ru/translate/160.html>
  18. Miles, I., Popper, R. (Eds.). The Handbook of Technology Foresight. Cheltenham: Edward Elgar, 2008
  19. Popper, R., Keenan, M., Miles, I., Butter, M., Sainz, G. (2007) Global Mapping Report 2007, European Foresight Monitoring Network report to the EC [www.efmn.eu](http://www.efmn.eu)
  20. Saritas, O. (2006) Systems Thinking for Foresight, Unpublished Ph.D. Thesis, PREST, University of Manchester
  21. Wells H.G. Wanted — Professors of Foresight! Aired by the BBC on 19 November, 1932 [Electronic resource] [http://foresightinternational.com.au/wp-content/uploads/2015/09/Wells\\_Wanted\\_Profs\\_of\\_Fsight\\_1932.pdf](http://foresightinternational.com.au/wp-content/uploads/2015/09/Wells_Wanted_Profs_of_Fsight_1932.pdf)

## REFERENCES:

1. Boyko, A.S., 2011. Razrabotka ynnovacyonnykh strategyy' razvytyya regyona [The development of innovative strategies for regional development]. Ekonomichni innovaciyi. Vypusk 43: Ukrayinske Prynchornomor'ya v nacionalnykh i mizhnarodnykh koordynatax rozvytku: regionalnyy vymir. Zbirnyk naukovykh prac. Instytut problem rynku ta ekonomiko-ekologichnykh doslidzhen NAN Ukrayiny, Odesa (in Ukrainian).
2. Boi'kova, M.V., Salazkin, M.G., 2008. Forsai't v Germanii [Foresight in Germany]. Forsai't 1 (in Russian).
3. Yemelyanenko, L.M., 2008. Forsayt-metodologiya strategichnogo upravlinnya innovaciynym rozvytkom suspilstva [Forsyth methodology, strategic management of innovative development of society]. Visnyk Sx-idnoukrainskogo nacionalnogo universytetu imeni Volodymyra Dalya 10 (128). Access: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VsUNU/2008\\_10\\_2/emeljanenko.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VsUNU/2008_10_2/emeljanenko.pdf). (03.04.2011). (in Ukrainian).
4. Kvasha, T. K., 2010. Vybiryu priorytetnykh napryamkiv naukovykh i tekhnologichnogo rozvytku z vykorystannyam forsajtu [The choice of priorities of scientific and technological development using Forsyth]. Problemy rozvytku informacijnogo suspilstva: materialy II mizhnarodnogo forumu. UkrINTEI II, 78–82. Kyiv (in Ukrainian).
5. Lyudskiy kapital Ukrayiny-2025. Pidsumky forsajtu [Human Capital Ukraine-2025. Results Forsyth]. Access: <http://wikicitynomica.org/future/lyudskiy-kapital-ukraini-2025-pidsumki-forsaytu.html> (in Ukrainian).
6. Malova, T.I., 2008. Perspektivy realizacii nacional'noi programy forsai't (foresight) v Ukraine [Prospects for the implementation of the national program Foresight (foresight) in Ukraine]. Visnik Donec'kogo nacional'nogo universitetu. Seriya «Ekonomika i pravo» 2, 167–171 (in Russian).
7. Semenova, N.N., 2008. Forsai't v uslovijah globalizacii [Foresight in the context of globalization]. Informacionnoe obshchestvo. Institut razvitiya informacionnogo obshchestva 3–4, 112–125 (in Russian).
8. Tret'yak, V.P., 2011. Forsai't v voprosah i otvetah [Forsyth questions and answers]. Moscow (in Russian).
9. Fedulova, L.I., 2011. Novitni pidhody do formuvannya strategii rozvytku regioniv: metodologiya «Forsayt» [New approaches to strategy development regions: Methodology «Foresight»]. Access: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/zbirnik\\_RE\\_4\\_139.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnik_RE_4_139.pdf) (in Ukrainian).
10. Fedulova, L. I., 2008. Forsajt: suchasna metodologiya tekhnologichnogo prognuzuvannya [Forsyth: modern technological forecasting methodology]. Ekonomika i prognuzuvannya 3, 106–120 (in Ukrainian).
11. Forsajt v Ukrayini [Forsyth in Ukraine]. Access: [http://www.uitei.kiev.ua/foresight/ua/ua\\_foresight.php](http://www.uitei.kiev.ua/foresight/ua/ua_foresight.php). (in Ukrainian).
12. Forsayt ekonomiky Ukrainy: serednostrokovyy' (2015–2020 roky) i dovgestrokovyy (2020–2030 roky) chasovi goryzonty (versiya dlya obgovorenniya) [Forsyth Ukraine's economy: term (2015-2020 years) and

- long term (2020-2030 years) time horizons (version for discussion)]. Mizhnarodna rada z nauky (ICSU); Nacionalnyy texnichnyy universytet Ukrainy «Kyivskyy' politexnichnyy' instytut»; Instytut prykladnogo systemnogo analizu NAN Ukrainy i MON Ukrainy; Svitovyy' centr danyx z geoinformatyky ta stalogo rozvytku. 2015. NTUU «KPI», Kyiv (in Ukrainian).
13. Forsajt v gosudarstvennom i municipal'nom upravlenii [Foresight in the state and municipal administration]. Access: [http://www.bshe.ru/ours\\_programs/forsite\\_gov\\_management](http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management). (in Russian).
14. Cuosa, T., 2011. Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union. S.Rajaratnam Studies, Singapore.
15. Gokhberg, L., 2013. Indicators for Science, Technology and Innovation on the Crossroad to Foresight in: Science, Technology and Innovation Policy for the Future — Potentials and Limits of Foresight Studies / Ed. by D. Meissner, L. Gokhberg, A. Sokolov. Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer, 257–288.
16. Habegger, B., 2010. Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands. Futures 42, 49-58.
17. Kettering Charlz Franklin. Access: <http://www.verses.ru/translate/160.html>
18. Miles, I., Popper, R. (Eds.), 2008. The Handbook of Technology Foresight. Edward Elgar, Cheltenham.
19. Popper, R., Keenan, M., Miles, I., Butter, M., Sainz, G., 2007. Global Mapping Report 2007, European Foresight Monitoring Network report to the EC [www.efmn.eu](http://www.efmn.eu)
20. Saritas, O., 2006. Systems Thinking for Foresight, Unpublished Ph.D. Thesis, PREST, University of Manchester
21. Wells, H.G., 1932. Wanted — Professors of Foresight! Aired by the BBC on 19 November, 1932. Access: [http://foresightinternational.com.au/wp-content/uploads/2015/09/Wells\\_Wanted\\_Profs\\_of\\_Fsight\\_1932.pdf](http://foresightinternational.com.au/wp-content/uploads/2015/09/Wells_Wanted_Profs_of_Fsight_1932.pdf)

***Квітка Сергій Андрійович** – кандидат філософських наук, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президенті України  
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29  
e-mail: skvitka@i.ua*

***Kvitka Serhii A.** – PhD in philosophical sciences, associate professor  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of  
public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine*

***Квитка Сергей Андреевич** – кандидат философских наук, доцент  
Днепропетровский региональный институт государственного управления  
Национальной  
академии государственного управления при Президенте Украины  
Адрес: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29*

УДК 351/354

doi:10.15421/151636

## Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні

Д.Ю. ЗАПИСНИЙ

Класичний приватний університет, Запоріжжя, Україна

### Авторське резюме

У статті розглядаються питання становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. Встановлено основні закономірності та тенденції в реалізації державної політики у сфері покращення якості адміністративних послуг із урахуванням розпочатої в Україні широкомасштабної реформи децентралізації, а також основні напрями її вдосконалення. Оцінено вплив відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо підвищення якості послуг, що надаються громадянам. Детально вивчено питання діяльності різних органів влади з метою вдосконалення надання якості адміністративних послуг. У цьому зв'язку приділено серйозну увагу питанням діяльності відповідних органів влади щодо удосконалення надання адміністративних послуг. На засадах аналізу діючих нормативно-правових актів, кращих вітчизняних та зарубіжних практик підготовлено пропозиції та рекомендації щодо підвищення якості адміністративних послуг в умовах модернізації державного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** система; адміністративні послуги; адміністративна реформа; громадяни; службовці; органи державної влади; реформа місцевого самоврядування

## The history of the development and delivery system administrative services in Ukraine

D.Y. ZAPYSNYY

Classic private university, Zaporizhzhia, Ukraine

### Abstract

The benefit of the study is to highlight the issues of the administrative (municipal) services by Ukrainian public authorities as a priority of the on-going decentralization and administrative reforms in Ukraine. Consequently, provision of the high quality services to the citizens became a main mission of all public authorities (State bodies, regional authorities, local self-government bodies) in the framework of the implementation of the new public management and good governance standards on all levels – national, regional and local. It reflects also the main European tendencies in the field of public administration reform.

This study highlighted the key issues of historical evolution and the development of the national system of the administrative services delivering in Ukraine. Moreover the study pointed out the main tendencies in the realization of the State policy in the field of the improvement of the quality of the administrative services (in the context of the on-going large-scaled decentralization reform in Ukraine) as well as the main direction for its further modernization. The questions concerning the quality standards in the activity of the State bodies and LSG bodies are highlighted in order to increase the quality of the services to be provided to the citizens.

Besides, the study emphasized the issues related to ensuring further development of the national legislation, in particular by the preparation of the Administrative Procedure Code as well as various legal acts in the field of sectoral decentralization and ensuring the transparency of the activity of the State bodies, better information of the citizens on their activities and objectives. The author proposed to set up more valuable and effective cooperation between the citizens and the respective public authorities in the context of provi-

© Д.Ю. Записний, 2016

sion of the high quality administrative (municipal) services. As a result, the new recommendations which are based on the best national and international practices are prepared to Ukrainian authorities in order to increase the quality of the administrative services to be provided to the citizens, in particular in the new amalgamated communities.

**Key words:** system; administrative services; administrative reform; citizens; servants; State bodies; local self-government bodies; local self-government reform

## История становления и развития системы предоставления административных услуг в Украине

Д.Ю. ЗАПИСНЫЙ

Классический частный университет, Запорожье, Украина

### Авторское резюме

В статье рассматриваются вопросы становления и развития системы предоставления административных услуг в Украине. Установлено основные закономерности и тенденции в реализации государственной политики в сфере совершенствования качества административных услуг с учетом начатой в Украине широкомасштабной реформы децентрализации, а также основные направления ее совершенствования. Оценено влияние соответствующих законодательных и других нормативно-правовых актов относительно качества услуг, которые предоставляются гражданам. Детально изучены вопросы деятельности различных органов власти с целью совершенствования качества предоставления административных услуг. В этой связи уделено серьезное внимание вопросам деятельности соответствующих органов власти касательно предоставления административных услуг. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших отечественных и международных практик подготовлено предложения и рекомендации относительно повышения качества административных услуг в условиях модернизации государственного управления и реформирования местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** система; административные услуги; административная реформа; граждане; служащие; органы государственной власти; органы местного самоуправления; реформа местного самоуправления

**Постановка проблемы.** В контексті реалізації розпочатої в Україні адміністративної реформи пріоритетного значення набувають питання покращення якості адміністративних послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Система надання адміністративних послуг сформувалась в Україні протягом останніх дванадцяти років. Вона також пройшла різні етапи свого становлення, що пов'язується з різними пріоритетами діяльності урядів. У цьому зв'язку є важливим для теорії та практики державного управління є ґрунтовне вивчення питань виникнення та істотної еволюції системи надання адміністративних послуг в Україні.

На сьогодні одним з пріоритетних напрямів модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи в

Україні можна визначити питання удосконалення якості надання громадянам адміністративних послуг, зокрема шляхом підвищення кваліфікації та створення належних умов для безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, узагальнення та поширення кращих практик (вітчизняних та зарубіжних) щодо різних аспектів надання адміністративних послуг, а також розробку і впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок з цього питання.

**Аналіз досліджень і публікацій.** В останні роки питанням (адміністративних) послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органам місцевого самоврядування, приділяється значна увага. Так, серед науковців, які досліджували різні аспекти згаданого пи-

тання, слід виділити В. Гусева, Т. Журавля, І. Коліушка, М. Лесечко, Ф. Лютенса, Л. Пала, В. Сороко, В. Тимошука, В. Толкованова, Г. Фоксола, Д. Шиманке, А. Чемериса та ін.

Одночасно на сьогодні недостатньо досліджене питання становлення та історичної еволюції системи надання адміністративних послуг, що потребує подальших розробок та досліджень.

**Мета дослідження.** Метою статті є розгляд питань становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні, зокрема в контексті реалізації адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось недавно, починаючи з 2005 року. Оскільки значну частину адміністративних послуг становлять так звані «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», тому необхідно брати до уваги і проблеми їх надання та заходи, спрямовані на їх вирішення.

6 вересня 2005 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який надав могутній імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. І хоч ця політика була спрямована на покращення умов для отримання адміністративних послуг лише суб'єктами господарювання, вона загалом відбувалася згідно із загальними підходами до створення універсамів послуг. Більше того, існуючі сьогодні ЄДЦ можуть бути добрим фундаментом для створення центрів надання адміністративних послуг для всіх категорій споживачів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. І хоча ця Концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, можна без сумнівів стверджувати, що більшість її положень є однозначно акту-

альними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування. У згаданій концепції Урядом України зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні завдання, а саме: законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; не-подрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо); практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладання обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

Кабінет Міністрів декларував наміри здійснити кілька кроків, і серед іншого – максимально децентралізувати надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Такий напрям політики має бути реалізований шляхом передачі/делегування відповідних функцій органам місцевого самоврядування та іншим інституціям. Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Зокрема, однією з таких форм є впровадження універсамів послуг (центрів надання адміністративних послуг) як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 р. № 494-р було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яким серед іншого передбачалося здійснити наступні заходи: переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські; розробити стандарти надання адміністративних по-

слуг; законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень; розробити методiku визначення собівартості та з її урахуванням переглянути розміри плати платних адміністративних послуг; впровадження системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою Інтернету (через веб-сайти) з використанням електронного цифрового підпису; подання на розгляд Уряду проекту Адміністративно-процедурного кодексу; підготовка та подання Кабінетові Міністрів проекту концепції законопроекту про адміністративні послуги тощо.

У 2009 році Кабінет Міністрів України у пошуках додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (у тому числі адміністративних). Так було видано низку нормативно-правових актів, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25 лютого 2009 року № 251 та Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання платних державних послуг» від 11 березня 2009 року № 234, реалізація яких передбачала наступні заходи: спрямування усіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету; заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання; ліквідація суб'єктів господарювання, утворених для надання державних платних послуг тощо.

Одним із пріоритетних завдань Уряду України було визначено наведення порядку з величезною кількістю платних послуг, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями на підставі «переліків» (в цілому кількість цих послуг становить більше 600).

Цікаво також відзначити, що Урядом було надано завдання «переглянути розміри плати за надання «платних послуг» та привести їх у відповідність з мінімальними витратами, необхідними для їх надання». З одного боку, це означає, що по окремих адміністративних послугах розмір плати має бути зменше-

но, адже їх вартість завищена. З іншого боку, у разі проведення непопулістської політики щодо багатьох адміністративних послуг це мало б призвести до підвищення розмірів плати. Це пов'язано з тим, що на сьогоднішній день багато адміністративних послуг надається по ціні, яка є значно нижчою, ніж їх собівартість.

Разом з тим, слід наголосити, що Головним управлінням державної служби України у 2009 році було ініційовано утворення реєстру адміністративних послуг. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2009 року № 532 було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг. Передбачалося, що Реєстр буде єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень. У 2010 році до зазначеного Положення були внесені зміни насамперед термінологічного характеру. Протягом тривалого часу згаданий реєстр адміністративних послуг був доступний у тестовому режимі і дозволяв здійснювати пошук інформації за суб'єктами надання послуги (за органами виконавчої влади), за сферами, а також за видом (назвою) послуги. Реєстр містить інформацію про нормативне регулювання адміністративної послуги, суб'єкта її надання та розмір плати. Щоправда, питання про зручність користування Реєстром, його повноту, коректність, а також практичну цінність ще залишаються відкритими.

Також слід зауважити, що саме у 2009 році питання адміністративних послуг і питання видачі так званих «документів дозвільного характеру» почали розглядатися разом. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру (переліки платних послуг та перелік документів, видача яких не передбачена законом)» від 1 липня 2009 року № 724 була вкотре передбачена заборона здійснювати

наступні дії: делегувати владні повноваження суб'єктам господарювання, крім суб'єктів господарювання державної форми власності у випадках, визначених законом; справляти плату у відсотковому відношенні від кошторисної вартості об'єкта; вимагати отримання документів, необхідність одержання яких не передбачена законом.

Певним підсумком ініціатив Кабінету Міністрів України у сфері адміністративних послуг у 2009 році, а також базовим нормативним актом для сфери адміністративних послуг можна вважати Постанову «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року № 737, якою Кабінет Міністрів затвердив Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. У цьому Порядку Урядом було визначено, що послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою, згідно з нормативно-правовими актами, повноважень, а також послуги, що надаються іншими підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані закріплені, згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади, повноваження щодо їх надання (далі – суб'єкти), належать до державних послуг. При цьому до державних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями.

Адміністративна послуга визначена як послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). Також у Тимчасовому порядку було визначено, що плата за надання таких послуг справляється у розмірах та

порядку, що визначені законодавчими актами, а в разі, коли це не передбачено законодавчими актами, – актами Кабінету Міністрів України. Розміри плати за надання адміністративних послуг мають установлюватися з урахуванням економічно обґрунтованих витрат і Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Передбачено, що адміністративні послуги мають надаватися згідно зі стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки. Для бюджетних установ, які надають адміністративні послуги у порядку делегування, такі стандарти повинні затверджуватися органом виконавчої влади, що делегував повноваження.

11 жовтня 2010 року до зазначеного Тимчасового порядку були внесені зміни. Частина цих змін стосувалася термінології (зокрема, замість складної і не зовсім коректної конструкції «державні, у тому числі адміністративні послуги» стала використовуватися категорія «адміністративні послуги») та навіть зміни самого обсягу поняття «адміністративна послуга». Так, до адміністративних послуг було віднесено і «види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт». Очевидно, це може також означати, що і «видача довідок» теж належить до адміністративних послуг, адже довідки здебільшого саме підтверджують певні факти.

У 2009 році вплив на державну політику у сфері надання адміністративних послуг мав Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 3 липня 2009 року № 508. Було визначено завдання Кабінету Міністрів України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним,

Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям з питань організації подальшої роботи у цій галузі, а саме: розміщення стендів зі зразками необхідних документів та їх переліком, довідковими телефонами, годинами прийому, порядком і розміром плати; створення консультативних кабінетів, запровадження телефонних довідкових служб; забезпечення функціонування вебсторінок суб'єктів, що надають адміністративні послуги, з інформацією про порядок їх надання; впорядкувати години прийому з метою забезпечення їх достатності та зручності, зокрема, шляхом впровадження управління чергою, в тому числі електронною, створення належних умов у приміщеннях для прийому; створення єдиних офісів з урахуванням вітчизняного та іноземного досвіду.

У цьому ж контексті важливим кроком стало прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21 травня 2009 року № 526, якою було затверджено перелік з 66 документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що видаються виключно через дозвільні центри. Також було визначено, що дозвільний центр розміщується на першому або другому поверсі будівлі (за наявності в будівлі ліфта – не вище четвертого поверху) в центральній частині міста або в іншому зручному місці з розвинутою транспортною інфраструктурою з урахуванням потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями. В дозвільному центрі облаштовуються місця для відвідувачів, а також архіви. Визначено перелік представників місцевих дозвільних органів, що беруть участь у роботі дозвільних центрів. Режим роботи встановлюється залежно від кількості осіб, що перебувають на обліку в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, кількості звернень та документів, які видаються. При цьому адміністратор здійснює прийом кожного робочого дня.

Варто також додати, що багато із зазначених вище новацій, втілених спочатку на рівні постанови Уряду на початку

2010 року, було закріплено законодавчо, зокрема, шляхом прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 11 лютого 2010 року. Згідно із Законом дозвільний центр набув статусу робочого органу місцевої ради (її виконавчого органу) або місцевої державної адміністрації. Також надано визначення принципу організаційної єдності – принципу, згідно з яким видача документів дозвільного характеру здійснюється в дозвільному центрі шляхом взаємодії представників дозвільних органів, що забезпечується державним адміністратором. Положення про порядок взаємодії місцевих дозвільних органів затверджуються місцевою радою (її виконавчим органом) або держадміністрацією.

У контексті реформування сфери адміністративних послуг багато років дискутувалось питання щодо доцільності прийняття окремого закону про адміністративні послуги, що має забезпечити реалізацію системних заходів інституційно-організаційного, процедурного та фінансово-економічного характеру з питань розвитку національної системи надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим Розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 червня 2009 року №682 було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Концепція проекту Закону). Згодом згаданий проект Закону було схвалено урядом та надіслано для подальшого розгляду до парламенту. У 2010 році, у зв'язку зі змінами урядів, законопроект було відкликано з Верховної Ради України. Лише 6 вересня 2012 року Верховній Раді України вдалось остаточно ухвалити Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI, що стало важливим кроком для подальшого розвитку та зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг.

Одними з вагомих положень цього закону є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість

адміністративних послуг. Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради (міський універсам послуг) або розпорядження голови районної державної адміністрації (районний універсам послуг). Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується відповідно міською радою або головою районної державної адміністрації.

Одночасно із ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги» пріоритетним завданням є розвиток адміністративно-процедурного законодавства. На жаль, таке законодавство в Україні є недостатньо розробленим і представлене здебільшого окремими спеціальними законодавчими актами та актами підзаконного характеру. Тому є необхідним прийняття загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу), який регламентує порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 році із оголошення Урядом України реформи місцевого самоврядування. У цьому зв'язку слід наголосити, що метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території.

У грудні 2015 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг». Цей законодавчий акт розроблено в рамках виконання пункту 2.3.1 Коаліційної угоди, яким передба-

чено делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг. Завданням реформи у цій сфері є надання публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа.

Багато дослідників та науковців зазначають, що на сьогодні питання надання послуг за принципом роботи «єдиного вікна» ускладнено через відсутність належної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг. Необхідність отримання різноманітних довідок, витягів, виписок, які видаються як державними органами, так і органами місцевого самоврядування, а також відповідними підприємствами, установами, організаціями для отримання тієї чи іншої адміністративної послуги, змушує отримувачів послуг вдаватися до корупції і «обходити закон», щоб задовольнити свої життєві потреби. Місцеві громади не мають можливості забезпечити якісне надання найбільш масових послуг через відсутність повноважень у відповідних сферах.

Ефективне та прозоре державне регулювання у сфері надання адміністративних послуг є запорукою створення сервісної держави. Слід зазначити, що у всіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування або віддано на аутсорсинг. На шляху до європейської інтеграції України необхідним елементом, серед іншого, є передача відповідних повноважень на місця та створення ефективних і прозорих умов для отримання адміністративних послуг, що унеможливить корупцію та надасть рівні умови для споживачів адміністративних послуг.

Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набуло чинності у 2016 році, розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального

устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. Новим законом віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад. Так, органам місцевого самоврядування (виконавчому органу сільської, селищної або міської ради, сільському голові (у випадку, коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено) надано повноваження щодо реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місцепроживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади, що в результаті позбавить жителів необхідності збирати відповідні довідки про склад сім'ї та проживання, необхідні при наданні соціальних та інших послуг.

**Висновки.** Активно формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось лише з 2005 року. 6 вересня 2005 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який дав потужний імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні.

6 вересня 2012 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI, що стало важливим кроком для подальшого розвитку та зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг.

Слід зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 році із оголошення Урядом України реформи місцевого самоврядування. Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набрало чинності у 2016 році, розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального

устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. Згаданим законом також віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад.

Одночасно можна стверджувати, що питання надання адміністративних послуг загалом та утворення центрів надання адміністративних послуг, зокрема, поступово опинилось у центрі уваги керівництва Української держави. Тому ініціативи органів місцевого самоврядування зі створення центрів надання адміністративних послуг мають високі шанси на державну підтримку. Більше того, успішна діяльність муніципальних центрів надання адміністративних послуг дозволить місцевому самоврядуванню обґрунтовано претендувати на отримання до своєї компетенції абсолютної більшості послуг, які досі в Україні надаються державними органами виконавчої влади (наприклад, пов'язані з паспортною системою, реєстрацією транспортних засобів тощо). Відтак слід належно скористатися таким інструментом у розбудові ефективної та дієвої системи публічної адміністрації на місцевому рівні. Разом з тим, аналіз ініціатив уряду у сфері надання адміністративних послуг засвідчує, що прості та фрагментарні відповіді на складні питання не є ефективними. Необхідним є впровадження системних заходів, що забезпечать реформування всієї сфери публічних послуг. З цією метою було б доцільним рекомендувати реалізацію наступних заходів: відмовитись від практики надання господарських послуг органами влади та не створювати недобросовісну конкуренцію з боку публічного сектора приватним структурам; в частині надання адміністративних (тобто владних) послуг – впорядкувати плату за надання цих послуг у формі адміністративного збору; щодо кожної адміністративної послуги визначитись (на основі розрахунку) у питанні оптимального суб'єкта надання послуги (це має бути орган влади або публічна установа чи під-

приємство, або недержавний суб'єкт); хідність для бюджету, адже держава має на перше місце поставити якість надання адміністративних послуг, а не їх до- основним завданням, а можливо й сенсом існування, – служіння громадянам.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні) / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. під редакцією Ю.В. Ковбасюка. – Київ, НАДУ при Президентові України, 2011. – Том 6 «Державна служба» під редакцією Серьогіна С.М., Сороко В.М., – 524 с.
3. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський – Вісник державної служби України, 2009. – № 3. – 21–25 с.
4. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади / В.М.Сороко. – К., 2008.
5. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П.Тимошук, А.В.Кірмач. – К.: Факт, 2005.
6. Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / В. В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
7. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: моногр. / Ю.П.Шаров, Д.В.Сухінін. – Мелітополь: Видавн. Будинок ММД, 2008.

#### REFERENCES:

1. Kuybida, V.S., Tolkovanov, V.V. 2010. Dosvid vprovadzheniya standartiv dobrogo vryaduvannya na miscevomu rivni v Ukraini ta inshih evropeyskikh krayinah (zbirnyk naukovo-analitychnyh ta navchalno-metodychnyh materialiv, notmatyvno-pravovyh aktiv z pytan` vprovadzheniya standartiv dobrogo vryaduvannya na miscevomu rivni) [Experience in implementing standards of good governance at the local level in Ukraine and other European countries (digest of scientific analytical and educational materials of regulations on the implementation of standards of good governance at the local level)]. Kyiv, 258 (in Ukrainian).
2. Encyclopediya Derzhavnogo upravlinnya: u 8 t. Pid redakcieyu U.V. Kovbasyuka [Encyclopedia of Public Administration, 8 vols. Edited by J. Kovbasyuk]. 2011. Vol.6. Kyiv, 524 (in Ukrainian).
3. Malynovskyi, V. 2009. Suchasnyi stan i perspektyvy reformuvannya publichnoyi administraciyi v Ukraini [The current condition and perspectives of public administration reform in Ukraine]. 21-25 (in Ukrainian).
4. Soroko, V.M., 2008. Nadannya publichnyh poslug organamy derzhavnoyi vlady [Providing public services by public authorities]. Kyiv (in Ukrainian).
5. Tymoshchuk, V.P., 2005. Ocinka yakosti administrativnyh poslug [Assessment of quality of administrative services]. Kyiv (in Ukrainian).
6. Tolkovanov, V.V., 2013. Dobre vryaduvannya ta instrument yogo zabezpechennya na miscevomu i regionalnomu rivnyah: vitchuznyanuy ta zarubizhnyi dosvid: monografiya [Good governance and its providing tools at local and regional levels, national and international experience: monograph]. Ivano-Frankivsk. 264 (in Ukrainian).
7. Sharov, Yu.P., 2008. Muncypalni poslugy: shlyakh do vysokoyi yakosti: monograph [Municipal services: the path to high quality: monograph]. Melitopol (in Ukrainian).

*Записний Денис Юрійович – аспірант  
Класичний приватний університет  
Адреса: 03141, Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б  
e-mail: zarusnyu@gmail.com*

*Zarusnyu Denys Y. – postgraduate  
Classic private university  
Address: 70-B, Zukowski Str., Zaporizhzhia, 03141, Ukraine*

*Записний Денис Юрьевич – аспірант  
Классический приватный университет  
Адрес: 03141, Запорожье, ул. Жуковского, 70-Б*

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:338.43

doi:10.15421/151637

## Шляхи вдосконалення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні

С.А. СЕРДЮК

Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
Харків, Україна

### Авторське резюме

За результатами комплексних наукових досліджень, SWOT- і PEST-аналізу компонентів, які здійснюють вплив на функціонування правового і організаційного механізмів, обґрунтовуються ефективні і дієві шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері обігу земель у державній власності, визначено шляхи їх удосконалення. Стратегічний компонент, дотримання принципів права, нормативно-правових, структурних і комунікативних компонентів мають значний потенціал розвитку державного регулювання в сфері обігу земель. Застій в економіці країни та політична криза в країні є основними факторами негативного впливу на державне регулювання у сфері обігу земель. Через це ці фактори можуть стримувати процеси поліпшення. З огляду на це запропоновано концептуальні засади державної стратегії регулювання в сфері обігу земель у державній та муніципальній власності України на період до 2025 року. Метою цієї стратегії є вдосконалення процесу обігу земель, спрямованого на забезпечення ефективного, прозорого та максимально спрощеного процесу обігу земель за своєю організаційною та правовою формою наближеною до європейського порядку. Місія полягає в забезпеченні на практиці ефективного, чіткого і спрощеного порядку обігу земель, який буде задовольняти всі потреби учасників у земельних питаннях та іноземних інвесторів.

**Ключові слова:** обіг земель; державне регулювання; шляхи вдосконалення; стратегічне планування; інтеграція до ЄС

## The ways to improve state regulation of land turnover which are in a government and municipal property in Ukraine

S.A. SERDYUK

Kharkiv regional institute of public administration of the national academy of public administration attached to the office of the president of Ukraine, P.G. student of the economic policy and management department, Kharkiv, Ukraine

### Abstract

After comprehensive scientific exploration the ways of improvement of state regulation of land turnover which are in a government and state municipal property in Ukraine have been identified. Also it was proposed and justified the conceptual bases of strategy in development of state regulation. As a result of scientific exploration the directions of improvement of organizational mechanism have been formed also and with a view to improve legal mechanism of state regulation of land turnover it was suggested the modern approach of it.

The main problem that constrains mechanical development of state regulation is non-compliance with legal principles, corruption and low motivation of officials. Approach to improvement is necessity of strategic development by the way of compliance law principles, realization of identified steps in development, using the practice of international regulation in land turnover. Strategic goals are in improvement of procedure of land

© С.А. Сердюк, 2016

turnover in public property by the way of advance mechanisms of state regulation; in a finding of effective approaches to improvement components of the legal mechanism; to produce and to offer propositions about development of components legal mechanism; to create clear and understandable procedure of land turnover for all participants in relationships in accordance with European legal traditions etc. Scenario of development that was elected is strategic and directed to solve the problems, perfection of economic, organizational and legal mechanisms of land turnover and also system development. But there are some risks that can interfere realization of strategic priorities. They are in outside threat, political instability, the economic downturn and corruption. We have chosen the next evaluation criteria: the level of investment attractiveness; the level of perception corruption in the society; the level of rating and satisfying quality of in land turnover process by the market participants with rating of international organizations, independent public organizations; the level of salary of public officials; distribution of lands according to ownership etc. The seeing of future (desired result) in realization of strategy is in effective, clear and maximally simplified process of land turnover in state and municipal property. The process of land turnover satisfies needs of market participants both in time and in organizational support, and legal order. There are directions to improve organizational mechanism of government regulation in a ways of improving institutions, structural, personnel, communicative, informative, financial, anti-corruption, administrative and institutional component of mechanism.

It is the grounded fact that approaches to improve legal mechanism of government regulation of land turnover have to connect complex of approaches: systematic, process, strategic and situational approaches. Only thanks to using complex of approaches and steps of practical character that were identified, it will contribute to improve mechanism of state management. The improving mechanism of state regulation of land turnover in a public and government property has to occur in a way of development of regulatory - legal base and settlement, and also introduction of arrangements that could increase transparency and effectiveness of land turnover in a public property.

**Key words:** land turnover; state regulation; the ways of improvement; strategic planning; eurointegration

## **Пути совершенствования государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности в Украине**

С.А. СЕРДЮК

Харьковский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
Харьков, Украина

### **Авторское резюме**

Результаты комплексных научных исследований, SWOT- и PEST-анализа компонентов, которые оказывают влияние на функционирование правового и организационного механизмов государственного регулирования в сфере оборота земель в государственной собственности, определены пути их совершенствования. Стратегический компонент, соблюдение принципов права, нормативно-правовых, структурных и коммуникативных компонентов имеют значительный потенциал развития в сфере государственного регулирования в сфере оборота земель. Застой в экономике страны и политического кризиса в стране являются основными факторами негативного воздействия на государственное регулирование в сфере оборота земель. Из-за этого эти факторы могут сдерживать процессы улучшения. С учетом этого предложено концептуальные основы государственной стратегии регулирования в сфере оборота земель в государственной и муниципальной собственности Украины в период до 2025 года. Целью этой стратегии является совершенствование

процесса оборота земель, которая направлена на обеспечение эффективного, ясного и максимально упрощенного обеспечения процесса оборота земель по своей организационно-правовой форме, близкой к европейскому порядку. Миссия заключается в обеспечении на практике эффективного, четкого и упрощенного порядка оборота земель, который будет удовлетворять все потребности участников в земельных вопросах и иностранных инвесторов.

**Ключевые слова:** оборот земли; государственное регулирование; пути совершенствования; стратегическое планирование; интеграция в ЕС

**Постановка проблеми.** Характерною ознакою розвитку України останнім часом стала орієнтація на європейську інтеграцію. Це ставить перед нашою державою низку актуальних завдань пріоритетного значення, серед яких розвиток набувають: реформування владних відносин, визначення стратегії реалізації принципів стійкого розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях; дотримання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Президентом України наголошується на слабкості, а в деяких випадках і відсутності інституційних механізмів ефективної ринкової економіки, на незабезпеченні непорушності та захисті права власності від свавілля, на здійсненні функції державного регулювання й нормативного контролю в інтересах олігархії, що не відповідає державним інтересам та цілям Європейської інтеграції [1, 3]. Враховуючи, що землі державної та комунальної власності є наявним джерелом державного багатства, які можуть бути ефективно використані задля економічного зростання та інвестиційного стимулу суб'єктами господарювання, у тому числі іноземними партнерами, це обґрунтовує необхідність створення прозорих, рівних та зрозумілих умов у сфері обігу земель публічної власності. Виходячи з того, що вдосконалення механізмів державного регулювання обігу земель з метою наближення до правових та організаційних засад такого обігу на рівні країн Європейського Союзу, є пріоритетним завданням державного управління [4], реалізація вказаної цілі має бути забезпечена за допомогою винайдення ефективних і дієвих шляхів та підходів до вдосконалення механізмів державного

регулювання обігу земель державної та комунальної власності.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженням функціонування механізмів державного управління та регулювання галузей економіки, у тому числі земельних правовідносин приділили увагу ряд науковців та дослідників, зокрема: О. Амосов, М. Білинська, О. Дацій, А. Дегтяр, О. Рудік, С. Серьогін, М. Латинін, С. Майстро, Д. Карамішев, М. Корецький, О. Коротич, П. Кулинич, Т. Лозинська, В. Малиновський, А. Мерзляк, Ю. Куц та інші. Однак державне регулювання обігу земель державної та комунальної власності на даному етапі розвитку науково-управлінської думки ще не стало цілісним об'єктом дослідження вчених та не дістало вагомого наукового розвитку. З огляду на потреби сьогодення, актуальним є саме комплексний, системний розгляд вищезазначеної проблематики та визначення дієвих шляхів удосконалення державного регулювання обігу земель.

**Мета дослідження** полягає в обґрунтуванні шляхів удосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності.

**Виклад основного матеріалу.** Формування державної політики практично неможливе без застосування інструменту стратегічного планування. Цей ключовий елемент стратегічного управління допомагає органам влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо виконання своєї місії, реалізації функцій і завдань та досягнення окресленої мети. Особливого значення стратегічне планування набуває в контексті підвищення ефективності державного управління [2]. Наукова цінність стратегічного планування полягає в тому, що воно дозволяє зазда-

легідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, знаходить своє відображення в державному управлінні і залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів тощо. Стратегічне планування дозволяє науково обґрунтувати траєкторію найкращого використання національних ресурсів для максимального прискорення руху в бажаному напрямку [6].

Удосконалення процесу державного регулювання обігу земель можливо забезпечити через поліпшення організаційного та правового механізмів регулювання та вироблення стратегічних пріоритетів такого розвитку. Кінцевим результатом процесу стратегічного планування є документи стратегічного характеру. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 [3], наразі є головним стратегічним документом держави та має на меті впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля реалізації стратегії рух уперед визначено за такими векторами: розвитку, безпеки, відповідальності та гордості.

Головним стратегічним документом у галузі земельних відносин наразі є Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. N 743-р [4]. Схвалення вказаної Концепції було обумовлено складною ситуацією, що склалася у сфері земельних відносин, і спричинена насамперед відсутністю: зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації; ефективного системи фінансово-економічного і землевпорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування; послідовної державної політики щодо комплексного розвитку законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування; виваженої державної політики формування і розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення, тощо.

Метою вказаної програми стало визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на вдосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів.

Таким чином, урахувавши стратегічні пріоритети, сформовані главою держави та урядом, на підставі попередніх аналітичних досліджень (SWOT- та PEST-аналізу), формуємо бачення майбутнього, стратегічну мету і місію державного регулювання обігу земель державної та комунальної форм власності [2].

За результатами проведеного аналітичного дослідження нами сформовано висновок, що потенціал розвитку у сфері державного регулювання обігу земель мають стратегічна складова, дотримання принципів права, нормативно-правова, структурна та комунікаційні складові.

Основними чинниками, які негативно впливають на державне регулювання обігу земель і на ефективність державного управління в цілому є стагнація в національній економіці і політична криза в державі. Вказані фактори негативно впливають на суспільство і рівень забезпечення новими технологіями органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, стратегічні пріоритети державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності мають реалізовуватися у середньостроковій перспективі та бути спрямовані на врегулювання наявних проблем, стримуючих розвиток.

Повертаючись до результатів стратегічного аналізу, обираємо шляхи вдосконалення, спрямовані на вдосконалення державного регулювання обігу земель, полягають у розв'язанні критичних проблем та поліпшенні потенційних складових механізмів державного регулювання із застосуванням комплексного стратегічного підходу до розвитку елементів скла-

дових організаційного та правового механізмів державного управління.

На наш погляд, найбільш значущими та потребує вирішення є проблеми складових механізмів: недотримання принципів права, неналежна правоохоронна та правозастосувальна діяльність, відсутність мотиваційної та належної інституційної складових. Першочергово вдосконалення потребує стратегічна складова розвитку, що у сукупності з нормативно-правовою та кадровою складовими, поліпшенням фінансової складової механізмів державного регулювання і нададуть бажаний ефект удосконалення механізмів державного регулювання у сфері обігу земель.

Отже, вдосконалення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності має бути стратегічно врегульоване для чого пропонуємо концептуальні засади Стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності України на період до 2025 року.

Концептуальні основи стратегії характеризуються такими ключовими елементами: метою, місією, пріоритетними напрямками розвитку, стратегічними цілями, можливими сценаріями розвитку, ризиками, термінами реалізації та критеріями оцінки, бажаними результатами реалізації стратегії.

Мета Стратегії полягає у вдосконаленні процесу обігу земель, спрямованого на забезпечення ефективного, прозорого та максимально спрощеного процесу обігу земель за своєю організаційною та правовою формою наближеною до європейського порядку.

Місія полягає у забезпеченні на практиці дієвого, прозорого та спрощеного порядку обігу земель, що задовольняє потреби учасників земельних відносин та іноземних інвесторів.

Основними проблемами, що стримують розвиток механізмів державного регулювання, є недодержання правових принципів, корупція, низька мотивація посадових осіб.

Підхід до вдосконалення полягає у необхідності стратегічного розвитку, чез дотримання принципів права, ре-

лізацію визначених заходів розвитку, застосування практик міжнародного регулювання обігу земель.

Стратегічні цілі полягають у вдосконаленні процедури обігу земель публічної власності шляхом поліпшення механізмів державного регулювання; ви-найти дієві підходи до вдосконалення складових правового механізму виробити та запропонувати пропозиції щодо розвитку складових правового механізму; створити прозору та зрозумілу для учасників правовідносин процедуру обігу земель, що відповідає європейським правовим традиціям тощо.

Обраний сценарій розвитку є стратегічним і спрямованим на розв'язання проблем, удосконалення економічних, організаційних і правових механізмів обігу земель та розвитку системи.

Ризики, що можуть заважати реалізації стратегічних пріоритетів полягають у зовнішній загрозі, політичній нестабільності, економічному спаді, розвитку корупції.

За критерії оцінки нами обрано: рівень інвестиційної привабливості; рівень сприйняття суспільством корупції; рівень оцінки та задоволення якості процесу обігу земель учасниками ринку за рейтингами міжнародних організацій, незалежних громадських організацій; рівень заробітної плати публічних службовців уповноважених суб'єктів обігу земель; розподіл земель за правом власності, тощо.

Бачення майбутнього (бажаний результат) реалізації стратегії полягає в ефективному, прозорому та максимально спрощеному процесі обігу земель державної та комунальної власності. Процес обігу земель задовольняє потреби учасників ринку як у часовому, так і організаційному забезпеченні і правовому порядку.

Отже, прийняття Стратегії розвитку державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності сприятиме вдосконаленню механізмів державного регулювання в досліджуваній сфері та реалізація стратегічних пріоритетів забезпечить удосконалення механізмів державного управління у сфері земельних відносин. Разом з тим, ефек-

тивність реалізації стратегічних пріоритетів потребує, у першу чергу, вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності, що конкретизується застосуванням найбільш дієвого та максимально ефективного на сучасному етапі комплексного підходу до розвитку земельних відносин в Україні.

Комплексний підхід поєднує в собі сукупність підходів, що включають системний, процесний, стратегічний та ситуаційний підходи. Системний підхід полягає в розвитку взаємопов'язаних елементів системи правового механізму і всіх його складових. Процесний підхід полягає в серії дій та функцій, зокрема: планування, організації, мотивації і контролю при процесі обігу земель. Стратегічний підхід полягає в реалізації стратегічної мети і цілей, що концентруються в гармонізації правової системи до системи права ЄС, дотриманні загальних принципів права. Ситуаційний підхід полягає в аналізі існуючої ситуації, розв'язанні проблем правового механізму через вироблення практичних оперативних заходів. Комплексний підхід спрямований, в першу чергу, на досягнення стратегічних пріоритетів розвитку механізмів державного регулювання обігу земель.

При реалізації стратегічних пріоритетів, на наш погляд, мають бути сформовані напрями вдосконалення організаційного механізму державного регулювання обігу земель у державному та комунальному секторах економіки, що полягають у вдосконаленні складових організаційного механізму через запровадження практичних організаційно-правових заходів. Вказані заходи мають впроваджуватися уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування. Основними напрямками вдосконалення організаційного механізму у сфері обігу земель визначено: інституційний, структурний, кадровий, мотиваційний, комунікаційний, інформаційний, фінансовий, антикорупційний та адміністративний.

Інституційний напрям полягає у: розмежуванні повноважень в розпоря-

дженні землями між органами влади та місцевого самоврядування; розробці та створенні примірних положень про уповноважений орган із земельних ресурсів у структурі відповідних рад; розробці та впровадженні механізму виокремлення із державної сільськогосподарської інспекції в окремий орган – Державну службу моніторингу земель при Держгеокадастрі.

Структурний напрям полягає у проведеної оцінки ефективності (аудит) діючої структури органів уповноважених на управління обігом земель; оптимізації структури органів, задіяних у процесі обігу земель із суміжним підвищенням рівня оплати праці в органах влади, задіяних у процесі обігу земель; знятті статусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з осіб, що виконують допоміжні функції; розробці програми дерегуляції земельної сфери із забезпеченням функціонування саморегулюючих організацій; розробці та впровадженні вертикально інтегрованої структури органів, задіяних у процесі обігу земель; зменшенні кількості керівників проміжної ланки в органах, задіяних у процесах обігу земель.

Кадровий напрям полягає у запровадженні, введення в дію та забезпеченні неухильного виконанні усіх положень законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; розробці та впровадженні прозорої та максимально ефективної процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад публічних службовців; створенні мотиваційних стимулів для посадових осіб уповноважених органів у сфері обігу земель; забезпеченні дотримання посадовцями розподілу компетенцій та їх виконання із заборобою виконувати інші доручення керівництва, що не відповідають компетенції працівника; забезпеченні дотримання принципу адміністративної ієрархії у відповідності до визначених компетенцій тощо; запровадженні новітніх демократичних підходів до методів керівництва в державному управлінні; розмежуванні політичних та адміністративних посад уповноважених органів у сфері обігу земель; запрова-

дження іншої, якісно відмінної системи оцінювання результатів діяльності посадових осіб; розробці та впровадженні кодексу поведінки державних службовців, у тому числі врахувати основні аспекти: поведінки, спілкування, одягу тощо; запровадженні системи контролю виконавчої дисципліни, прозорого механізму та рівня притягнення до відповідальності, розробці відповідних порядків у відповідності до законодавства у сфері державної служби; перегляді кваліфікаційних вимог до працівників та керівників на адміністративних посадах.

Мотиваційний напрям полягає у створенні сучасної системи та рівня оплати праці; впровадженні прозорого та об'єктивного механізму призначення на посади та проходження державної служби; запровадженні ефективного та прозорого механізму преміювання посадових осіб за результатами роботи; впровадженні заходів соціальної мотивації, зокрема: програми пільгового кредитування придбання житла; проведенні тренінгів; компенсації витрат за навчання у вищих навчальних закладах; пільгового відпочинку тощо; зміна мотиваційних підходів, спрямованих на створення дружнього клімату в колективах; впровадженні інших підходів до оцінювання праці за результатом, а не за кількістю робочого часу.

Комунікаційний напрям полягає у впровадженні заходів з корпоративної етики; поліпшенні комунікаційної взаємодії між співробітниками структурних підрозділів з іншими органами влади та місцевого самоврядування; проведенні спеціальних комунікативних навчань та тренінгів, коуч-тренінгів; запровадженні інших заходів, що сприяють розвитку комунікації; створенні належних умов до технічного супроводу комунікаційних заходів; наданні послуг за допомогою електронного врядування тощо; впровадженні заходів з обміну практичним досвідом роботи між посадовими особами державних суб'єктів, що беруть участь у процесі обігу земель. Інформаційний напрям полягає у розвитку та вдосконаленні публічної кадастрової карти; запровадженні елементів електронного вряду-

вання; запровадженні інституту єдиного банку земельних даних; забезпеченні відцифровки документів щодо обігу земель та земельних відносин тощо; підвищенні рівня захисту електронної інформації та безпеки; поліпшенні рівня взаємодії з учасниками ринку земельних відносин та громадянським суспільством; розвитку кількості онлайн-послуг; впровадженні єдиної інформаційної політики супроводу діяльності органів влади, учасників процесу обігу земель.

Фінансовий напрям полягає у збільшенні рівня фінансування на виробленні пропозиції щодо розвитку інших складових організаційного механізму.

Антикорупційний напрям полягає у: підвищенні превентивних заходів щодо протидії корупції під час процесу обігу земель державної та комунальної форм власності; зменшенні потреби у спілкуванні між посадовими особами та зацікавленими учасниками процесу; розвитку центру надання адміністративних послуг; підвищенні якості фінансового контролю та контролю за недопущенням конфлікту інтересів; запровадженні посади відповідального із запобігання та протидії корупції; проведенні тесту на поліграфі брехні із претендентами на керівні посади. Адміністративний напрям полягає у перерозподілі земель між учасниками земельних відносин; повноцінному юридичному забезпеченні і початку функціонування ринкового механізму обігу земель; запровадженні обов'язкової аукційної форми розпорядження землями; розробці механізму повернення до державної та комунальної форм власності земель через запровадження інструменту земельного банку; підвищенні рівня відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин.

**Висновки.** Розв'язання наявних проблем у сфері обігу земель державної та комунальної власності через удосконалення організаційного та правового механізмів державного регулювання має відбуватися шляхом запровадження Стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності України на період до 2025 року. Вказана

стратегія має бути розроблена на основі запропонованих концептуальних засад та вироблених практичних рекомендацій вдосконалення організаційного та правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності. Стратегія має бути розроблена Міністерством регіонального розвитку,

містобудування та житлово-комунального господарства разом із Державною службою України з питань геодезії, картографії і кадастру та її структурними підрозділами, з іншими центральними органами виконавчої влади та подана на розгляд Кабінету Міністрів у встановленому законодавством порядку.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Аналітична доповідь до Оорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Текст]. – К.: НІСД, 2015. – 684 с.
2. Латинін М. А., Лозинська Т.М., Дунаєв І. В. Стратегічне планування : навч. посіб. [Текст] / М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, І. В. Дунаєв ; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – 248 с.
3. Про стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 січня 2015р. №5/2015 – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
4. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [Електронний ресурс] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 №743-р – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/print1453143355744063](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1453143355744063)
6. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти [Текст] / Ю. П. Шаров; Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. Дніпропетр. філ. - Д., 2001. - 300 с.

#### REFERENCES:

1. Analytical report to the annual message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «On the internal and external situation of Ukraine in 2015», 2015. Kiev, 684 (in Ukrainian).
2. Latynin, M. A., Lozynska, T. M., Dunaiev, I. V., 2013. Strategic planning. Kharkov, 248 (in Ukrainian).
3. Pro stratehiu staloho rozvytku «Ukraine - 2020» [On the strategy of sustainable development «Ukraine - 2020»]. Regime to access: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
4. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku zemelnykh vidnosyn v Ukraini na period do 2020 roku [On approval of the Concept of the State program of development of land relations in Ukraine in 2020]. Regime to access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>
5. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony vid 26.09.2014 [Association Agreement between Ukraine, on one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other side of 26/09/2014]. Regime to access: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/print1453143355744063](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1453143355744063)
6. Sharov, Yu. P., 2001. Strategic planning in municipal management: conceptual aspects. Dnepropetrovsk, 300 (in Ukrainian).

*Сердюк Сергій Анатолійович – аспірант  
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
Адреса: 61001, Харків, Московський просп., 75  
e-mail: serdyuk\_nadu@ukr.net*

*Serdyuk Sergey A.– Kharkiv regional institute of public administration of the national academy of public administration attached to the office of the President of Ukraine  
Address: 75, Moskovskiy Ave., Kharkiv, 61001, Ukraine*

*Сердюк Сергей Анатольевич - аспирант  
Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины  
Адрес: 61001, Харьков, Московский просп., 75*

УДК 338.2:353.001.73

doi:10.15421/151638

## Активізація державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального співробітництва

В.І. ПАК

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Львів, Україна

### Авторське резюме

У статті піднімається проблема потреби активізації державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління та виявлено основні проблеми, які потрібно вирішити у цій сфері. Охарактеризовано закономірності державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління та з'ясовано особливості її реалізації в українських реаліях. Виявлено принципи державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління та з'ясовано її мету, цілі та завдання як на національному, так і на субнаціональному рівнях. Оцінено вплив основних факторів на здійснення державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління та представлено заходи, які необхідні для реалізації цілей та завдань держави у сфері єврорегіональної політики. Встановлено основні причини недостатнього фінансування державної політики та розглянуто принципи здійснення фінансування єврорегіонального співробітництва в рамках державної політики. Охарактеризовано закономірності розвитку інфраструктурного забезпечення розвитку субнаціональних регіонів, що лежить в основі ефективної державної політики щодо єврорегіонального співробітництва.

**Ключові слова:** держава; єврорегіон; інфраструктура; фінансування; субнаціональний регіон

## Activization of the state policy on euro-regional cooperation in the sphere of the interstate regional governance

V.I. PAK

Lviv regional institute of public administration of national academy of public administration, the office of the president of Ukraine, Lviv, Ukraine

### Abstract

Interstate cooperation is an important component of the state policy of Ukraine, considering geographical locations and geopolitical advantages, and also the high specific gravity of border territories, favorable for our state. As now the Ukrainian administrative units in a significant amount are in the structure of the Euro-regional formations, the interstate regional governance gets increasing weight in the context of the improvement of the quality of adjustment, coordination, and control of the activity of subnational regions. Therefore, the improvement of the administrative relationship at the interstate level has to activate Euro-regional cooperation of Ukraine and neighboring states, strengthening positions of our state in the sphere of the international interaction.

Today, there are many unresolved questions constraining the development of the Euro-regional cooperation and interfere with the effective interaction of the subnational territorial formations. In particular, it concerns such the main problems as the existence of the appreciable centralization at the nation-wide level on the execution of the administrative actions concerning certain Euro-regions; the imperfection of the strategic management and programming of the social and economic development at the regional and local levels; the dependence of the Ukrainian economy on a situation in the foreign markets;

© В.І. Пак, 2016

the differentiation of the administrative units which are a part of the Euro-regions on the level of the economic development and quality of life of the population; the discrepancy of the regulatory and legal framework of the main aspiration and objectives of the formation of sub-national units; the existence of regional asymmetry in the system of formation of the financial relations; unskilled level and staff competence, exercising the control of the interstate formation. The specified problems substantially are caused by the imperfect administrative actions which are carried out in the sphere of the interstate relations at the level of the certain subnational regions.

Research objective is the justification of the need of activization of the state policy on Euro-regional cooperation in the sphere of the interstate regional governance.

During the research it is recognized that the realization of the state policy on the basis of the considered principles, tools, functions, factors and methods has to execute a main objective of the interstate regional control which is exercised in the sphere of Euro-regional cooperation and to promote adjustment of close mutually beneficial relations of Ukraine and neighboring states, to increase competitiveness of the Ukrainian territories and the most effective use of capacity of the Ukrainian regions in the course of activity of Euro-regions. Finally, such state policy has to be focused on the maintenance of the sufficient standard of living of the population, on ensuring integrity and unity of the social and economic space of the country, on formation of the conditions of sustainable and industrial and innovative development of regions, which will provide its harmonious integration into the European environment.

**Key words:** state; Euro-region; infrastructure; financing; subnational region

## **Активизация государственной политики по еврорегиональному сотрудничеству в сфере межгосударственного регионального сотрудничества**

В.И. ПАК

Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
Львов, Украина

### **Авторское резюме**

В статье поднимается проблема необходимости активизации государственной политики по еврорегиональному сотрудничеству в сфере межгосударственного регионального управления и выявлены основные проблемы, которые нужно решить в этой сфере. Охарактеризованы закономерности государственной политики по еврорегиональному сотрудничеству в сфере межгосударственного регионального управления и выяснены особенности ее реализации в украинских реалиях. Выявлены принципы государственной политики по еврорегиональному сотрудничеству в сфере межгосударственного регионального управления и выяснено ее цели и задачи как на национальном, так и на субнациональном уровнях. Оценено влияние основных факторов на осуществление государственной политики по еврорегиональному сотрудничеству в сфере межгосударственного регионального управления и представлены меры, которые необходимы для реализации целей и задач государства в сфере еврорегиональной политики. Установлены основные причины недостаточного финансирования государственной политики и рассмотрены принципы осуществления финансирования еврорегионального сотрудничества в рамках государственной политики. Охарактеризованы закономерности развития инфраструктурного обеспечения развития субнациональных регионов, лежащие в основе эффективной государственной политики по еврорегиональному сотрудничеству.

**Ключевые слова:** государство; еврорегион; инфраструктура; финансирование; субнациональный регион

**Постановка проблеми.** Міждержавне співробітництво є важливою складовою державної політики України, зважаючи на сприятливі для нашої держави географічне розташування та геополітичні переваги, а також високу питому вагу прикордонних територій. Оскільки на даний час українські адміністративні одиниці в значній кількості перебувають у складі єврорегіональних формувань, то міждержавне регіональне управління набуває щоразу більшої ваги у контексті підвищення якості регулювання, координації та контролю за діяльністю субнаціональних регіонів. Тому вдосконалення управлінських взаємовідносин на міждержавному рівні повинно активізувати єврорегіональне співробітництво України і сусідніх держав, посилюючи позиції нашої держави у сфері міжнародної взаємодії.

На сьогоднішній день існує немало невирішених питань, які стримують розвиток єврорегіональної співпраці та перешкоджають ефективній взаємодії субнаціональних територіальних формувань. Зокрема, це стосується таких основних проблем як: існування значної централізації на загальнодержавному рівні щодо здійснення управлінських дій стосовно окремих єврорегіональних формувань; недосконалість стратегічного менеджменту та програмування соціально-економічного розвитку на регіональному та місцевому рівнях, що стримує розвиток єврорегіонів; залежність української економіки від ситуації на зовнішніх ринках, що в кінцевому результаті впливає на формування та розвиток міждержавних утворень; диференціація адміністративних одиниць, які входять до складу єврорегіонів, за рівнем економічного розвитку та якістю життя населення, що стає причиною значних диспропорцій, нерівностей та неузгодженостей у процесі їх функціонування; невідповідність нормативно-правової бази основним прагненням та цілям формування субнаціональних формувань; наявність регіональної асиметрії у системі формування фінансових відносин, що часто стає причиною недофінансування проектів та програм єврорегіональної

співпраці; низький рівень кваліфікації та компетенції кадрів, які здійснюють управління міждержавним формуванням, що погіршує якість взаємовідносин між територіями сусідніх держав. Зазначені проблеми значним чином зумовлені недосконалими управлінськими діями, які здійснюються у сфері міждержавних відносин на рівні окремих субнаціональних регіонів.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Проблема регіонального розвитку та управління висвітлюється в роботах В. Бутова, Т. Безверхнюк, З. Герасимчук, Л. Зайцевої, К. Зубкова, В. Керемана, Ф. Кожуріна, А. Круглашова, Н. Межведєва, О. Оболенського, А. Ремхельда, С. Романюка, З. Тітенко, О. Топчієва. Разом з тим, питання міждержавного регіонального управління у контексті його реалізації на єврорегіональному рівні та активізації державної політики у цій сфері практично не досліджувалося в науковій літературі, що вказує на актуальність тематики даної статті.

**Мета дослідження.** Метою статті є обґрунтування потреби активізації державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління.

**Виклад основного матеріалу.** Актуальним для міждержавного регіонального управління є забезпечення здійснення таких дій: налагодження взаємовигідних відносин з відповідними структурами та організаціями, що відповідають за європейську інтеграцію, зокрема, такими як Асоціація товариств європейських регіонів, Комітет регіонів і місцевих рад ЄС, Палата регіонів Ради Європи тощо; адаптація національного законодавства, що існує на території України, до стандартів ЄС, що дасть змогу удосконалити єврорегіональну співпрацю і покращити рівень довірливих відносин та інституційне забезпечення цього процесу; вдосконалення механізму фінансової підтримки співробітництва між сусідніми з Україною державами; сприяння реалізації програм та проектів єврорегіональної співпраці, ефективне управління цими процесами та забезпечення їх кваліфіко-

ваними управлінськими кадрами. Слід зазначити, що єврорегіональне співробітництво реалізовується на таких чотирьох рівнях (табл.1).

Таблиця 1. Рівні реалізації єврорегіонального співробітництва

№ п/п	Рівні	Їх характеристика
1	міжнародний	Координуються державні політики країн-учасниць єврорегіональної співпраці у напрямі реалізації загальноєвропейських інтересів та збалансованого розвитку єврорегіонів
2	державний	На рівні держави вповноваженими органами влади розробляється політика розвитку єврорегіональної співпраці із урахуванням загальноєвропейських цінностей та інтересів регіонального розвитку.
3	регіональний	В межах окремих регіонів реалізовується відповідна політика єврорегіонального співробітництва, яка враховує як інтереси цілої держави, так і місцевих владних органів, а також узгоджується із діяльністю регіонів сусідніх держав.
4	місцевий	Програма розвитку місцевої влади узгоджується із регіональними та загальнодержавними інтересами, внаслідок чого здійснюється гармонізація співробітництва між суб'єктами прикордонних територій

Варто відмітити, що державний рівень єврорегіональної співпраці, на наш погляд, заслуговує найбільшої уваги, адже саме в межах окремої держави можна найбільш ефективно реалізувати заходи, що безпосередньо впливають на якісний рівень здійснення взаємодії між субнаціональними територіями. Адже, на відміну від міжнародного рівня, на загальнодержавному рівні набагато легше скоординувати зусилля, спрямовані на поглиблення взаємовигідних відносин між прикордонними територіями. У свою чергу, саме ефективна політика, здійснювана на державному рівні, дасть змогу гармонійно розвиватися регіонам, та успішно реалізовувати євроінтеграційні прагнення України.

Державну політику щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління можна розглядати як діяльність центральних та регіональних органів державної влади системного та цілеспрямованого характеру, яка спрямована на ефективне функціонування суб'єктів, що здійснюють єврорегіональну співпрацю. Така політика повинна сприяти підвищенню результативності реалізації добросусідських відносин у рамках єврорегіонів та сприяти євроінтеграційним прагненням України.

Державна політика, здійснювана в Україні, повинна бути спрямована на

активізацію єврорегіонального співробітництва прикордонних територій, адже міждержавне регіональне управління повинно забезпечувати прийняття оптимальних управлінських рішень як в межах регіону, так і на загальнодержавному рівні шляхом зважених, результативних та доцільних дій владних органів для прийняття ефективних управлінських рішень [3].

Державна політика щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління повинна переслідувати основну мету, яка полягає в розширенні повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це питання, яке стосується здійснення децентралізації в Україні, сьогодні є гострим та передбачає нагальну потребу здійснення комплексу заходів щодо передачі значної частини прав та обов'язків органів влади із загальнодержавного на місцевий рівень. Стосовно єврорегіональної співпраці, то її ефективність в такому випадку безумовно підвищиться, адже регіональні та місцеві владні органи краще орієнтуються в потребах підпорядкованих їм територій та володіють повнішою інформацією щодо можливостей реалізації взаємовигідних відносин із регіонами сусідніх держав, з якими перебувають у складі субнаціональних утворень.

У свою чергу, на загальнодержавному рівні центральні органи влади, відповідальні за здійснення євроінтеграційних прагнень України, повинні сприяти розвитку різних форм взаємодії суб'єктів і учасників єврорегіонального співробітництва. Таке сприяння повинно здійснюватися шляхом відповідного нормативно-правового забезпечення, фінансового стимулювання та відстоювання при потребі інтересів зазначених суб'єктів у відповідних міжнародних інституціях, які функціонують в ЄС.

Виходячи із багатогранності єврорегіонального співробітництва та багатоаспектності міждержавного регіонального управління, яке забезпечує таку співпрацю, державна політика повинна передбачати досягнення основних цілей, які стосуються поглиблення добросусідських відносин між учасниками субнаціональних утворень, підвищення ефективності співпраці в межах окремих єврорегіонів, які діють на території України та сусідніх держав, а також реалізації євроінтеграційних перспектив Української держави загалом.

Відповідно до зазначених цілей державна політика повинна виконувати такі основні завдання: сприяння максимальному використанню потенціалу територій, які входять до складу єврорегіонів, у процесі функціонування субнаціональних утворень; сприяння розвитку наявних єврорегіонів та створення нових на території України; стимулювання інноваційного розвитку територій, які перебувають у складі єврорегіонів, та активізації у них підприємницької діяльності у напрямі підвищення ефективності здійснення єврорегіональної співпраці; використання дієвих засобів, механізмів та інструментів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад України, які перебувають у складі єврорегіонів [5].

З метою ефективного втілення в життя цілей та завдань, які ставляться перед державою у сфері забезпечення реалізації єврорегіонального співробітництва, слід здійснити наступні заходи, які відображені в таблиці 2.

Втілення в життя зазначених заходів буде свідчити про ефективність

Таблиця 2. Заходи, необхідні для реалізації цілей та завдань держави у сфері єврорегіональної політики

№ п/п	Захід	Його характеристика
1	програмно-нормотворчий	розробка, прийняття та реалізація на рівні держави необхідних нормативних актів, програм, проектів та інших стратегічних документів у сфері єврорегіонального співробітництва
2	інституційний	визначення центрального органу, який би відповідав за здійснення єврорегіональної співпраці в Україні
3	ресурсний	вжиття заходів щодо найбільш результативного використання ресурсів у процесі єврорегіонального співробітництва
4	представницький	забезпечення участі представників єврорегіонів з української сторони у спільних органах щодо питань єврорегіональної співпраці у ЄС чи в Раді Європи
5	комунікаційний	сприяння налагодженню комунікаційних зв'язків у сфері єврорегіональної співпраці між органами влади, бізнес-структурами та громадськістю
6	інформаційно-технічний	покращення інформаційно-технічного забезпечення тих інституцій, що задіяні в єврорегіональній співпраці
7	моніторинговий	здійснення моніторингу територій, що входять до складу єврорегіонів з метою аналізу диспропорцій їх розвитку та виявлення потенціалу до майбутньої співпраці
8	антибар'єрний	усунення інституційних, адміністративних та інфраструктурних бар'єрів у напрямі покращення переміщення людей, товарів та послуг через державний кордон в межах єврорегіонів
9	кластерний	формування правових, інституційних, адміністративних та інших умов для розвитку та функціонування кластерів у межах єврорегіонів

здійснюваної державної політики, яка дасть можливість досягнути наступних результатів: формування стабільної нормативно-правової бази для розвитку та функціонування суб'єктів співробітництва в межах існуючих євро регіонів; створення ефективної управлінської системи на рівні євро регіонів, адекватної вимогам здійснення міждержавного регіонального управління; максимально результативне використання наявного потенціалу прикордонних регіонів; підвищення зацікавленості учасників євро регіональної співпраці у залученні до міжнародної взаємодії; покращення ресурсного забезпечення регіонів, зокрема, забезпечення регіонів фінансовими ресурсами. Фінансування євро регіональної співпраці повинно здійснюватися на основі таких принципів (рис. 1).



Рис. 1. Принципи здійснення фінансування євро регіонального співробітництва в рамках державної політики.

Достатній рівень фінансування потребує розвитку євро регіонального співробітництва є важливою складовою державної політики, яка здійснюється в сфері міжнародної співпраці України та сусідніх держав. Тому вирішення проблеми забезпечення учасників достатньою кількістю фінансових ресурсів, на нашу думку, повинно відбуватись через використання наступних можливостей: спрямування частини податкових платежів, які сплачують суб'єкти господа-

рювання в межах діючих євро регіонів, на потреби та розвиток євро регіональної співпраці; використання можливостей залучення коштів від міжнародних фінансових організацій та різноманітних програм і проектів у межах євро регіонального співробітництва; емісія цінних паперів, які може випускати держава під конкретні програми та проекти у сфері євро регіональної співпраці; детінізація економіки та спрямування частини вилучених коштів на потреби співпраці в рамках євро регіонів; адресне залучення іноземного капіталу, особливо в межах ВЕЗ, які діють в межах окремих євро регіонів [1].

Таким чином, фінансове забезпечення, яке є наріжним каменем здійснення ефективного євро регіонального співробітництва, повинно визначати державну політику у цій сфері. Виходячи із потреб виконання завдань міждержавного регіонального управління, яке в результаті забезпечить реалізацію євро інтеграційних перспектив України, достатня кількість фінансових ресурсів сприятиме поглибленню і покращенню добросусідських відносин між сусідніми державами і утвердженню іміджу Української держави в європейському середовищі.

Поряд із розглянутими цілями, завданнями та метою державної політики потрібно звернути увагу на чинники впливу держави на діяльність суб'єктів євро регіональної співпраці та розглянути можливості покращення діяльності державних органів у цій сфері. Адже виявлення таких чинників дасть можливість проаналізувати їх вплив на функціонування суб'єктів євро регіонального співробітництва та сприяти прийняттю обґрунтованих управлінських рішень у сфері здійснення міждержавного регіонального управління. Загалом до основних чинників впливу на взаємодію суб'єктів у сфері євро регіональної співпраці можна віднести: стратегія розвитку держав-учасниць євро регіонів та особливості існування їхніх регіональних політик, зокрема міграційних; існування кордонів між сусідніми державами, які виконують

роль бар'єрів між ними; особливості правового середовища в державі; інфраструктурне забезпечення розвитку субнаціональних регіонів; інтенсивність та тіснота зв'язків між учасниками єврорегіональної співпраці; рівень соціально-економічного та екологічного розвитку регіонів сусідніх держав; рівень комунікації та інформаційного забезпечення між регіонами; спільні історичні та культурні умови розвитку сусідніх держав; зовнішні (об'єктивні) впливи; суб'єктивні чинники. Ці та інші чинники об'єктивно та суб'єктивно впливають на якість і результативність здійснення єврорегіонального співробітництва, тому варто детальніше розглянути можливості усунення їх негативних наслідків в рамках здійснення державної політики.

В першу чергу мова йде про стратегію розвитку держав та особливості існування їхніх регіональних політик, адже саме на загальнодержавному рівні визначаються можливості налагодження відносин між сусідніми країнами. Тому для того, щоб єврорегіональна співпраця між державами була успішною, необхідно, щоб у них існувала можливість розробки спільних стратегій єврорегіонів, які передбачають об'єднання зусиль для вирішення спільних та ідентичних проблем. Для України важливим є отримання ефекту від реалізації таких спільних стратегій для її прикордонних регіонів, які межують із сусідніми державами.

Також у плані міграційної політики необхідно на рівні центральних органів влади вжити заходів щодо зменшення відпливу робочої сили та соціального капіталу з України у сусідні більш розвинуті країни Європи. Проте слід зазначити, що робити це варто не шляхом нормативних заборон чи покарань, а формуванням та застосуванням відповідних механізмів щодо створення конкурентоспроможного прикордонного регіону, який буде привабливим для проживання [2].

Стосовно існування кордонів між сусідніми державами як своєрідних бар'єрів між ними, то тут мова йде про наявність таких обмежень, як переві-

ки тих, хто перетинає кордон, існування візового режиму, закриття кордонів та зміни правил їх перетину. З метою застосування нових форм прикордонного співробітництва, таких як транскордонні промислові зони та парки, транскордонні кластери тощо, функціонування яких б забезпечило конкурентоспроможність прикордонних регіонів України, потрібно лібералізувати підходи щодо усунення бар'єрів та перешкод, які стримують їх розвиток.

Особливості правового середовища в державі стримують або стимулюють будь-які види діяльності у сфері як внутрішньої, так і зовнішньої діяльності країни. Тому з метою активізації єврорегіональної співпраці українському парламенту варто прийняти Закон «Про розвиток єврорегіонального співробітництва», який буде стимулювати розвиток єврорегіонів на території України.

Також треба звернути увагу на той факт, що країни-учасники єврорегіональної співпраці мають відмінні нормативно-правові бази, на основі яких реалізується дана взаємодія. Щодо України, то її становище особливе, адже вона не є членом Європейського Союзу і її законодавство багато в чому не відповідає загальноєвропейським вимогам. Виходячи з цього, для нашої країни існує нагальна необхідність адаптації законодавчої бази до вимог, які ставляться до європейських держав. Така вимога продиктована необхідністю розвитку нових форм транскордонної співпраці, залучення коштів у рамках міжнародної допомоги та впровадження програм і проектів єврорегіонального співробітництва [4].

Для того, щоб уніфікувати українське законодавство, варто скористатися міжнародним досвідом шляхом проведення різноманітних тренінгів та семінарів, організації обміну експертами та спеціалістами в галузі нормотворчої діяльності в сфері єврорегіональної співпраці. Адже ця робота є надзвичайно складною, тому що потрібно удосконалити законодавство у сфері і економічної безпеки, і охорони навколишнього середовища, і санітарних та фітосанітар-

них вимог, і інтелектуальної власності, і трудових відносин, і здійснення підприємницької діяльності, і в багатьох інших сферах.

Інфраструктурне забезпечення розвитку субнаціональних регіонів є важливим чинником, який впливає на стосунки між регіонами сусідніх держав, адже він стосується наявності достатньої кількості пунктів перепуску через кордон та якості під'їзних шляхів до них, існування логістичних центрів та складської інфраструктури, суб'єктів сервісного обслуговування транзитних потоків тощо. У напрямі кращого забезпечення інфраструктурними об'єктами на державному рівні необхідно стимулювати загальний соціально-економічний розвиток в країні, сприяти ефективній співпраці між центральними та регіональними органами влади та забезпечувати достатній рівень фінансування розбудови інфраструктурних об'єктів. Також необхідно здійснити правову та регуляторну гармонізацію та стандартизацію правил і процедур покращення інфраструктурного забезпечення.

Тому завдання державної політики полягає в тому, щоб у першу чергу сприяти розвитку тих територій, які входять до складу євро регіональних формувань. Цього можна досягти шляхом нормативного правового регулювання, надання їм спеціального статусу, виділення адресної фінансової допомоги, покращення інфраструктурного, комунікативного і ресурсного забезпечення та здійснення інших

заходів у напрямі підвищення конкурентоспроможності регіону серед інших адміністративних одиниць, які перебувають у складі субнаціонального формування.

**Висновки.** Таким чином, реалізація державної політики на основі розглянутих принципів, інструментів, функцій, чинників та методів повинна виконати основну мету міждержавного регіонального управління, яке здійснюється в сфері євро регіональної співпраці, і сприяти налагодженню тісних взаємовигідних стосунків України та сусідніх держав, підвищити конкурентоспроможність українських територій та максимально ефективно використати потенціал українських регіонів у процесі діяльності євро регіонів.

Цілком зрозуміло, що подальша інтеграція України до європейських структур неможлива без вироблення та реалізації такої моделі управління євро регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС та сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами в межах країни. В кінцевому результаті така державна політика повинна бути орієнтована на підтримання достатнього рівня життя населення, на забезпечення цілісності і єдності соціально-економічного простору країни, на формування умов сталого та індустріально-інноваційного розвитку регіонів, що забезпечить її гармонійну інтеграцію в європейське середовище.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Безуська А.Ю. Визначення сутності регіонального управління, його основних процесів і державних пріоритетів розвитку / А.Ю. Безуська, В.О. Лук'янихін: [електронний ресурс]. – Режим доступу : [essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/.../7827/1/1.doc](http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/.../7827/1/1.doc)
2. Жук П. Проблеми розвитку гірського Карпатського регіону у фокусі уваги науковців і практиків / П. Жук // Муніципальний практикум – 2012. - С.35-37.
3. Кравців В. Концептуальні засади розробки та реалізації державної програми сталого розвитку Українських Карпат / В. Кравців, П. Жук // Управління економікою : теорія і практика. - Випуск 1 (614). - 2012. - С. 4-11.
4. Мікула Н. Розвиток нових форм транскордонного співробітництва / Н. Мікула, С. Матвеев // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 20–23.
5. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні : сучасний стан і нові можливості : Регіональні дослідження [монографія] / С.А. Романюк. – К. : УАДУ, 2001. – 112 с.
6. Семів Л.К. Освітні детермінанти та механізми формування й збереження соціально-демографічного потенціалу Карпатського регіону / Л. К. Семів // Регіональна економіка. – 2013. – № 1. – С. 82–89.
7. Сторонянська І.З. Міжнародне міжрегіональне співробітництво : На прикладі Західного регіону України / І.З. Сторонянська. – Львів : ІРД НАН України, 2002. – 210 с.
8. Ткач Є. Транскордонне співробітництво регіонів у контексті інтеграції України в Європейський Союз

- / Є. Ткач, О. Суховерко // Регіональні аспекти розвитку і розуміння продуктивних сил України [Текст] : зб. праць / — Вип. 6.1 / гол. ред. С. П. Кочан. — Тернопіль : Економічна думка, 2002. — С. 63–65.
9. Тульчинська С.О. Підходи до визначення поняття «регіон» в сучасних умовах / С.О. Тульчинська. - Ефективна економіка : [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1201>
10. Федан Р. Регіональні фактори активізації транскордонної співпраці Польщі та України / Р. Федан. - Монографія. - Львів : ІРД НАН України, 2003. - 336 с.

REFERENCES:

1. Bezuska A.Ju., Luk'janyhin V.O. 2010. Vyznachennja sutnosti regionalnogo upravlinnja, jokho osnovnyh procesiv i derjavnyh priorytetiv rozvytku [Defining the nature of regional administration, its key processes and national development priorities]. Sumy, 18-19 (in Ukrainian).
2. Juk P., 2012. Problemy rozvytku girskogo Karpatskogo regionu u fokusi uvagy naukovciv i praktykiv [Problems of development of the mountain Carpathian region is in researchers' and practitioners' focus]. Kyiv, 35-37 (in Ukrainian).
3. Kravciv V., Juk, P. 2012. Konceptualni zasady rozrobky na realizaciji derjavnoji programy stalogo rozvytku Ukrainskyh Karpat [Conceptual bases of development on implementation of the state program for sustainable development of Ukrainian Carpathians]. Kyiv, 4-11 (in Ukrainian).
4. Mikula, N., 2011. Rozvytok novyh form transkordonnogo spivrobitnytva [Development of the new forms of cross-border cooperation]. Lviv, 20-23 (in Ukrainian).
5. Romanjuk S.A., 2001. Polityka regionalnogo rozvytku [Policy of Regional development in Ukraine: current state and new opportunities: Regional research]. Kyiv, 112 (in Ukrainian).
6. Semiv, L.K., 2013. Osvitni determinanty ta mehanizmy formuvannja i zberejennja socialno-demografichnogo potencijaly Karpatskogo regionu [Educational determinants and mechanisms of formation and preservation of social and demographic potential of Carpathian region]. Kyiv, 82-89 (in Ukrainian).
7. Storonjanska, I.Z., 2002. Mihznarodne mihzregionalne spivrobitnytvo: Na prykladi Zakhidnogo regionu Ukrainy [International inter-regional cooperation: example of the Western region of Ukraine]. Lviv, 210 (in Ukrainian).
8. Tkach, Je., 2002. Transkordonne spivrobitnytvo regioniv v konteksti integraciji Ukrainy v Jevropejskyj sojuz [Cross-border cooperation among regions in the context of Ukraine's integration into the European Union]. Ternopil', 63-65 (in Ukrainian).
9. Tulchyns'ka, S.O., 2012. Pidhody do vyznachennja poniattja «region» v suchasnyh umovah [Approaches to defining the concept of «region» in modern conditions]. Dnipropetrovsk, 92-99 (in Ukrainian).
10. Fedan, R., 2003. Regionalni factory aktyvizaciji transkordonnoji spivpraci Pol'shi ta Ukrainy [Regional factors of intensification of cross-border cooperation between Poland and Ukraine]. Lviv, 336. (in Ukrainian).

**Пак Володимир Ігорович** – здобувач

*Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 79491, Львів-Бруховичі, вул. Сухомлинського, 16  
E-mail: natomosidze@gmail.com*

**Pak Volodymyr I.** – researcher

*The Lviv regional institute of public administration the national academy of public administration of the President of Ukraine  
Address: 16, Sukhomlynskygo Str., Lviv-Brukhovychi, 79491, Ukraine*

**Пак Владимир Игоревич** - соискатель

*Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины  
Адрес: 79491, Львов-Бруховичи, ул. Сухомлинского, 16*

УДК 354:4.053

doi:10.15421/151639

## Пенсійна реформа: зарубіжний досвід для України

О.А. ВИШНЕВСЬКА

Державна служба статистики України, Київ, Україна

### Авторське резюме

У статті аналізується досвід європейських країн щодо реформування пенсійної системи у контексті можливості його застосування в реаліях сучасної України. Зокрема, розглядаються пенсійні системи окремих країн ЄС, які базуються на трирівневих моделях, що включають солідарно-розподільну схему із забезпеченням базового рівня пенсії та накопичувальну (обов'язкову і добровільну) і поєднуються в різних варіантах.

У статті визначено, що для всіх країн Європейського Союзу одним із найболючіших питань пенсійної реформи є питання пенсійного віку, оскільки воно зачіпає інтереси одразу кількох поколінь теперішніх і майбутніх пенсіонерів. Загальна тенденція до підвищення пенсійного віку складається під впливом низки демографічних, економічних і соціальних чинників.

Стаття містить висновок, що для нашої країни подальше вивчення досвіду європейських країн і вдалих конструктивних рішень буде корисним для їх застосування в процесі побудови і реформування власної пенсійної системи, що дозволить уникнути негативних тенденцій, обумовлених соціально-економічними реаліями сучасного суспільства.

**Ключові слова:** державна політика; пенсійне забезпечення; пенсійна система; пенсійний вік; накопичувальна система

## The pension reform: foreign experience for Ukraine

O.A. VYSHNEVSKA

The state statistics service of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### Abstract

**Problem setting.** Pension provision of citizens is among the priority tasks of social policy that is constantly on the agenda of public administration in developed countries. Under current conditions, the formation of the optimal pensions model that takes into account social and economic aspects of society is an important task for the state. Recent research and analysis of publications. There are certain theoretical and scientific achievements in the area under consideration. A significant contribution have been made by researchers and scientists in various fields, including V.Bessarab, I.Hnybidenko, M.Kravchenko, O.Krentovska, E. Libanova, B.Nadtochiy, A.Nechay, V.Skurativskyy, V.Tolub and others. However, some issues related to reforming of the pension system require further study with due regard for further modernization of state social policy. The paper objective is to review the European experience in reforming the pension system in the context of its possible application in the realities of current Ukraine. The main body of paper. Reforming of pension systems in Europe relied on the rapid aging of the population and increased pension burden on employees. Thus, in 2010, the EU population over 60 years made up about 24%, up to 2040, according to the experts, it could reach the figure of 35%, an increase by more than 10%. Thus, the population of working age (20-59 years) will decrease from 54% to 47%, or by 7% during the same period. Currently, pension systems in most European countries are based on the three-level models that include unfunded pension scheme with the provision of basic pension and funded one (mandatory and voluntary) scheme and are combined in different options. Analysis of pension systems in

© О.А. Вишневська, 2016

some European countries, including Great Britain, Germany, Denmark, the Netherlands, Finland, Sweden, shows that their reforms were carried out in the following directions: increasing the retirement age (for men - to 65, women - 60 years); extending the period of insurance and contributions to pension funds of the country; changes in the procedure of the pension benefit indexation; encouraging the development of additional professional programs of funded pension schemes and personal pension insurance; increasing premiums and upgrading the base for their calculations. The issue of retirement age is the most painful for all EU countries, as it affects the interests of several generations, present and future pensioners. The general trend towards increasing the retirement age is influenced by a number of demographic, economic and social factors: increased life expectancy and its active period; limited manpower; possibility of employing the professional and intellectual potential of elderly staff; the need for spreading out the base of contributors for the pension budget increase; preventing the risk of the poverty expansion among pensioners; smoothing the gap in living standards of the employed and pensioners. For our country, like for most European countries, the problem of population aging and, consequently, increased demographic burden is one of the biggest problems. The aging process of the Ukrainian nation is characterized by the rapid growth of the number of people aged over 60 years. According to demographic projections for 2026, their share will increase to 25%. In this situation, the only solution is to reform the pension system of Ukraine. It would be reasonable to adopt the European system of pension insurance as an example. Conclusions of the research. For our country, further study of the European experience and successful workable solutions will be useful with regard to their application in the process of building and reforming own pension systems, thus avoiding the negative trends caused by socio-economic realities of modern society.

**Key words:** public policy; pension; pension system; retirement age; defined pension system

## Пенсионная реформа: зарубежный опыт для Украины

Е.А. ВИШНЕВСКАЯ

Государственная служба статистики Украины, Киев, Украина

### Авторское резюме

В статье анализируется опыт европейских стран по реформированию пенсионной системы в контексте возможности его применения в реалиях современной Украины. В частности, рассматриваются пенсионные системы отдельных стран ЕС, которые базируются на трехуровневых моделях, включающих солидарно-распределительную схему с обеспечением базового уровня пенсии и накопительную (обязательную и добровольную) и сочетаются в различных вариантах.

В статье определено, что для всех стран Европейского Союза одним из самых болезненных вопросов пенсионной реформы является вопрос пенсионного возраста, поскольку затрагивает интересы сразу нескольких поколений нынешних и будущих пенсионеров. Общая тенденция к повышению пенсионного возраста складывается под влиянием ряда демографических, экономических и социальных факторов.

Статья содержит вывод, что для нашей страны дальнейшее изучение опыта европейских стран и удачных конструктивных решений будет полезным для их применения в процессе построения и реформирования собственной пенсионной системы, что позволит избежать негативных тенденций, обусловленных социально-экономическими реалиями современного общества.

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение; пенсионная система; пенсионный возраст; накопительная система

**Постановка проблеми.** Пенсійне забезпечення громадян - одне з пріоритетних завдань соціальної політики, яке в розвинених країнах постійно знаходиться в полі зору державного управління. Важливість пенсійного забезпечення полягає в соціальній, економічній і моральній відповідальності держави перед громадянами, які закінчили трудову діяльність у зв'язку зі своїм віком. У сучасних умовах формування оптимальної моделі пенсійного забезпечення, що враховує соціальні та економічні аспекти життя суспільства? є важливим державним завданням.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У теперішній час існує певний теоретико-науковий доробок з досліджуваної проблематики. Значний внесок у цю справу зробили дослідники та науковці у різних галузях, зокрема В.Бессараб, І.Гнибіденко, М.Кравченко, О.Крентовська, Е.Лібанова, Б.Надточій, А.Нечай, В.Скуратівський, В.Толуб'як та ін. Попри значний науковий доробок та широкий спектр питань, які вже були висвітлені, у вітчизняній науці державного управління окремі питання реформування системи пенсійного забезпечення потребують подальшого вивчення з урахуванням модернізації державної соціальної політики.

**Мета статті** – розглянути досвід європейських країн щодо реформування пенсійної системи у контексті можливості його застосування в реаліях сучасної України.

**Виклад основного матеріалу.** Перші пенсійні системи стали з'являтися в Європі в кінці XIX ст. В основному вони мали розподільний характер. Пенсії виплачувалися за рахунок поточних внесків до пенсійної системи. У низці європейських країн розподільна система збереглася і в наші дні, але в більшості з них розподільна основа залишилася у вигляді базової мінімальної пенсії, в той час як основні пенсійні накопичення формуються в накопичувальній складовій, заснованій на інвестуванні коштів, як за рахунок роботодавців, так і працівників. Реформування систем пенсійного забезпечення в країнах Європи було ви-

кликано швидким старінням населення і збільшенням пенсійного навантаження на працюючих. Так, якщо в 2010 р. населення країн ЄС старше 60 років становило близько 24%, то, за прогнозами фахівців, до 2040 р. воно може досягти показника 35%, збільшившись на понад 10%. При цьому чисельність населення працездатного віку (20-59 років) за цей же період знизиться з 54% до 47%, тобто на 7% [8-10].

Коротко загальну тенденцію реформування пенсійних систем можна охарактеризувати як перехід від солідарності поколінь до «автосолідарності», тобто солідарності з самим собою на всіх етапах трудового циклу – до самозабезпечення старості за мінімальної державної підтримки. Такий перехід цілком узгоджується з європейською концепцією «соціальної якості», яка передбачає формування «нового громадянина» – людини, яка займає активну життєву позицію, соціально відповідальної та економічно самодостатньої, здатної самостійно подбати про власний добробут і членів своєї сім'ї на різних стадіях життєвого циклу.

На даний час пенсійні системи в більшості європейських країн базуються на трирівневих моделях [6], які включають солідарно-розподільну із забезпеченням базового рівня пенсії та накопичувальну (обов'язкову і добровільну) схеми, що поєднуються в різних варіантах.

На першому рівні (солідарна система) пенсії виплачуються за рахунок коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, тобто солідарна система гарантує кожному громадянину після виходу на пенсію мінімальний дохід, навіть якщо він не накопичив достатньо коштів через обов'язкову накопичувальну систему.

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного страхування, заснована на принципах накопичення коштів застрахованих осіб у накопичувальному фонді. Цей рівень зводиться до фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат. Формування накопичувальних фондів доповнює со-

лідарну систему. У цьому випадку кошти акумулюються на персональному пенсійному рахунку, їх розмір залежить від рівня заробітної плати. Засобами з накопичувальних фондів можна скористатися лише після досягнення пенсійного віку.

Третім рівнем пенсійної системи в європейських країнах є недержавне пенсійне забезпечення. Воно засноване на принципах добровільної участі працівників, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень для отримання громадянами пенсійних виплат.

Слід зазначити, що вибір щодо накопичувальних схем у країнах ЄС досить широкий. Якщо при обов'язковому накопичувальному компоненті інвестування пенсійних коштів здійснюється, як правило, в державні цінні папери, досить надійні, але з невисоким рівнем доходності, то при добровільному накопиченні варіантів значно більше: пайові інвестиційні фонди, цінні папери, банківські вклади, гра на біржі, придбання нерухомості і дорогоцінних металів тощо.

Далі розглянемо більш докладно пенсійні системи деяких європейських країн.

Пенсійна система Великої Британії має трирівневий характер [4, 5]. Перший рівень – це державна пенсія по старості (базова пенсія, яка гарантується державою для всіх громадян), другий рівень – державна пенсія за вислугу років, яка залежить від стажу роботи і заробітної плати найманих працівників, і третій рівень – недержавна довічна пенсія, яка виплачується з корпоративних пенсійних фондів, або за індивідуальним пенсійним планом (так звана накопичувальна пенсія). Ставки індивідуальних пенсійних внесків збільшуються з віком від 17,5% для осіб молодше 35 років до 40% – для осіб старше 60 років.

Роботодавцям, які створюють корпоративні пенсійні системи, держава надає податкові пільги. В середньому у британських пенсіонерів понад 40% загального розміру пенсії надходить з накопичувальної частини.

Пенсійна система Німеччини до останнього часу мала солідарно-розпо-

дільний характер, але й вона в перспективі орієнтується на зменшення державної участі та підвищення приватної ініціативи самого працівника [4, 5]. Пенсія виплачується з 65 років за умови здійснення відрахувань протягом 5 років і з 63 років – протягом 35 років. Якщо внески були протягом терміну меншого, ніж 5 років, виплата не проводиться.

До 2020 р. максимальний розмір страхового внеску буде обмежений 20%, до 2030 р. – піднятий до 22%, і щоб запобігти його подальшому підвищенню, розмір пенсій доведеться скоротити з 70% від рівня заробітної плати до 67%. Компенсувати це зниження передбачається саме за рахунок приватного страхування самими працівниками. Державна підтримка індивідуальних пенсійних накопичень буде здійснюватися за двома видами: прямі доплати до приватних договорів і зменшення оподаткованого розміру заробітної плати на величину, що перераховується в пенсійний фонд.

У Данії мінімальна пенсія забезпечується розподільною системою, але всі працівники в обов'язковому порядку повинні брати участь у загальнодержавній накопичувальній програмі [4, 5]. Також є дві схеми, в основі яких лежать дані про персональні внески та спеціальні пенсійні ощадні схеми (2/3 внесків здійснюється роботодавцями та 1/3 – працівниками). Внески залежать не від заробітку, а від кількості відпрацьованих годин. Добровільними схемами недержавних пенсій користуються приблизно 80% зайнятих. Стандартний пенсійний вік у Данії 65 років. Для отримання державної пенсії в повному розмірі необхідно мати 40 років податкового резидентства. Якщо цей термін менше, то все одно можна розраховувати на пропорційні виплати. Мінімальний період податкового резидентства, що дає право на пенсію, становить 3 роки. Пенсійна система Нідерландів має два основні рівні, що складаються з державної системи виплат за фіксованою ставкою і дохід-орієнтованих професійних планів [4, 5]. У цій країні накопичувальні програми мають галузевий характер і є обов'язковими для всіх працівників певної галузі. Угоди такого

роду між роботодавцями і працівниками охоплюють більше 90% всіх зайнятих. Управління здійснюється представниками роботодавців і працівників. Базова і накопичувальна пенсії виплачуються з 65 років. Дворівнева пенсійна система Фінляндії складається з державної пенсії, яка залежить від рівня доходу, і низки встановлених законом дохід-орієнтованих схем зі схожими правилами [4, 5]. Схеми для працівників приватного сектора частково авансовані, в той час як схеми для працівників державного сектора є розподільними і фінансуються з резервних фондів.

Державна пенсія підлягає перевірці на податкове резидентство (умов внесків це не стосується) і виключається зі складу пенсійного доходу, що формується за дохід-орієнтованою схемою. І державна, і дохід-орієнтована пенсія виплачуються з 65 років. Пенсійна виплата орієнтується на середній заробіток за весь період трудової діяльності. Виплата в повному обсязі здійснюється за умови 40 років податкового резидентства з пропорційним коригуванням для менших періодів резидентства.

У Франції діє також дворівнева система з дохід-орієнтованою державною пенсією і обов'язковими недержавними пенсійними схемами, заснованими на системі балів [4, 5]. Також передбачений мінімальний розмір пенсії для державної схеми. Для отримання державної пенсії в повному обсязі необхідні внески протягом 40 років. Стандартний пенсійний вік становить 65 років. Мінімальна пенсія вимагає таких самих умов, що й національна дохід-орієнтована схема.

Пенсійна система Швеції має три рівні: обов'язкову розподільну систему, обов'язкову накопичувальну систему і додаткові професійні та індивідуальні заощадження на пенсію по старості [4, 5]. Дохід-орієнтована складова заснована на системі умовно-накопичувальних рахунків. Існують невеликі обов'язкові внески до пенсійних систем із визначеним розміром або які розраховуються в залежності від доходу. У країні широко поширені професійні пенсійні плани, що включають елементи встанов-

лених виплат і встановлених внесків.

Право на гарантовану пенсію у Швеції виникає після 3-річного проживання в країні. Право на отримання максимальної пенсії виникає після 40 років проживання, а при більш короткому терміні проживання розмір пенсії відповідно скорочується. Стандартний пенсійний вік для професійних пенсійних програм становить 65 років.

Варто зазначити, що для всіх країн Європейського Союзу одним із найбільш важливих питань пенсійної реформи є питання пенсійного віку, оскільки воно зачіпає інтереси відразу кількох поколінь теперішніх і майбутніх пенсіонерів. Як зазначають фахівці [1-2], загальна тенденція до підвищення пенсійного віку складається під впливом низки демографічних, економічних і соціальних чинників:

- збільшення тривалості життя і його активного періоду;
- обмеженість трудових ресурсів;
- можливість використовувати професійний та інтелектуальний потенціал працівників старшого віку;
- необхідність розширення бази платників внесків для збільшення пенсійного бюджету;
- запобігання загрози поширення бідності серед осіб пенсійного віку;
- згладжування розриву в рівні життя працюючих і пенсіонерів.

Необхідність і можливість підвищення пенсійного віку базується на демографічних показниках [2, 5]: в 27 країнах, що входять до ЄС, очікувана тривалість життя при народженні підвищилася з 74,5 років у 2002 р. до 76,4 - в 2012 р. для чоловіків і з 80,9 років у 2002 р. до 82,4 років в 2012 р. для жінок. Причому, в половині країн, переважно з високим рівнем добробуту, очікувана тривалість життя при народженні для всього населення в 2012 р. перевищувала 80 років. Питома вага населення у віці 60 років і старше в загальній чисельності населення в 2012 р. перевищувала 20%. При цьому очікувана тривалість життя у віці 60 років перевищувала 20 років. Іншими словами, більше п'ятої частини населення країн Євросоюзу знаходиться у віці 60

років і старше, і в найближчі двадцять років ця ситуація, щонайменше, не покращиться.

На даний час кожна країна встановлює пенсійний вік у залежності від своєї власної демографічної ситуації та економічних можливостей і пріоритетів. Однак у керівних органах ЄС все частіше піднімається питання про «гармонізацію» національних законодавств і встановлення єдиної планки пенсійного віку, причому, згідно з рекомендацією Єврокомісії, до 2060 р. його слід підняти до 70 років [2].

Кожна країна обирає для себе швидкість поетапного підвищення пенсійного віку, розтягуючи горизонт реформи в залежності від своєї економічної, демографічної, політичної і соціальної ситуації.

Так, у Великобританії цей процес мають намір завершити до квітня 2020 р., у Нідерландах підвищили пенсійний вік спочатку до 65 років, далі планують до 2020 р. – до 66 років, а до 2025 р. – вже до 67 років. Німеччина планує розтягнути свою пенсійну реформу до 2030 р., але вирішити питання з підвищенням віку виходу на пенсію вже до 2019 р. Італія встановить єдиний для жінок і чоловіків підвищений пенсійний вік до 2018 р. У середньому поки що вимальовується загальний вік для європейських пенсіонерів – і чоловіків, і жінок – на рівні 67 років [2, 5]. Підвищення віку виходу на пенсію як практично обов'язковий елемент пенсійних реформ європейських країн ґрунтується не тільки на демографічних прогнозах збільшення тривалості життя, а й на припущенні, що його очікуваний приріст буде супроводжуватися збереженням якості життя.

Для нашої країни, як і для більшості країн Європи, проблема старіння населення і, відповідно, підвищення демографічного навантаження є однією з найбільших проблем. Процес старіння української нації характеризується стрімким зростанням кількості людей, яким виповнилося більше 60 років. За останні двадцять років кількість людей похилого віку в загальній структурі населення України збільшилася майже на 5% і становила на початок 2016 р. 9,5

млн. осіб, або близько 1/5 від загальної чисельності населення країни [7]. Згідно з демографічним прогнозом до 2026 року їх частка збільшиться до 25% [3].

У такій ситуації єдиним виходом є реформування пенсійної системи України. За зразок сенс прийняти європейську систему пенсійного страхування.

Слід зазначити, що реформування систем пенсійного забезпечення в окремих країнах Європи здійснювалося за таким напрямками:

- підвищення віку виходу на пенсію (чоловіки – 65 років, жінки – 60 років);
- збільшення терміну страхового стажу та періоду відрахувань до пенсійних фондів країни;
- зміна порядку індексації пенсійних виплат;
- стимулювання розвитку додаткових професійних накопичувальних пенсійних програм і схем індивідуального пенсійного страхування;
- збільшення розмірів страхових внесків та модернізація бази їх обчислення.

І хоча країни ЄС мають деякі відмінності в своїх пенсійних системах, в цілому слід зазначити, що реформування пенсійних систем не має кардинального характеру, а спрямоване на коригування існуючих негативних тенденцій. Пенсійні системи повинні відрізнятися певною стабільністю і змінюватися поступово, щоб у населення був час скоригувати свою стратегію відповідно до новел, які приносить реформа. Поступовість і обережність вжитих заходів пов'язані перш за все з тим, що будь-які різкі зміни в цій сфері, які можуть привести до порушення сформованого соціального балансу між поколіннями, не знаходять широкої підтримки в суспільстві.

**Висновки.** Для нашої країни подальше вивчення досвіду європейських країн і вдалих конструктивних рішень буде корисним для їх застосування в процесі побудови і реформування власної пенсійної системи, що дозволить уникнути негативних тенденцій, обумовлених соціально-економічними реаліями сучасного суспільства.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Айзінова І. М. Еволюція пенсійного забезпечення в показниках рівня життя пенсіонерів [Текст] / І. М. Айзінова // Проблеми прогнозування. – 2010. – № 5. – С. 58–66.
2. Гайдук К., Слабченко Д. Реформи пенсійних систем: огляд найбільш важливих аспектів [Електронний ресурс] / К. Гайдук, Д. Слабченко // – Режим доступу: <http://old.research.by/pdf/wp2008r07.pdf> – Назва з екрана.
3. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. [Електронний ресурс] // за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К. : Український центр соціальних реформ, 2006. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/monografii/Prognoz%20Ukrain.pdf> – Назва з екрана.
4. Особенности развития накопительной пенсионной системы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pensionreform.ru/files/39227/06.2013.pdf> – Назва з екрана.
5. Пенсионная панорама. Пенсионные системы 53 стран [Текст] / Э. Уайтхауз ; пер. с англ. – М. : Издательство «Весь Мир», 2008. – 224 с.
6. Таггарт Г. Рівні пенсійної реформи [Електронний ресурс] / Г. Таггарт // Вісник пенсійної реформи. – 2010. – № 1. – Режим доступу : [http://www.pension.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=124](http://www.pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=124) – Назва з екрана.
7. Сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/> – Назва з екрана.
8. Development Program of UN (UNDP) 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/development> – Назва з екрана.
9. OECD (2014) Pensions Outlook 2014 (Media Brief) OECD Publishing, Paris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook\\_23137649](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook_23137649) – Назва з екрана.
10. OECD (2015) Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en) – Назва з екрана.

## REFERENCES:

1. Ajzinova, I. M., 2010. Evoljucija pensijnogo zabezpečennja v pokaznykah rivnja zhyttja pensioneriv [The evolution of pensions in terms of living for pensioners]. Problemy prognozuvannja 5, 58–66 (in Ukrainian).
2. Gajduk, K., Slabchenko, D. Reformy pensijnyh sistem: obzor naibolee vazhnyh aspektov [The reforms of pension systems: an overview of the most important aspects]. Regime to access: <http://old.research.by/pdf/wp2008r07.pdf> (in Russian).
3. Kompleksnyj demografichnyj prognoz Ukrainy na period do 2050 r. [Comprehensive demographic forecast of Ukraine till 2050]. Regime to access: <http://www.idss.org.ua/monografii/Prognoz%20Ukrain.pdf> (in Ukrainian).
4. Osobennosti razvitija nakopitel'noj pensionnoj sistemy [Features of development of accumulative pension system]. Regime to access: <http://pensionreform.ru/files/39227/06.2013.pdf> (in Russian).
5. Uajthauz, Je., 2008. Pensionnaja panorama. Pensionnye sistemy 53 stran [Pension Panorama. Pension systems of 53 countries]. Moscow, 224 (in Russian).
6. Taggart, G., 2010 Rivni pensijnoi' reformy [Levels of pension reform]. Visnyk pensijnoi' reformy 1/2010. Regime to access: [http://www.pension.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=124](http://www.pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=124) (in Ukrainian).
7. Sajt Derzhavnoi' sluzhby statystyky Ukrainy [Site of the State Statistics Service of Ukraine]. Regime to access: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (in Ukrainian).
8. Development Program of UN (UNDP), 2013. Regime to access: <http://www.un.org/ru/development> (in English).
9. OECD (2014) Pensions Outlook, 2014 (Media Brief) OECD Publishing, Paris. Regime to access: [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook\\_23137649](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook_23137649) (in English).
10. OECD (2015) Pensions at a Glance, 2015: OECD and G20 indicators. Regime to access: [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en) (in English).

**Вишневецька Олена Антонівна** – кандидат наук з державного управління  
Державна служба статистики України  
Адреса: 01601, Київ, вул. Ш. Руставелі, 5  
E-mail: [vea77@ukr.net](mailto:vea77@ukr.net)

**Vyshnevskaya Olena A.** – PhD in public administration  
State statistics service of Ukraine  
Address: 5, Shota Rustaveli Str., Kyiv, 01601, Ukraine

**Вишневецкая Елена Антоновна** – кандидат наук государственного управления  
Государственная служба статистики Украины  
Адрес: 01601, Киев, ул. Ш. Руставели, 5

УДК 351.84:364.075:005.1(477)

doi:10.15421/151640

## Модернізація механізму реформування системи соціальних послуг в Україні

Р.В. ГРЕБА

Національна академія державного управління при Президенті України  
Київ, Україна

### Авторське резюме

У статті розглядається механізм реформування системи соціальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні. Обґрунтовано, що впровадження нової моделі системи соціальних послуг в Україні неможливе без реформування різних сфер господарської системи країни та реалізації наявного управлінського потенціалу сучасної системи менеджменту на всіх рівнях управління. Наведено модель механізму реформування системи соціальних послуг, яка містить комплекс інструментів та методів реалізації реформи соціальної сфери.

Показано, що основною метою впровадження такого механізму має виступати забезпечення стійкого розвитку соціальної сфери та системи надання соціальних послуг шляхом посилення її спроможності до адаптації до стабільно мінливих економічних, геополітичних, правових умов у межах моделі, що задовольняє потреби та відповідає очікуванням громади щодо якості та обсягу соціальних послуг.

**Ключові слова:** механізм реформування системи соціальних послуг; соціальна послуга; соціальна сфера; децентралізація

## Modernization of the mechanism of social services in Ukraine reforming

R.V. GREBA

The national academy for public administration under the President of Ukraine,  
Kyiv, Ukraine

### Abstract

The article considers the mechanism of social services reforming in terms of decentralization of power in Ukraine.

It is proved that the introduction of a new model of social services in Ukraine is impossible without reforming of different sectors of the economic system of the country and the implementation of existing managerial capacity of modern management systems at all levels of government. The model of the social services mechanism reforming, which comprises the complex of instruments and methods of social reforms implementing, is given.

It is shown that the main purpose of such a mechanism introducing should act a maintenance of steady development of social sphere and social services system by strengthening its ability to adapt to constantly changing economic, geopolitical, legal terms within the model that meets the needs and the expectations of the community regarding the quality and scope of social services.

The author believes that presented mechanism should ensure implementation of principles of management and coordination of social services in Ukraine by strengthening the accountability of management (providers, representatives of authorities, responsible for ensuring the people's rights to receive social services), ensuring consistency reform processes, coordination of actions of these processes, and the flexibility of the whole system.

Given the nature of social sphere and system for providing social services, the author argues that the new role of the state and its competent authorities for the management of this area is to promote the formation of effective models and effective mechanisms to guarantee social rights and freedoms of citizens of Ukraine at their place of residence and

© Р.В. Греба, 2016

direct social services that are not at variance with the economic interests of the state and the players of these services market.

At the same time, the role of local authorities is manifested in the performance of the provider function – conductor, mediator – of social services to the recipient who will receive it – a citizen of Ukraine who has the right to appropriate service receiving. The provider should ensure the effectiveness of the mechanism of social services on the territory entrusted to him, to ensure high quality of these services in accordance with the legal framework that regulates relations in this field.

Such presentation of the role of local authorities (regional administrations, district administrations, local administrations) as providers, intermediaries in the model of social services provision, is determined by emphasis on innovation development of management activities in a decentralized governance model that, according to the best achievements of European and international experience in this field, is a prerequisite for the implementation of positive transformations and reforms in social sphere.

Accordingly, the coordination of interests plays a key role into the ensuring the success of the institutional stability of the social sector and social services system. Since this area is essentially multifactorial system of social relationships between the forms and types of institutions' activities, it is a priori can't be denied the contradictions that arise inevitably and will arise in a progress within it because of various kinds of interests.

**Key words:** mechanism of the social services reforming; social services; social sphere; decentralization

## Модернизация механизма реформирования системы социальных услуг в Украине

Р.В. ГРЕБА

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,  
Киев, Украина

### Авторское резюме

В статье рассматривается механизм реформирования системы социальных услуг в условиях децентрализации власти в Украине. Обосновано, что внедрение новой модели системы социальных услуг в Украине невозможно без реформирования различных сфер хозяйственной системы страны и реализации имеющегося управленческого потенциала современной системы менеджмента на всех уровнях управления. Приведена модель механизма реформирования системы социальных услуг, которая содержит комплекс инструментов и методов реализации реформы социальной сферы. Показано, что основной целью внедрения такого механизма должно выступать обеспечение устойчивого развития социальной сферы и системы предоставления социальных услуг путем усиления ее способности к адаптации к стабильно меняющимся экономическим, геополитическим, правовым условиям в рамках модели, удовлетворяющей потребности и соответствует ожиданиям общества в отношении качества и объема социальных услуг.

**Ключевые слова:** механизм реформирования системы социальных услуг; социальная услуга; социальная сфера; децентрализация

**Постановка проблемы.** Впровадження нової моделі системи соціальних послуг в Україні неможливе без реформування різних сфер господарської системи країни та реалізації наявного управлінського потенціалу сучасної системи менеджменту на всіх рівнях управ-

ління. В умовах суттєвого прискорення процесів децентралізації державного управління, що тривають в Україні протягом останнього десятиліття, це завдання набуває особливої актуальності, адже соціальна сфера, а також соціальні послуги, що надаються в її межах, –

це площина державного регулювання, яка історично відчувала на собі прямий вплив держави як головного гаранта і провідника соціальних інтересів.

В умовах передачі значної частини повноважень держави на нижчі рівні управління, у тому числі повноважень щодо управління соціальною сферою та, відповідно, надання певних видів соціальних послуг, така роль, вочевидь, суттєво видозміниться у найближчі роки, набуде нової форми та матиме дещо інший зміст.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблематика реформування системи соціальних послуг привертає увагу таких ві-

тчизняних науковців, як І. Гнибіденко, В. Гошовська, К. Дубич, М. Кравченко, Е. Лібанова, В. Скуратівський, О. Черниш та інші.

**Мета дослідження** – дослідити напрями реформування системи соціальних послуг в Україні в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** З позиції необхідності формулювання стратегічних завдань щодо управління системою соціальних послуг, механізм реформування сфери соціальних послуг можна уявити комплексом інструментів та методів реалізації реформи соціальної сфери (рис. 1.).



Рис. 1. Складові елементи механізму реформування системи соціальних послуг в Україні [2, с. 173]

Вона супроводжується зміною системних характеристик та інституційних зв'язків під впливом ринкових (конкуренція на ринку соціальних послуг на основі якості та ціни; стимулювання інноваційного розвитку ринку соціальних послуг; врівноваження попиту і пропозиції на ринку соціальних послуг; регулювання ціноутворення на ринку соціальних послуг; мінімізація витрат на соціальні послуги) та соціальних факторів (формування традицій та правил поведінки на ринку соціальних послуг; посилення соціального партнерства, соціального патронажу; корегування моделі соціальної поведінки надавачів та отримувачів соціальних послуг; максимізація корисності соціальних послуг; формування та модернізація моделі соціальних комунікацій).

Основною метою впровадження такого механізму має виступати забезпечення стійкого розвитку соціальної сфери та системи надання соціальних послуг шляхом посилення її спроможності до адаптації до стабільно мінливих економічних, геополітичних, правових умов в межах моделі, що задовольняє потреби та відповідає очікуванням громади щодо якості та обсягу соціальних послуг.

Досягнення цієї мети уможливленоється за рахунок прийняття та належного виконання комплексу відповідних управлінських рішень (рішення провайдерів системи соціальних послуг): бюджетно-податкових, організаційно-установчих, інвестиційних, нормотворчих, маркетингових та сертифікаційних.

Реалізація такого підходу передбачає досягнення консенсусу інтересів та очікувань учасників ринку соціальних послуг, врівноваження ролі інституціональних елементів соціальної сфери. Це відбиває здатність системи соціальних послуг до відповідності економічним, соціальним, політичним та іншим умовам суспільного розвитку, здобуття визнання та підтримки не лише конкретними споживачами соціальної послуги, а й суспільством у цілому, а також бізнес-структурами, що забезпечують ринкову пропозицію соціальних послуг, рівного доступу до них різних груп населення.

Тому наведений механізм має забезпечувати реалізацію принципів управління та координації розвитку системи соціальних послуг України за рахунок посилення відповідальності суб'єктів управління (провайдери, представники владних структур, відповідальні за забезпечення прав населення на отримання соціальних послуг), забезпечення системності процесів реформування, координованості дій учасників цих процесів, а також гнучкості самої системи.

Доцільність застосування запропонованого підходу обумовлена його посиленням на сучасні методи управління: інноваційно-економічні, адміністративно-політичні, соціально-інформаційні та ін. [3, с. 16 – 17], а також використання наступних інструментів: стандартизації надання соціальних послуг населенню, державних або муніципальних замовлень, конкурсів і торгів, контрактів, цільових програм, субсидій, субвенцій, дотацій [2, с. 170 – 172], інших видів цільових допомог. Також важливими складовими механізму управління розвитком сфери соціальних послуг є наступні:

- стимулювання інновацій в сфері надання соціальних послуг,
- вільний розвиток конкуренції за рахунок впровадження інновацій, підвищення наукоємності послуг та зниження у такий спосіб їхньої собівартості;
- інституційний розвиток системи надання соціальних послуг.

Формуванню цих складових повинні сприятливі організаційно-правові, інституціональні та економічні умови у вигляді розвинутої господарської системи території, стабільності правового поля, наявності соціального партнерства у відповідних формах його інституціоналізації, соціального патронажу, а також гарантій обов'язкового мінімуму (норми) надання соціальних послуг відповідно до стандарту якості; забезпечення ефективного провайдерства у системі надання/отримання соціальних послуг; розвитку тенденцій децентралізації державного управління та в умовах збереження ключової ролі державного регулювання економічної активності

суб'єктів ринку соціальних послуг. Відповідно до європейського підходу щодо розширення складу і видів управлінської діяльності, органи влади можуть мати різний статус, відіграючи різні ролі в моделі соціального захисту та наданні соціальних послуг у відповідності до проваджуваної ними політики в межах стратегічного напрямку територіального розвитку. Вони можуть виступати простими виразниками інтересів держави в ході процесу надання соціальних послуг населенню, займаючи позиції пасивного супроводу цієї діяльності («донори»); «ініціаторами», здатними брати на себе відповідальність щодо налагодження взаємодії з бізнес-структурами, побудови моделей соціального партнерства; «консультантами», залученими до процесів розвитку ринку соціальних послуг на адміністративних засадах; «провайдерами» – представниками інтересів соціальних груп, з одного боку, та ринкових структур, залучених до процесів розвитку системи соціальних послуг з іншого.

З огляду на специфіку соціальної сфери та системи надання соціальних послуг населенню, вважаємо, що нова роль держави в особі її уповноважених органів щодо управління цією сферою полягає у сприянні формуванню ефективних моделей та дієвих механізмів гарантування соціальних прав і свобод громадян України за місцем їх проживання та безпосереднього отримання соціальних послуг, що не розходяться з економічними інтересами держави та суб'єктів ринку надання цих послуг.

У той же час роль місцевих органів виконавчої влади має проявлятися у виконанні ними функції провайдера – провідника, медіатора, посередника – соціальної послуги до адресата її отримання – громадянина України, що має право на відповідну послугу. Саме «провайдер» має забезпечувати ефективність роботи механізму надання соціальних послуг на ввіреній йому території, забезпечувати високу якість цих послуг відповідно до нормативно-правової бази, що регулює відносини в цій галузі.

Тобто, роль провайдера соціальних

послуг полягає у розв'язанні конфліктних ситуацій між учасниками господарської системи адміністративно-територіальної одиниці, в якій мешкають набувачі послуг: державними органами управління, бізнес-структурами, центрами надання соціальних послуг та безпосередніми споживачами таких послуг.

Таке уявлення ролі місцевих органів виконавчої влади (обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації, місцеві державні адміністрації) в ролі провайдерів, посередників у моделі надання/отримання соціальних послуг та системі управління нею, обумовлюється акцентуванням уваги на інноваційності розвитку управлінської діяльності в умовах децентралізації державного управління, що, відповідно до передових надбань європейського та світового досвіду у цій сфері, є необхідною умовою здійснення позитивних трансформаційних перетворень та реформ [4, с. 63 – 65].

Завдання щодо отримання позитивного результату управлінської діяльності передбачає необхідність досягнення синергічного ефекту від зусиль усіх груп місцевих учасників процесу надання/отримання соціальних послуг:

- надавачі послуг – центри, служби, заклади та організації, зайняті наданням різних видів соціальних послуг;

- отримувачі послуги – місцеве населення – соціальні групи, що, відповідно до чинного законодавства України, мають право на набуття, отримання певних видів соціальних послуг, виплату заохочень, компенсацій, інших форм соціальної допомоги; впливають на розвиток системи, постійно оцінюючи її результативність, ефективність та кінцеву корисність; формують попит на послуги, визначаючи ключові вектори реформування та трансформації системи соціальних послуг;

- господарюючі суб'єкти, діяльність яких формує економічний базис функціонування системи надання соціальних послуг та фінансування соціальної сфери в цілому за рахунок стягнення з них податків, зборів та обов'язкових платежів до бюджетів;

– провайдери сфери соціальних послуг – обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації, місцеві державні адміністрації, повноваження яких включають управління та координацію роботи системи надання соціальних послуг відповідної території.

Необхідність досягнення синергічного ефекту обумовлюється складністю завдань щодо ефективного управління соціальною сферою, де досягнення певних кількісних результатів не обов'язково свідчить про якість послуг та позитивне сприйняття роботи системи щодо забезпечення їх надання безпосередньо населенням. Тому спрідненість цілей управління, завдань розвитку соціальної сфери та інтересів населення, підкріплена спільними зусиллями всіх без винятку учасників цієї системи на місцевому (локальному) рівні має виступати рушієм її позитивної трансформації та реформування в умовах децентралізації управління. В таких умовах, тим не менш, роль управлінського рішення залишається ключовою з огляду на невинність процесів реформування, обумовлених постійною зміною співвідношення попиту і пропозиції соціальних послуг та необхідністю зрівноваження цих концептів.

Урахування взаємозв'язків управлінського рішення з індивідуальними інтересами як виконавців робіт щодо надання соціальних послуг населенню, так самого населення в особі представників цільових груп, що мають право на отримання певних видів соціальних послуг, є обов'язковою умовою досягнення бажаного позитивного ефекту для всіх учасників. «Провайдер», приймаючи управлінське рішення та організовуючи його виконання, повинен керуватися принципом орієнтації навіть не на отриманий результат, а на досягнутий системний ефект. В управлінні системою надання соціальних послуг це означає, що процес прийняття такого управлінського рішення і наслідки його реалізації повинні адекватно сприйматися як надавачами, так і потенційними споживачами послуг. Адже формулювання інноваційного, правильного, со-

ціально корисного рішення не завжди може віднайти підтримку цільових набувачів послуг – людей, на благо яких спрямовано прийняте рішення. Їх світоглядні, свідомісні та ментальні характеристики, звички поведінки можуть перешкоджати сприйняттю подібного рішення, оскільки, в силу дії стереотипів минулого, переважання емоцій над логікою сприйняття позитивних перетворень. Тому інноваційне рішення й реалізація поставленого ним завдання може не привести до отримання того ефекту, на який розраховує «провайдер» і який покликаний стати рушієм позитивних системних перетворень у соціальній сфері на локальному та навіть на державному рівні. Така складність і алогічність суспільної свідомості є суттєвим бар'єром для прискорення процесів реформування та модернізації не лише соціальної сфери, а й господарської системи країни в цілому, моделі державного управління нею.

Тому органи державної влади та місцевого самоврядування мають проводити постійну просвітницьку роботу щодо «оновлення», «інноваціонування» суспільної свідомості, поступово домагачись упроваджувального ефекту наявними засобами масової інформації, механізмами та інструментами впливу на громадську думку.

Інноваційність характеру механізму соціального провайдерства обумовлена зростаючим переліком завдань місцевих органів виконавчої влади щодо розвитку системи соціальних послуг, а також підвищення їх якості й ефективності в умовах децентралізації державного управління. Інноваційність дозволяє найбільшою мірою враховувати регіональну та місцеву специфіку господарського комплексу [1, с. 19] та кон'юнктуру ринку соціальних послуг [4, с. 32], що забезпечує, відповідно, функціонування системи життєзабезпечення місцевого населення та визначає його преференції і потреби у соціальних послугах.

Із позиції необхідності модернізації управлінського механізму регулювання системи соціальних послуг доцільним

видається розроблення комплексу інноваційних засобів соціальної підтримки населення органами місцевої виконавчої влади. До таких засобів можна, зокрема, віднести нетворкінг, он-лайн консультування та фасилітацію, розвиток волонтерства, активізацію дистанційного навчання та підвищення кваліфікації учасників ринку соціальних послуг, залучення до процесів розвитку системи соціальних послуг представників категорії економічно неактивного населення: осіб похилого віку, учасників та ветеранів АТО, інвалідів тощо.

Проте, для надання процесу реформування системи соціальних послуг в Україні позитивного тренду, поряд із пропозиціями щодо впровадження локальних малобюджетних заходів, які можливо реалізувати в кризових умовах, уряду країни та місцевим органам виконавчої влади необхідно зосередити увагу та сконцентрувати зусилля на перспективних соціальних інноваціях у національному масштабі, які вимагають пошуку додаткових джерел (фінансових, економічних, матеріально-технічних, інформаційних та ін.) для розвитку соціальної сфери та системи соціальних послуг.

**Висновки.** Із огляду на це, роль місцевих органів виконавчої влади як провайдерів системи соціальних послуг полягає у розробленні механізмів узгодження суспільних інтересів, що відбивають прагнення всіх описаних інститутів (групи місцевих учасників процесу надання/отримання соціальних послуг) щодо реалізації власних потреб:

– ринкові та неринкові (державні та комунальні) інститути, що об'єднують надавачів соціальних послуг населенню – центри, служби, заклади та організації, які діють на комерційних, громадських або госпрозрахункових засадах з метою отримання прибутку від проведеної діяльності, наданих послуг та задоволення потреб споживачів у їх послугах;

– місцеве населення як отримувач соціальних послуг, що формують попит на послуги, визначаючи вектори трансформації системи соціальних послуг, прагнуть до максимізації соціальної корисності послуг, підвищення їхньої якості та кількості при зменшенні ринкової вартості;

– господарюючі суб'єкти, що формують інститут господарювання й утворення валового внутрішнього продукту регіону або окремої його території, що є базою фінансового забезпечення потреб соціальної сфери, прагнуть до зниження податкового навантаження на їх бізнес та отримання пільгових умов його ведення.

Відповідно узгодження інтересів грає ключову роль в успішному забезпеченні інституційної стійкості соціальної сфери системи надання соціальних послуг. Оскільки ця сфера є, по суті, багатofакторною системою соціальних відносин між різними за формами, видами та напрямками діяльності інститутами, вона апіорі не може бути позбавлена протиріч, що виникають та неминуче виникатимуть в її межах з приводу різноспрямованості таких інтересів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бутенко П. Т. Інноваційна складова сучасного територіального розвитку / П. Т. Бутенко // Вісник НТУ «ХПІ». – 2015. – № 2 (1111). – С. 18 – 22.
2. Радина О. И. Институционально-рыночный механизм управления развитием сферы социальных услуг региона : дис... д.э.н. : спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством / Оксана Ивановна Радина. – Ш. : ГОУВПО ЮРГУЭС, 2007. – 438 с.
3. Рамазанов С. К. Інноваційні технології антикризового управління економічними системами : монографія / С. К. Рамазанов, Г. О. Надьон, О. П. Степаненко, Л. А. Тимашова / Під ред. проф. С.К. Рамазанова. – Луганськ – Київ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – 480 с.
4. Семикіна А. В. Підвищення конкурентоспроможності людського капіталу на основі соціальних інновацій : дис. ... к.е.н. : 08.00.07 – демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика / Анна Валеріївна Семикіна. – 2015. – К. : КНЕУ. – 296 с.
5. Стегней М. І. Інвестиційно-інноваційні домінанти сталого розвитку територіальних одиниць / М. І. Стегней // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. – № 2. – С. 59 – 65.

6. Niemeyer C. Participatory Crowdfunding: An Approach towards Engaging Employees and Citizens in Institutional Budgeting Decisions / C. Niemeyer, T. Wagenknecht, T. Teubner, C. Weinhardt // 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 5 – 8 Jan. 2016. – Access mode : <http://ieeexplore.ieee.org/document/7427534/?section=abstract>. – Title from screen.
7. Parka Y. Clustering blended learning courses by online behavior data: A case study in a Korean higher education institute / Y. Parka, J. H. Yub, J. Il-Hyun // The Internet and Higher Education. – 2016. – № 29. – P. 1 – 11.
8. Public Private Partnership as a financial mechanism to diversify funding sources for sustainable provision of HIV prevention services to key affected population in Ukraine / United States Agency for International Development (USAID). – K : Project of Deloitte Consulting LLP. – 2015. – 92 p.
9. Waters-Lynch J. Coworking: A Transdisciplinary Overview / J. Waters-Lynch, J. Potts, T. Butcher, J. Dodson, J. Hurley // Working Paper, 2016. – Access mode : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2712217](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2712217). – Title from screen (Accessed 01.10.2016).
10. Withall J. Participant and public involvement in refining a peer-volunteering active aging intervention: Project ACE (Active, Connected, Engaged) / J. Withall, J. Thompson, K. Fox, M. Davis, S. Gray, J. de Koning, L. Lloyd, G. Parkhurst // The Gerontologist. – 2016. – Access mode : <http://eprints.uwe.ac.uk/29517>. – Title from screen (Accessed 02.10.2016).

## REFERENCES:

1. Butenko, P. T., 2015. Innovacijna skladova suchasnogo terytorial'nogo rozvytku [The innovative part of the modern territorial development]. Visnyk NTU «XPI» 2 (1111), 18 – 22 (in Ukraine)
2. Radina, O. I., 2007. Institucional'no-rynochnyj mekhanizm upravleniya razvitiem sfery social'nyh uslug regiona : dis... d.e.h.n. : spec. 08.00.05 – EHkonomika i upravlenie narodnym hozyajstvom [Institutional and market development management mechanism of social services in the region: PhD thesis ... : Spec. 08.00.05 - Economy and management of a national economy]. SH. : GOUVPO YURGUEHS (in Russian).
3. Ramazanov, S. K., 2009. Innovacijni tehnologiyi anty'kry'zovogo upravlinnya ekonomichny'my' sy'stemamy' : monografiya [Innovative technologies economies of crisis management: monograph]. Vy'd-vo SNU im. V. Dalya, Lugans'k – Ky'yiv (in Ukraine)
4. Semykina, A. V., 2015. Pidvyshhennya konkurentospromozhnosti lyud'skogo kapitalu na osnovi social'ny'x innovacij: dy's. ... k.e.n. : 08.00.07 – demografiya, ekonomika praci, social'na ekonomika i polityka [Improving the competitiveness of human capital based on social innovation: Dis. ... Ph.D. : 08.00.07 - demography, labor economics, social economics and politics]. KNEU, Kyiv (in Ukraine)
5. Stegnej, M. I., 2016. Investy'cijno-innovacijni dominanty' stalogo rozvytku terytorial'ny'x ody'ny'cz' [Investment and innovation for sustainable development of the dominant units]. Ekonomichny'j visnyk Zaporiz'koyi derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi 2, 59 – 65 (in Ukraine)
6. Niemeyer, C., 2016. Participatory Crowdfunding: An Approach towards Engaging Employees and Citizens in Institutional Budgeting Decisions. 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 5 – 8 Jan. Access mode : <http://ieeexplore.ieee.org/document/7427534/?section=abstract>
7. Parka, Y., 2016. Clustering blended learning courses by online behavior data: A case study in a Korean higher education institute. The Internet and Higher Education 29, 1 – 11
8. Public Private Partnership as a financial mechanism to diversify funding sources for sustainable provision of HIV prevention services to key affected population in Ukraine. United States Agency for International Development (USAID). 2015. Project of Deloitte Consulting LLP, Kyiv
9. Waters-Lynch, J., 2016. Coworking: A Transdisciplinary Overview. Working Paper. Access mode : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2712217](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2712217). – Title from screen (Accessed 01.10.2016).
10. Withall, J., 2016. Participant and public involvement in refining a peer-volunteering active aging intervention: Project ACE (Active, Connected, Engaged). The Gerontologist. Access mode : <http://eprints.uwe.ac.uk/29517>

*Греба Роман Володимирович – аспірант  
Національна академія державного управління при Президенті України  
Адреса: 04050, Київ, вул. Пугачова, 12/2  
E-mail: chaitov@ua.fm*

*Greba Roman V. – postgraduate  
National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 12/2, Pugacheva Str., Kyiv, 04050, Ukraine*

*Греба Роман Владимирович – аспирант  
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины  
Адрес: 04050, Киев, ул. Пугачева, 12/2*

# КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.082

doi:10.15421/151641

## Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби

С.М. СЕРЬОГІН, Н.Г. СОРОКІНА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
 Національної академії державного управління при Президенті України,  
 Дніпро, Україна

### Авторське резюме

В статті аналізуються професійно-етичні аспекти особистості публічного службовця, розкрито сутність таких понять, як «професійна честь», «професійна гідність», «професійна справедливість», «професійна відповідальність» та з'ясовано їх роль у професійній діяльності публічного службовця. Зазначено, що професійна гідність публічного службовця тісно пов'язана з його становищем у колективі, його особистими заслугами, тобто пов'язана з честю публічного службовця як представника даної професії, конкретного колективу, та всієї публічної служби. Акцентовано увагу на те, що чим вище розвинуте у публічного службовця почуття особистої й службової гідності, чим більше він дорожить своєю професійною честю, тим більш значуща його соціальна цінність для суспільства. На основі аналізу визначено, що перед професійною етикою публічного службовця постає досить складне та вагоме завдання узгодження професійних та особистих моральних вимог, принципів, цінностей та інтересів.

**Ключові слова:** публічна служба; публічний службовець; етика; професійна честь; професійна гідність; професійна справедливість; професійна відповідальність

## The concept of «honor», «dignity» in the context of the professionalization of public service

S.M. SERJOGIN, N.G. SOROKINA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for  
 public administration under the President of Ukraine,  
 Dnipro, Ukraine

### Abstract

The article analyzes ethical aspects of the personality of a public servant. Such concepts as, «professional honor», «professional dignity», «professional justice», «professional responsibility» are disclosed. The role of these concepts in public servants' professional activities is determined. It is stated that professional dignity of the public servant is closely connected with his position in the team, his personal merit and honor public servant. The matter is that a public servant is a representative a particular team, and the entire public service. The attention is focused on the fact that the higher developed feeling of personal and official dignity of public servants, the more he values his professional honor, the more significant social value he has to society. As a result, professional honor and professional dignity, complement each other, help to maintain a certain, fairly high level of a public servant's morality. It was found that such concepts as «professional honor», «professional dignity», «professional justice», «professional responsibility» were brought up before and are brought up now in a large stable structures and organizations of the world. In developed countries, such as France, Germany, Japan, England – the honor and responsibility of public servant are essential professional qualities, which largely determine style of activities and influence decision-making process. In our country, nowadays, the education of a public servant is missed, therefore we will not be able in

© С.М. Серьогін, Н.Г. Сорокіна, 2016

the future to count on the loyalty of civil servants to their job. We will have to deal with the satisfaction of public servants' personal needs, as it often happens now. Based on the analysis concluded that the professional ethics of a public servant is a rather complicated and weighty task of harmonizing professional and personal moral responsibility, principles, values and interests.

**Key words:** public service; public servant; ethics; professional honor; professional dignity; professional justice; professional responsibility

### **Понятия «честь», «достоинство» в контексте профессионализации публичной службы**

С.М. СЕРЕГИН, Н.Г. СОРОКИНА

Днепропетровский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
Днепр, Украина

#### **Авторское резюме**

В статье анализируются профессионально-этические аспекты личности публичного служащего, раскрыта сущность таких понятий, как «профессиональная честь», «профессиональное достоинство», «профессиональная справедливость», «профессиональная ответственность» и выяснена их роль в профессиональной деятельности публичного служащего. Указано, что профессиональное достоинство публичного служащего тесно связано с его положением в коллективе, его личными заслугами, т. е. связано с честью публичного служащего как представителя данной профессии, конкретного коллектива и всей публичной службы. Акцентируется внимание на том, что чем выше развито у публичного служащего чувство личного и служебного достоинства, чем больше он дорожит своей профессиональной честью, тем значимее его социальная ценность для общества. На основе анализа определено, что перед профессиональной этикой публичного служащего возникает достаточно сложная и весомая задача согласования профессиональных и личных моральных норм, принципов, ценностей и интересов.

**Ключевые слова:** публичная служба; публичный служащий; этика; профессиональная честь; профессиональное достоинство; профессиональная справедливость; профессиональная ответственность

**Постановка проблемы.** Криза українського суспільства призвела до низки негативних духовних і моральних наслідків у тому числі і в публічній службі. Низька якість надання державних послуг, недостатня професійність, прояви корупції, хабарництва тощо є свідченням низького рівня культури управління. Негативні процеси, які відбуваються в публічній службі, зачіпають і її етичну складову, що є однією з елементів культури управління публічного службовця, характеризує рівень якості управлінських послуг. В уяві громадян публічний службовець – не просто спеціаліст, а особа, яка виступає від імені держави. Поведінка, ставлення до справи, до громадян, мова, зовнішній вигляд публічного службовця формують не тільки

його власний авторитет, але й авторитет публічної служби. Тому проблеми морального характеру, які виникають у сфері публічного управління, вимагають покращення етичної культури.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Серед представників наукової громадськості, які займаються вищезазначеними питаннями, вагомий вклад внесли О. Антонова, Г. Атаманчук, В. Бабкіна, В. Бебик, Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, Н. Гончарук, М. Головатий, В. Козловський, В. Корженко, Г. Леліков, Н. Липовська, В. Майборода, В. Ребкало, М. Рудакевич, С. Сergyogin, Ю. Сурмін, С. Телешун, С. Хаджирадева та ін. Але аналіз досліджень та праць у цій сфері дає підстави стверджувати, що недостатньо уваги приділено вивченню

основних категорій, що визначають професійно-етичні аспекти особистості публічного службовця.

**Мета статті** полягає у розкритті понять «професійна честь», «професійна гідність», «професійна справедливість», «професійна відповідальність» та з'ясуванні їх ролі у професійній діяльності публічного службовця.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному суспільстві постійно зростає увага до питань етики публічних службовців. Це обумовлено все більш вираженою залежністю перспективи розвитку людської цивілізації від тих моральних принципів і норм, якими службовці керуються у своїй діяльності. Етика публічного службовця поєднує у собі систему норм поведінки, порядку дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі. Вона, як галузь етичного знання, вивчає їх професійну мораль, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин у процесі здійснення державно-управлінської діяльності та пропонує практичні рекомендації, що зорієнтовані на цю діяльність. Професійна етика характеризується такими основними категоріями, як «професійна честь», «професійна гідність», «професійна справедливість», «професійна відповідальність». Тому доречно, на нашу думку, більш детально зупинитися на розгляді цих категорій.

Що значить честь? Честь означає бути гідним того суспільного та професійного звання, яке ти маєш і відповідати йому з честю. Головне звання будь-якої людини це звання Людини. Тому честь, це коли ти охороняєш своє звання, коли ти прагнеш цілком і повністю відповідати цьому званню, незважаючи ні на які труднощі і перешкоди. Для публічного службовця це є особливо важливим.

Честь – особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється у усвідомленні соціального статусу, роду діяльності й моральних заслуг (і відпо-

відному ставленні до неї суспільства, яке рахується з її заслугами, репутацією). Чесну людину наділяють такими якостями: благородство, гідність, незаплямована репутація і добре ім'я. Це шанована людина, яка користується повагою. Уявлення про честь у своєму класичному вигляді сформувалось у феодалній моралі, де дотримання кодексу честі було зовнішньою ознакою належності до відповідного стану і способом усвідомлення свого місця в ньому. У подальшому розуміння честі особистості пов'язується з її належністю до соціального стану, але до уваги беруться, перш за все, особливі заслуги людини, її праця, міра людяності, що й визначає міру честі і поваги. Честь не тільки моральна, а й історична категорія. Вона похідна від умов епохи, в якій живуть люди, є частиною їхньої свідомості, орієнтована на ту чи іншу систему цінностей, норм поведінки і т.ін.

Отже, поняття честь пов'язують із суспільною оцінкою і визнанням моральних заслуг і достоїнств людини як представника певної спільноти і виконавця конкретної соціальної ролі, роду діяльності (батька, професіонала, публічного службовця, спортсмена тощо). Як зазначав давньогрецький філософ Аристотель: «Для кого навіть честь – дрібниця, для того і все інше нікчемне» [11, с. 390].

Важливо відзначити, що поняття «честь» і «служба» як суспільні явища тісно пов'язані між собою. Не випадково в минулі часи під честю розумілося високе звання, посада. У тлумачному словнику В. Даля йдеться, що честь – це сукупність вищих морально-етичних принципів в особистості. У ній полягає моральна гідність людини, її доблесть, чесність, благородство душі, чиста совість, прагнення слідувати піднесеному ідеалу правди, справедливості, добра, служіння своїй батьківщині [4, с. 113].

Значну роль у професійному житті публічного службовця відіграє професійна честь. Для публічного службовця професійна честь означає:

– по-перше, турботу про честь публічної служби як професійної сфери, до

якої належить конкретний публічний службовець, тобто піклування про те, щоб професійна група була авторитетною частиною суспільства;

– по-друге, турботу про власну професійну честь, тобто про те, щоб конкретний публічний службовець був достойною частиною професійної групи публічних службовців.

До суттєвих здобутків професійної честі бюрократії може належати гордість власною незаангажованістю, об'єктивністю, компетентністю, розумінням державних інтересів. Саме ці риси, на думку багатьох представників професії, можуть вигідно вирізняти публічних службовців від парламентарів та представників громадськості. Важливо не схибити цим здобуткам та не замінити дійсне призначення професії квазі-інтересами (пошуками особистих чи групових вигод). Професійна честь налаштовує професіоналів на чутливе ставлення до власної поведінки та дій колег [2, с. 28].

Таким чином, професійна честь для публічного службовця – це, перш за все, єдність слова і діла.

Чесність нерідко ототожнюють з гідністю. Проте це різні моральні якості. Гідність людини одержує від народження за те, що вона людина, а честь треба заслужити своїми справами. Гідність ґрунтується на принципі рівності всіх людей у моральному відношенні, незалежно від соціального стану, релігійної, расової, національної чи професійної належності та репутації.

Гідність – особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється в усвідомленні нею своєї самоцінності й моральної рівності з іншими людьми; ставлення до людини інших людей, в якому визнається її безумовна цінність [11, с. 94].

Гідність є одним з ключових понять Конституції України (ст. 3, 21, 28, 41, 68, 105). В ній, зокрема, визнано гідність однією з «найвищих соціальних цінностей» в Україні (ст. 3), задекларовано, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (ст. 21) та що «кожен має право на

повагу до його гідності» (ст. 28) [3].

Професійна гідність – самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість у власній цінності як професіонала, почуття самоповаги до власних професійних надбань. Професійна гідність певною мірою базується на почутті професійної честі, оскільки вельми важливою для формування самооцінки є оцінка суспільством значимості тієї чи іншої професії. Тому професійна гідність є багато в чому слідством гідної професії, тобто визначається суспільною значимістю даної професії, її престижем, що склалися громадською думкою. Проте не можна не враховувати і особистого, індивідуального ставлення людини до своєї професії, що аж ніяк не завжди збігається з об'єктивним становищем у суспільстві людей даної професії.

Мати професійну гідність означає оцінювати себе як гідного свого професійного призначення. Для публічного службовця професійна гідність означає:

– по-перше, оцінку конкретним публічним службовцем свого місця в професії;

по-друге, вимогу публічного службовця до оточуючих поважати його як професіонала [2, с. 29].

Тобто професійна гідність публічного службовця тісно пов'язана з його конкретним становищем у колективі, його особистими заслугами і відповідної їм мірою поваги і пошани, тобто пов'язане з честю публічного службовця як представника даної професії, конкретного колективу та всієї публічної служби.

Як показують досвід і наукові дослідження, чим вище розвинуте у публічного службовця почуття особистої й службової гідності, чим більше він дорожить своєю професійною честю, тим більш значуща його соціальна цінність для суспільства. Таким чином, професійна честь та професійна гідність, взаємно доповнюючи одна одну, допомагають підтримувати певний, досить високий рівень моральності публічного службовця.

Професійна моральність для публічного службовця включає в себе і поняття «професійної справедливості». Бути

справедливим не так просто. Публічному службовцю потрібно витратити багато зусиль, щоб досконально дослідити ту чи іншу ситуацію, об'єктивні обставини та прийняти відповідне рішення. Оцінити за шаблоном, за порадою начальства – набагато легше. Але саме професійна справедливість, професійна совість і спонукає публічного службовця бути справедливим, не піддаватися тиску «згори» та інших зацікавлених сторін.

Категорія справедливості грала важливу роль в етиці Аристотеля, була основоположною для таких мислителів, як Дж. Локк, Д. Юм, Р. Спенсер, П. Кропоткін. Інтерес до категорії справедливості особливо проявляється в етичних дослідженнях в Новий час, коли починається розвиток буржуазних демократій, обґрунтовуються ідеї правової держави. Принцип справедливості є основою публічного ладу. Його етичне значення полягає в регулюванні взаємовідносин публічних службовців як професійних «слуг» суспільства з громадянами країни. Він зобов'язує представника держави дотримуватись Конституції України та інших актів законодавства, забезпечувати ефективну роботу відповідно до посадових обов'язків, а також вимагає недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина.

Глибинна суть справедливості як базового принципу етичної професійної поведінки публічного службовця виявляється в низці інших, похідних норм, які формулюють справедливі вимоги до професійної діяльності публічного службовця: професіоналізм, компетентність, чесність, відданість справі, сумлінність, ефективність, кваліфікованість, організованість. У ньому наголошується також на тому, що дії публічного службовця мають бути своєчасними. Наслідком не своєчасності (затримки) дії або прийняття рішення є численні порушення, які спричиняють безладдя у функціонуванні публічних органів і породжують несправедливість та безвідповідальність. На жаль, у законі відсутні норми, які б визначали стандарти виконання службових дій і рішень, як і відповідні санкції за їх порушення. Саме на цей

недолік українських законів особливу увагу звертають як вітчизняні фахівці з публічного управління (В. Авер'янов, С. Дубенко, В. Коваленко, Н. Нижник, В. Цветков та ін.), так і експерти з Європейського Союзу [9, с. 185].

Ще однією важливою професійно-етичною вимогою до публічного службовця є вимога відповідального ставлення до професійної діяльності. Професійна відповідальність – тримання відповіді за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку суб'єкта діяльності, які, як правило, є нормами професійної етики. Професійна відповідальність тісно пов'язана з професійною етикою публічних службовців. Професійна етика – це етика відповідальності (П. Друкер) [1, с. 107].

Відповідальність – складне, багаторівневе явище, що включає в себе економічні, моральні, культурні, психологічні та інші аспекти. Відповідальність також трактується як здійснюваний в різних формах контроль над діяльністю суб'єкта з точки зору виконання прийнятих норм і правил [5, с. 109].

Платон у своїх працях представляє подвійний характер відповідальності: моральна відповідальність та відповідальність перед законом, котра трансформується у відповідальність за його порушення. Відтак йдеться про два аспекти – позитивний (моральна відповідальність перед суспільством, державою) та негативний (відповідальність, що її людина зазнає у випадку порушення встановлених норм). Людина, яка уникла відповідальності, вважає Сократ, почувається набагато гірше, ніж та, котра її зазнала, оскільки така особа не в змозі позбутися страждань та мук совісті, котрі є засобом утримання душі від зла, якщо вона є нерозумною та нечесливою, позаяк після непокараного зла йде більше за обсягом зла, потім – наступне і та – до незкінченності [8].

При прийнятті управлінських рішень мова йде про соціальну відповідальність, тому вона займає значне місце в професійній діяльності публічних службовців. О. Оболенський зазначає, що соціальна відповідальність є важ-

ливою складовою діяльності публічних управлінців. Серцевиною її проблем є особисті цінності управлінців, а етична поведінка публічних службовців значно впливає на довіру звичайних людей до дій уряду та до їх соціальної відповідальності. Публічний службовець у спілкуванні з громадянами повинен постійно відчувати себе представником влади, мати свій імідж, який базується на таких якостях, як професіоналізм, державна позиція, інтереси [6].

Найбільш значущим аспектом соціальної відповідальності є професійна відповідальність, яка є структурним компонентом будь-якої професійної діяльності (також управлінської), яка успішно розвивається. Професійна відповідальність завжди пов'язана з професійними можливостями розуміння і реалізації людиною професійних вимог з урахуванням конкретних умов їхнього виконання. Професійна відповідальність характеризується тим, що особистість приймає свої особисті обов'язки у відповідності з вимогами своєї організації (соціальної групи колективу) і суспільства в цілому [10, с. 193].

Професійна відповідальність у публічному управлінні може існувати як відповідальність перед суспільством у цілому; відповідальність перед державою, окремими групами та представниками суспільства; відповідальність усередині професійної групи, відповідальність перед собою. Професійна відповідальність як відданість професійній етиці та установка на дотримання норм професійно-етичного кодексу демонструє налаштованість на реалізацію місії професії та внутрішню самодисципліну й самоконтроль [1, с. 105].

Отже, професійна відповідальність публічного службовця пов'язана з наявністю соціальних цінностей та специфічних професійних норм і правил, що детерміновані умовами публічної служби і які регулюють поведінку публічного службовця у процесі його діяльності. Вважаємо, що професійна відповідальність у структурі особистості публічного службовця є сукупністю професійно важливих якостей, що проявляються у

діяльності та мають вплив на її ефективність. Тому професійна відповідальність є особливо дієвою, коли вона стає похідною внутрішньої моральної відповідальності людини.

Також слід зазначити, що такі поняття, як «честь службовця», «професійна гідність», «професійна справедливість», «професійна відповідальність», завжди виховувалися і виховуються у великих стабільних структурах і організаціях світу. У розвинених країнах світу, таких як Франція, ФРН, Японія, Англія – честь і відповідальність публічного службовця – невід'ємні професійні якості, які багато в чому регламентують стиль діяльності і впливають на прийняття рішень. У нашій країні, в даний період, виховання публічного службовця упускається, отже, ми не зможемо в майбутньому розраховувати на відданість публічних службовців своїй справі і будемо змушені займатися задоволенням їхніх особистих потреб, як це найчастіше відбувається й тепер.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи опис основних професійно-етичних вимог до чеснот публічного службовця, зазначимо, що служіння заради спільного блага вимагає часом великої жертви – однак не такої, яка б зробила неможливим індивідуальний розвиток особистості (А.Шостек). Видатний юрист А.Ф. Коні свого часу писав: «Служіння лише тоді буде корисним, коли в нього буде привнесена сувора моральна дисципліна, коли інтереси суспільства і людської гідності будуть захищатися з однаковою чуйністю і ретельністю» [2, с. 29]. Саме тому перед професійною етикою публічного службовця постає досить складне та вагомe завдання узгодження професійних та особистих моральних вимог, принципів, цінностей та інтересів.

В свою чергу, саме на тлі падіння суспільної моралі, розпаду загальнолюдських етичних норм у нашому суспільстві і процвітають свавілля, хабарництво чиновників, втрачається ними почуття відповідальності за доручену справу. Тому в умовах сучасної України є необхідність підвищення загальної моральної культури різних верств на-

селення, суспільства в цілому. Тільки так можна вирішити проблеми публічної служби, змінити свідомість політичних еліт, публічних службовців. В свою чергу, формування професійної етики публічних службовців може стати істотним чинником морального піднесення суспільства в цілому.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. Етика державного управління : підручник [Текст] / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.
2. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів [Текст] / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
4. Мельников В. П. Державна служба в Росії: Історичний досвід [Текст] / В. П. Мельников. – М. : РАГС, 2005. – 395 с.
5. Минева Т. М. Развитие нравственной культуры государственных гражданских служащих при реализации программ дополнительного профессионального образования [Електронний ресурс] / Т. М. Минева // Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin): научный журнал. – 2015. – №8 (161). – С. 109-114. – Режим доступа : [http://vestnik.tspu.edu.ru/files/vestnik/PDF/articles/mineyeva\\_t.\\_m.\\_109\\_114\\_8\\_161\\_2015.pdf](http://vestnik.tspu.edu.ru/files/vestnik/PDF/articles/mineyeva_t._m._109_114_8_161_2015.pdf)
6. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посіб. [Текст] / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
7. Омельченко Н. А. Этика государственной и муниципальной службы [Електронний ресурс] / Н. А. Омельченко. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. – 408 с. – Режим доступа: [http://static.ozone.ru/multimedia/book\\_file/1013967246.pdf](http://static.ozone.ru/multimedia/book_file/1013967246.pdf)
8. Охріменко О. О. Соціальна відповідальність: навч. посіб. [Текст] / О. О. Охріменко, Т. В. Іванова. – К. : Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут». – 2015. – 180 с.
9. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія [Текст] / М. І. Рудакевич. – Т. : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
10. Садова М. А. Особливості професійної відповідальності колективних суб'єктів управління персоналом [Текст] / М. А. Садова // Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. – Випуск 13. – 2013. – С. 191-200.
11. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : Словник. [Електронний ресурс] / М. Г. Тофтул. – Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. – 416 с. – Режим доступу : <http://eprints.zu.edu.ua/11783/1/%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BAa-1.pdf>

REFERENCES:

1. Vasylevs'ka, T. E., Salamatov, V. O., Marushevs'kyi, H. B., 2015. Etyka derzhavnoho upravlinnya: pidruchnyk [Ethics in public management]. Kyiv, 204 (in Ukraine).
2. Vasylevs'ka, T. E., 2013. Etyka derzhavnykh sluzhbovtziv i zapobihannya konfliktu interesiv [Ethics of civil servants and preventing conflict of interest]. Kyiv, 76 (in Ukraine).
3. Konstytutsiya Ukrainy : pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 [The Constitution Of Ukraine]. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy 30 (in Ukraine).
4. Mel'nykov, V. P., 2005. Derzhavna sluzhba v Rosiyi: Istorychnyy dosvid [State service in Russia: historical experience]. Moscow, 395 (in Russian).
5. Myneva, T. M., 2015 Razvytye нравstvennoy kul'tury hosudarstvennykh hrazhdanskykh sluzhashchykh pry realizatsyy prohramm dopolnytel'noho professyonal'noho obrazovanyaya [The development of moral culture of civil servants in the implementation of programs of additional professional education] Regime to ecess: [http://vestnik.tspu.edu.ru/files/vestnik/PDF/articles/mineyeva\\_t.\\_m.\\_109\\_114\\_8\\_161\\_2015.pdf](http://vestnik.tspu.edu.ru/files/vestnik/PDF/articles/mineyeva_t._m._109_114_8_161_2015.pdf)
6. Obolens'kyi, O. Yu., 2006. Derzhavna sluzhba: navch. posib. [Public service] Kyiv, 472 (in Ukraine)
7. Omel'chenko, N. A., 2016. Etyka hosudarstvennoy y munitsypal'noy sluzhby [Ethics of state and municipal services]. Regime to ecess: [http://static.ozone.ru/multimedia/book\\_file/1013967246.pdf](http://static.ozone.ru/multimedia/book_file/1013967246.pdf)
8. Okhrimenko, O. O. Ivanova, T. V., 2015. Sotsial'na vidpovidal'nist': navch. posib. [Social responsibility]. Kyiv, 180 (in Ukraine).
9. Rudakevych, M. I., 2007. Profesiyna etyka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriya i praktyka formuvannya v umovakh demokratyzatsiyi derzhavnoho upravlinnya : monohrafiya [Civil servants ' professional ethics: theory and practice of formation in the conditions of democratization of public administration]. Ternopil, 400 (in Ukraine).

10. Sadova, M. A., 2013. Osoblyvosti profesiynoyi vidpovidal'nosti kolektyvnykh sub'yektiv upravlinnya personalom [The features of the professional liability of collective subjects of personnel management]. Mizhnarodnyy naukovyy forum: sotsiologiya, psykholohiya, pedahohika, menedzhment 13, 191-200. (in Ukraine).
11. Toftul, M. H., 2014. Suchasnyy slovnyk z etyky [Modern dictionary of ethics]. Regime to ecess: <http://eprints.zu.edu.ua/11783/1/%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BAa-1.pdf>

**Серьогін Сергій Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [s.m.serjegin@vidr.dp.ua](mailto:s.m.serjegin@vidr.dp.ua)

**Serjogin Serhiy M.** – 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., Dnipro, 49044, Ukraine

**Серегин Сергей Михайлович** – доктор наук государственного управления, профессор  
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной  
академии государственного управления при Президенте Украины  
Адресс: 49044, г. Днепр, ул. Гоголя, 29

**Сорокіна Наталія Григорівна** – кандидат наук з державного управління, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [nata.sorik@gmail.com](mailto:nata.sorik@gmail.com)

**Sorokina Natalya G.** – PhD in public administration, associate professor  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public ad-  
ministration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

**Сорокина Наталья Григорьевна** – кандидат наук государственного управления, доцент  
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной  
академии государственного управления при Президенте Украины  
Адресс: 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

УДК 35.08(4)

doi:10.15421/151642

## Європейські стандарти доброчесної державної служби

Л.В. ПРУДИУС

Національна академія державного управління при Президентові України,  
Київ, Україна

### Авторське резюме

У статті досліджено європейські стандарти доброчесної державної служби. Встановлено, що створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду є одним із основних напрямів реалізації Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Визначено сутність поняття доброчесності. Встановлено, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені у міжнародних договорах і угодах, які ратифіковані Україною. Доведено, що з урахуванням європейських стандартів для забезпечення доброчесної державної служби України застосовують механізми люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців. Запропоновано для подальшого впровадження європейських стандартів доброчесності в Україні розробити новий Кодекс доброчесної поведінки публічних службовців та здійснити заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією: ухвалити закон про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів); прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність.

**Ключові слова:** європейська інтеграція; доброчесність; корупція; корупційні ризики; конфлікт інтересів; електронне декларування

## European standards of the civil service integrity

L.V. PRUDYUS

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv,  
Ukraine

### Abstract

In the article was researched the European standards of the civil service integrity. It was established that corruption is the one of the dangerous threats to human rights, democracy, rule of law, fairness and social justice. Among the risks of corruption of civil service indicated non integrity of civil servants; conflicts of interest; lack of control by management; discretionary power.

It was determined that integrity is the basic principle of the civil service and ethical behavior of the civil servants to ensure public, professional, politically impartial, effective, citizen-oriented civil service, which operates in the interests of the state and society. The core of the integrity principle lie in the action of the civil servant to protect public interest and refusal from prevalence of private interests during exercise powers.

It was proved that the basis of the integrity development in the Ukrainian civil service is the European standards of integrity and fight against corruption determined in international agreements and treaties ratified by Ukraine. It was found that for ensuring of integrity civil service in Ukraine are applied European standards in mechanisms of lustration, avoiding of conflicts of interests, ethical behavior, ethical conducting, and declaration of assets, revenues, expenses and financial obligations of civil servants. It was researched that general principles of the fight against corruption defined in the Civil Law Convention on Corruption, Criminal Law Convention on Corruption and the United Nations Convention against Corruption. It was indicated that important role in the civil service integrity play European standards in lustration sphere.

© Л.В. Прудиус, 2016

It was concluded that the European standards of integrity intended to protect society from corruption, ensure democracy, human rights, rule of law, fairness and social justice.

It was offered for further implementation of the European standards of integrity to develop a new Code of integrity for civil servants and take measures, which contain Anti-Corruption Strategy: adopt a law on the protection of persons who honestly reported regarding corruption offenses (denunciators), in particular a law concerning conducting the inspection of public servants on integrity.

**Key words:** European integration; respectability; corruption; corruption risks; conflict of interests; electronic declaration

## Европейские стандарты добропорядочной государственной службы

А.В. ПРУДИУС

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,  
Киев, Украина

### Авторское резюме

В статье исследованы европейские стандарты добропорядочной государственной службы. Установлено, что создание системы добропорядочной и профессиональной публичной службы в соответствии с международными стандартами и лучшим мировым опытом является одним из основных направлений реализации Антикоррупционной стратегии на 2014-2017 годы. Определена сущность понятия добропорядочность. Установлено, что основой формирования и развития добропорядочности на государственной службе Украины являются европейские стандарты добропорядочности и борьбы с коррупцией, определенные в международных договорах и соглашениях, которые ратифицированы Украиной. Доказано, что с учетом европейских стандартов для обеспечения добропорядочной государственной службы Украины применяют механизмы люстрации, предотвращения конфликта интересов, соблюдения этики поведения, декларирования имущества, доходов, расходов и обязательств финансового характера государственных служащих. Предложено для дальнейшего внедрения европейских стандартов добропорядочности в Украине разработать новый Кодекс добропорядочного поведения публичных служащих и осуществить мероприятия, которые предусмотрены Антикоррупционной стратегией, : принять закон о защите лиц, которые добропорядочно сообщают о коррупционных правонарушениях (изобличителей); принять закон о проведении проверок публичных служащих на добропорядочность.

**Ключевые слова:** европейская интеграция; добропорядочность; коррупция; коррупционные риски; конфликт интересов; электронное декларирование

**Постановка проблеми.** Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоденнішому етапі розвитку держави. Тому створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду визначено одним із основних напрямів реалізації Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблема створення системи доброчесної державної служби в умовах модернізації державної служби та розвитку громадянського суспільства відповідно до європейських принципів належного вря-

дування є надзвичайно актуальною та викликає значний інтерес серед вітчизняних науковців.

Зокрема, Токар-Остапенко О. В. досліджено проблему врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та можливості застосування європейського досвіду в Україні [24], Василевською Т. Е. – етичні виміри громадянськості державного службовця [1], Олуйком В.М. здійснено аналіз правового забезпечення доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [9], Малімоном В.І. – звернуто увагу на актуалізацію етичних кодексів у контексті модернізації системи дер-

жавного управління [7] тощо. Однак, в умовах європейської інтеграції України, незважаючи на значну кількість публікацій з даної проблематики, питання щодо впровадження європейських стандартів доброчесної державної служби потребує подальших досліджень.

**Мета дослідження.** Дослідження проблеми впровадження в Україні європейських стандартів доброчесної державної служби для створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, корупція є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн, має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній і держав, а також для міжнародних установ [5].

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. При цьому за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Тому, під час добору осіб на посаду державного службовця, одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність) [5].

Поняття доброчесності є досить складною категорією. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття доброчесність розглядається як властивість за значенням доброчесний // висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – який живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Який є проявом чесності, моралі [2, с. 308].

На законодавчому рівні такий термін вживається у законах України «Про заходи державної антикорупційної політики в Україні» [17], «Про запобігання корупції» [16], «Про державну службу» [14].

Зокрема, одним із принципів, відповідно до якого здійснюється державна служба, є принцип доброчесності, суть якого полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [14].

Правилами етичної поведінки державних службовців визначено основні ознаки доброчесності, це:

- 1) спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами;
- 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;
- 3) недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами;
- 4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом;
- 5) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій [19].

Таким чином, доброчесність – базовий принцип здійснення державної служби та основа етичної поведінки державних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є головним інструментом запобігання конфлікту інтересів. Поняття корупції розглядається як використання посадовою особою свого службового становища з

метою особистого збагачення. // Підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [2, с. 578].

Ще одним з не менш суттєвих корупційних ризиків є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [5].

Що стосується визначення поняття конфлікту інтересів, то відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» вживається термін «потенційний конфлікт інтересів» – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; «реальний конфлікт інтересів» – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [16].

Важливо відмітити, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені у міжнародних договорах і угодах, які ратифіковані Україною.

На сьогодні з урахуванням європейських стандартів для забезпечення доброчесної державної служби України застосовують механізми люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців. Законом України «Про запобігання корупції» визначено спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикоруп-

ційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [16].

Так, боротися з корупцією потрібно лише шляхом об'єднання спільних зусиль країн. Це є твердим переконанням Ради Європи, оскільки корупція представляє серйозну загрозу основним європейським принципам та цінностям, підриває віру громадян у демократію, порушує принцип верховенства права, являє відмову у забезпеченні прав людини, перешкоджає соціально-економічному розвитку. Тому Комітетом Міністрів Ради Європи у Резолюції (97) 24 було визначено двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, розроблених Мультидисциплінарною групою з питань корупції (ГМС) [13].

Серед них: здійснення ефективних заходів, спрямованих на запобігання корупції, і в цьому зв'язку підвищення поінформованості громадськості та сприяння етичній поведінці; забезпечення скоординованої криміналізації національної та міжнародної корупції; забезпечення для осіб, які виконують обов'язки щодо попередження, розслідування, судового переслідування та винесення вироків стосовно випадків корупції, незалежності, яка б відповідала їх функціям, свободу від неналежного впливу та ефективні засоби для збору доказів, захист для осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, а також збереження таємниці слідства; запровадження необхідних заходів із вилучення та конфіскації доходів, отриманих в результаті корупційних дій, а також заходів для попередження використання юридичних осіб для прикриття корупційних дій; обмеження імунітету від розслідувань, судового переслідування та винесення вироків у справах щодо корупції до рівня, необхідного у демократичному суспільстві; запровадження спеціалізації осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, забезпечуючи їх необхідними засобами та навчанням для виконання покладених на таких осіб або органи завдань тощо [13].

Однак, у резолюції ООН «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації

та перспективи міжнародного співробітництва» від 07 вересня 1990 року наголошено, що необхідно виділяти достатню кількість ресурсів для найму компетентної робочої сили і управлінського персоналу, які забезпечують їх прожитковий мінімум. Коли у зв'язку з розмірами окладу урядових чиновників виникає питання про те, як людина може прогодувати свою сім'ю на свій оклад, можна стверджувати, що у суспільстві існує небезпека корупції [10].

Слід відмітити, що загальні засади протидії корупції визначено у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією [25], Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [6] та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [4].

Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, яку Україна ратифікувала у 2005 році, визначено, що кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду. У конвенції визначено поняття «корупція» як прями чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [25].

У 2006 році Україною ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173) [6] та Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції [4]. Зокрема, згідно з Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією (ETS 173) метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, а тому Держави-члени Ради Європи та інші держави, які підписали цю Конвенцію, переконані у необхідності здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нор-

мативно-правових актів і вжиття превентивних заходів [6].

Крім того, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції встановлено, що запобігати корупції та викоринювати її - це обов'язок усіх держав, а тому кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи:

- розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції (стаття 5);

- забезпечує наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; розширення та поширення знань з питань запобігання корупції (стаття 6);

- прагне в належних випадках створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи приймання на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців і, в належних випадках, інших державних посадових осіб, які не обираються, які: ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності; включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах; сприяють виплаті належної винагороди й встановленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку Держави-учасниці; сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм з метою забезпечення того, що ці особи задовольняють вимоги стосовно правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, а також забезпечують їм спеціалізовану й належну підготовку, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій. Такі програми можуть містити посилання на

кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях (стаття 7);

– заохочує, *inter alia*, невідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб, застосовуючи кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, беручи до уваги Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься в додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 року (стаття 8) [4].

Крім того, відповідно до ч.5 ст.8 Конвенції ООН проти корупції кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [4].

Враховуючи зазначене, Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів держав-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнятої Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) рекомендовано, щоб уряди держав-учасниць заохочували, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, базуючись на модельному кодексі поведінки для державних службовців, який є додатком до цієї Рекомендації; і уповноважує Групу держав проти корупції (ГРЕКО) контролювати її виконання [8].

У пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10 щодо розробки Модельного кодексу поведінки державних службовців зазначено, що:

1) кодекси поведінки мають містити чіткі та конкретні керівні принципи поведінки, на яку організація очікує від своїх членів, та цінності, які вона захищає. Мета кодексу поведінки є по-

трійною: це формулювання етичного клімату, що існує на державній службі; він розтлумачує стандарти етичної поведінки, що вимагаються від державних службовців; інформує громадськість, якої поведінки й ставлення очікувати від державних службовців при спілкуванні з ними. Він є як державним документом, так і основною ідеєю, яку треба донести до кожного державного службовця. Чітке, коротке та доступне письмове описання стандартів, за якими повинна проходити його робота, є основною вимогою.

2) Модельний кодекс повинен бути можливим для адаптування, з модифікацією чи без для більшості державних службовців. Його положення повинні визначати керівні принципи та, в той же час, надавати конкретні поради для використання в конкретних ситуаціях.

3) Кодекси поведінки не повинні обмежуватись протидією корупції. Вони повинні йти далі та просувати високі стандарти етичної поведінки. Вони повинні встановлювати загальні принципи, що охоплюють законність, старанність, ефективність та економію, прозорість, конфіденційність та поведження з інформатією, персональну відповідальність та незалежні судження, справедливе ставлення та чесність, а також професійне навчання [8].

Таким чином, Модельний кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців і перспективу у цій сфері. Це нормування повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст Модельного кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвинутої демократії. Його прийняття сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо [7]. В Україні, починаючи з 2006 року, були зроблені спроби щодо розробки відповідно до Модельного кодексу по-

ведінки державних службовців законопроектів щодо доброчесності державних службовців, однак вони так і не були прийняті, а саме: «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 2362); «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» (реєстр. № 4420); «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (реєстр. № 4420-1) та «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» реєстр. № 4472); Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (який був розроблений Голодержслужбою у 2008 році) [24; 9].

Важливе значення для забезпечення доброчесної державної служби відіграють і європейські стандарти в галузі люстрації, які переважно походять із трьох джерел: Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і судової практики Європейського суду з прав людини; судової практики національних конституційних судів; Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів [3].

Суть цих стандартів можна викласти в таких чотирьох ключових критеріях, що стосуються процедури люстрації: в кожному окремому випадку необхідно довести вину; необхідно гарантувати право на захист, презумпцію невинуватості та право оскаржувати рішення суду; необхідно дотримуватися різних функцій та цілей люстрації а саме: захисту нових демократій, та кримінального права, тобто покарання тих осіб, які вважаються винними; люстрація має чіткі обмеження в часі як щодо термінів виконання, так і щодо терміну перевірки [3].

**Висновки.** Таким чином, європейські

стандарти доброчесності спрямовані на захист суспільства від корупції для забезпечення демократії, дотримання прав людини, правопорядку, чесності та соціальної справедливості.

З метою впровадження європейських стандартів доброчесності у 2014 році Верховною Радою України прийнято пакет законів щодо боротьби з корупцією: закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [17], «Про очищення влади» [21], «Про Національне антикорупційне бюро України» [20], «Про запобігання корупції» [16], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів» [11]; у 2015 році прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» [14], схвалено пакет законів про декомунізацію [15; 18; 22; 23], у 2016 – затверджено Правила етичної поведінки державних службовців [19], схвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році», яким передбачено електронне декларування [12]. Однак, залишаються ще не вирішеними заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією [17], а саме:

- ухвалення закону про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів);
- прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність.

Крім того, з метою подальшого впровадження європейських стандартів доброчесності в Україні, відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців [8], необхідно розробити новий Кодекс доброчесної поведінки публічних службовців з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу» [14] та нових змін до законодавства про запобігання корупції.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Василевська Т. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. - 2011. - №1 (5). - С. 148-153.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – С. 1383.
3. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проект Консультативного висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія : Висновок № 694/2012. – Страсбург. – 30.11.2012. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022).
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU03129.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html) <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
5. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>
6. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
7. Малімон В.І. Актуалізація етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління. / В.І. Малімон, Н.П. Шевченко [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf>
8. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://komitet.in.ua/?p=853>
9. Олуйко В.М. До питання правового забезпечення добросесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави / В.М. Олуйко [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pdf>
10. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку:реалізації та перспективи міжнародного співробітництва : Резолюція ООН від 07.09.1990. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_785](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_785)
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14.10.2014 № 1701-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15.03.2016 № 1022-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>
13. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6.11.1997 [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\\_id=48068&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352)
14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
15. Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років: Закон України від 09.04.2015 № 316-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-19>
16. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
17. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
18. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09.04.2015 № 317-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/317-19>
19. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>.
20. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
21. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
22. Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті: Закон України від 09.04.2015 № 314-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-19>

23. Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років: Закон України від 09.04.2015 № 315-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315-19>
24. Токар-Остапенко О. В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні / О.В. Токар-Остапенко. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.
25. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102).

## REFERENCES:

1. Vasylevska, T., 2011. Etychni vymiry hromadianskosti derzhavnoho sluzhbovtisia [Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka]. 1 (5), p. 148-153. (in Ukrainian).
2. Busel, V.T., 2009. Velykyj tlumachnyj slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy. Perun, Kyiv, Irpin (in Ukrainian).
3. Yevropejs'ka komisiya «Za demokratiyu cherez pravo» (Venecians'ka komisiya). Proekt Konsul'tativnoho vysnovku shhodo Zakonu «Pro vyznachennya kryteriyu dlya obmezheniya povnovazhen» nesennya derzhavnoyi sluzhby, dostupu do dokumentiv ta opryludnennya informaciyi pro kolaboracionizm iz orhanamy derzhavnoyi bezpeky» (Zakonu «Pro lyustraciyu») Kolyshn'oyi Yuhoslavs'koyi Respubliki Makedoniya : [Vysnovok № 694/2012, Strasburh, 30.11.2012]. Access mode: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(document\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(document)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022) (in Ukrainian).
4. Konvenciya Orhanizaciyi Ob'yednanykh Nacij proty korupciyi. [The conception on 31.10.2003]. Access mode: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU03129.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html) (in Ukrainian).
5. Koruptsiini ryzyky v diialnosti derzhavnykh sluzhbovtisiv [Roz'iasnennia Ministerstva yustytysii Ukrainy vid 12.04.2011]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>(in Ukrainian).
6. Kryminal'na konvenciya pro borot'bu z korupciyeyu (ETS 173). [The international document on 27.01.1999 number ETS173]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101) (in Ukrainian).
7. Malimon, V.I., Shevchenko, N.P. Aktualizatsiia etychnykh kodeksiv v konteksti modernizatsii systemy derzhavnoho upravlinnia. [Elektronnyi resurs]. Access mode : <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf> (in Ukrainian).
8. Model'nyj kodeks povedinky dlya derzhavnykh sluzhbovciv (dodatok do Rekomendacij Komitetu ministriv Rady Yevropy vid 11.05.2000 №R (2000) 10 shhodo kodeksiv povedinky dlya derzhavnykh sluzhbovciv). Access mode: <http://komitet.in.ua/?p=853> (in Ukrainian).
9. Oluiiko, V.M. Do pytannia pravovoho zabezpechennia dobrochesnoi povedinky osib, upovnovazhenykh na vykonannya funktsii derzhavy [Elektronnyi resurs]. Access mode : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pdf> (in Ukrainian).
10. Poperedzhennia zlochynnosti ta kryminalne pravosudivnia u konteksti rozvytku:realizatsii ta perspektyvy mizhnarodnoho spivrobotnytstva [Rezoliutsiia OON vid 07.09.1990]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_785](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_785)(in Ukrainian).
11. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shhodo vyznachennia kintsevykh vyhodoo-derzhuvachiv yurydychnykh osib ta publichnykh diiachiv [The Law of Ukraine on 14.10.2014 number 1701-VII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18> (in Ukrainian).
12. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shhodo osoblyvostei podannia sluzhbovymy osobamy deklaratsii pro maino, dokhody, vytraty i zobov'iazannia finansovoho kharakteru u 2016 rotsi [The Law of Ukraine on 15.03.2016 number 1022-VIII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>(in Ukrainian).
13. Pro dvadtsiat kerivnykh pryntsyviv borotby z koruptsiieiu [Rezoliutsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy (97) 24 vid 6.11.1997]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\\_id=48068&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352) (in Ukrainian).
14. Pro derzhavnu sluzhbu. [The Law of Ukraine on 10.12.2015 number 889-VIII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (in Ukrainian).
15. Pro dostup do arkhiviv represyvykh orhaniv komunistychnoho totalitarnoho rezhymu 1917-1991 rokiv [The Law of Ukraine on 09.04.2015 number 316-VIII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-19> (in Ukrainian).
16. Pro zapobihannya korupciyi. [The Law of Ukraine on 14.10.2014 number 1700-VII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (in Ukrainian).
17. Pro zasady derzhavnoyi antykorupciynoyi polityky v Ukraini (Antykorupciyna stratehiya) na 2014-2017 roky. [The Law of Ukraine on 14.10.2014 number 1699-VII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>. (in Ukrainian).
18. Pro zasudzhennia komunistychnoho ta natsional-sotsialistychnoho (natsystskoho) totalitarnykh rezhymiv v Ukraini ta zaboronu propahandy yikhnoi symvoliky [The Law of Ukraine on 09.04.2015 number 317-VIII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/317-19> (in Ukrainian).
19. Pro zatverdzhennya Pravyl etychnoyi povedinky derzhavnykh sluzhbovciv. [The resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine on 11.07.2016 number 65]. Access mode: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311> (in Ukrainian).
20. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy [The Law of Ukraine on 14.10.2014 number 1698-VII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (in Ukrainian).
21. Pro ochyshchennya vlady. [The Law of Ukraine on 16.09.2014 number 1682-VII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (in Ukrainian).

22. Pro pravovyi status ta vshanutannia pam'iaty bortsiv za nezalezhnist Ukrainy u XX stolitti [The Law of Ukraine on 09.04.2015 number 314-VIII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-19> (in Ukrainian).
23. Pro uvichnennia peremohy nad natsyzmom u Druhii svitovii viini 1939-1945 rokiv [The Law of Ukraine on 09.04.2015 number 315-VIII]. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315-19> (in Ukrainian).
24. Tokar-Ostapenko, O.V., 2013. Vrehuliuvannia konfliktu interesiv na derzhavni sluzhbi: mozhlyvosti zastotsuvannia yevropeiskoho dosvidu v Ukraini. NISD, Kyiv (in Ukrainian).
25. Cyvilna konvenciya pro borotbu z korupciyeu. Verkhovna Rada of Ukraine. Access mode: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102) (in Ukrainian).

*Прудиус Леся Василівна – кандидат наук з державного управління  
Національна академія державного управління при Президентові України  
Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Потье, 20  
E-mail: L\_Prud@ukr.net*

*Prudyus Lesya V. – PhD in public administration  
National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine*

*Прудиус Леся Васильевна – кандидат наук государственного управления  
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины  
Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20*

УДК 35.08:005.591.6:005.336.1:303.094.5

doi:10.15421/151643

## Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби

О.А. ЛИНДЮК

Національна академія державного управління при Президентові України,  
Київ, Україна

### Авторське резюме

Результативність процесу модернізації державної служби залежить від здійснення своєчасних контрольних заходів та оцінювання ефективності модернізаційних процесів та складових системи. У статті розглянуто основні проблеми оцінювання ефективності модернізації державної служби, проаналізовано наукові праці із цих питань. Проаналізовано і узагальнено існуючі теоретико-методологічні підходи до процесу оцінювання, визначено методики оцінювання ефективності модернізації державної служби та найбільш поширені методи оцінювання. З'ясовано необхідність застосування комплексної збалансованої системи показників для оцінювання. З метою взаємного узгодження принципів, механізмів та інструментів оцінювання ефективності модернізації державної служби обґрунтовано доцільність застосування системного, цільового, синергетичного, процесного, ситуаційного, стратегічного та ресурсного підходів. Охарактеризовано основні етапи оцінювання ефективності модернізації державної служби? шляхи удосконалення методичних підходів до контролю оцінювання ефективності, на основі чого запропоновано модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. З'ясовано важливість подальшого дослідження методології оцінювання ефективності модернізації державної служби.

**Ключові слова:** державна служба; модернізація; оцінювання ефективності модернізації державної служби; модель оцінювання ефективності модернізації державної служби

© О.А. Линдюк, 2016

## The model for evaluation of the effectiveness of civil service modernization

O.A. LYNDYUK

National academy of public administration, office of the President of Ukraine,  
Kyiv, Ukraine

### Abstract

The effectiveness of the civil service modernization depends on the timely implementation of control measures and evaluating of the effectiveness of modernization processes and system components. The article analyzes the basic problems of evaluation the effectiveness of civil service modernization and scientific papers on these issues. The basic theoretical approaches to the definition of «assessment» and «evaluation» are studied. Existing theoretical and methodological approaches to the assessment process are analyzed and summarized, the main methods of evaluating the effectiveness of the civil service modernization and the most common assessment methods are defined. Eligible for evaluating the effectiveness of civil service modernization are special analytical techniques: functional review, Balanced Scorecard, taxonomic analysis, Key Performance Indicators, methods of multivariate analysis and others. Among the methods of studying consumer expectations about the effectiveness of the civil service modernization such ones are singled out: questionnaires, surveys, interviews, testing, monitoring, analysis of statistical sources, contents of documents, reports and regulatory framework and others. The methods of improving efficiency include: benchmarking, reengineering, performance assessment models and more. The importance of gradual replacement of cost evaluation methods by the results evaluation method is determined. It was shown the need for a comprehensive balanced scorecard to evaluate.

With a view to the mutual agreement of principles, mechanisms and instruments for evaluating the effectiveness of civil service modernization the expediency of a systematic, targeted, synergistic, process, situational, strategic and resource approaches is grounded. Development of theoretical concepts and methodological principles of evaluating the effectiveness of civil service modernization should be based on the harmonious combination (integration) of all these approaches to modernization. Among the models of evaluation of efficiency such ones are studied: the essential, economic and professional models, model CAF, the process model etc. The basic components of evaluation models are analyzed.

The basic stages of evaluating the effectiveness of civil service modernization are characterized. The ways of improvement of methodological approaches to control the evaluation the effectiveness are determined, based on what the model of evaluation of the effectiveness of civil service modernization is proposed. The importance of further research of the methodology of evaluating the effectiveness of civil service modernization is found out.

**Keywords:** civil service; modernization; evaluation of the effectiveness of civil service modernization; the model of evaluation of the effectiveness of civil service modernization

## Модель оценки эффективности модернизации государственной службы

Е. А. ЛЫНДЮК

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,  
Киев, Украина

### Авторское резюме

Результативность процесса модернизации государственной службы зависит от осуществления своевременных контрольных мероприятий и оценки эффективности мо-

дернизационных процессов и составляющих системы. В статье рассмотрены основные проблемы оценки эффективности модернизации государственной службы, проанализированы научные труды по этим вопросам. Изучены основные теоретические подходы к определению понятий «оценивание» и «оценка». Проанализированы и обобщены существующие теоретико-методологические подходы к процессу оценивания, определены основные методики оценивания эффективности модернизации государственной службы и наиболее распространенные методы оценки. Выяснено необходимость применения комплексной сбалансированной системы показателей для оценки. С целью взаимного согласования принципов, механизмов и инструментов оценки эффективности модернизации государственной службы обоснована целесообразность применения системного, целевого, синергетического, процессного, ситуационного, стратегического и ресурсного подходов. Охарактеризованы основные этапы оценки эффективности модернизации государственной службы. Определены пути совершенствования методических подходов к контролю оценки эффективности, на основе чего предложена модель оценки эффективности модернизации государственной службы. Выяснено важность дальнейшего исследования методологии оценки эффективности модернизации государственной службы.

**Ключевые слова:** государственная служба; модернизация; оценка эффективности модернизации государственной службы; модель оценки эффективности модернизации государственной службы

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізаційного розвитку українського суспільства актуальною є проблема оцінювання ефективності модернізації державної служби. Використання результатів оцінювання дає змогу своєчасно виявити наявні проблеми модернізації, оперативно визначати шляхи їх розв'язання, удосконалити модернізаційну діяльність на всіх рівнях влади й підвищити ефективність державної служби. Проте неефективність діючого контролю і оцінювання модернізації державної служби, практична відсутність цих процесів є прогностичною складністю і багатогранністю досліджуваної категорії та процедур її оцінювання, нерозробленість системи чітко визначених загальноприйнятих критеріїв оцінювання і відсутність сталої думки щодо методології оцінювання є свідченням необхідності вирішення зазначених проблем і обґрунтування оптимальної моделі оцінювання ефективності модернізації державної служби.

**Аналіз досліджень і публікацій** свідчить про достатню увагу вітчизняних науковців до проблематики контролю і оцінки ефективності державного управління, діяльності органів державної влади та державних службовців. Зазначені проблеми висвітлені у працях Х. Вольмана, О. Добролюбової, Л. Малярець, Т. Маматової, Л. Приходченко, О. Сергеевої, О. Федорчак, О. Шапран та ін.

Л. Приходченко вивчала підходи до визначення показників і критеріїв оцінювання ефективності державного управління. Про відмінності формування і підсумкового оцінювання, оцінювання процесів і результатів зазначає К. Г. Вайс, питання таксономії моделей оцінювання досліджує Е. Ведунг тощо. Проте аналіз наукових підходів до оцінювання ефективності модернізації державної служби доводить несформованість методологічної бази і відсутність єдиної моделі оцінювання. Більшість наявних моделей не мають чітко визначених критеріїв і методик оцінювання ефективності модернізації державної служби на різних рівнях влади і є описовими й фрагментарними, не дають інтегральної оцінки ефективності. Тому в умовах сьогодення потребують дослідження і уточнення питання, пов'язані з визначенням методологічних засад оцінювання ефективності модернізації державної служби, зокрема розробки моделі її оцінювання.

**Мета дослідження** – обґрунтування особливостей моделі оцінювання ефективності модернізації державної служби. Досягнення мети зумовлює вирішення таких завдань, як: узагальнення теоретико-методологічних підходів до оцінювання, розкриття проблем оцінювання ефективності модернізації державної служби, визначення методики й методів її оціню-

вання, обґрунтування доцільності застосування різних підходів до оцінювання; характеристика етапів оцінювання.

**Виклад основного матеріалу.** У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [8] визначено відповідальних за її реалізацію, періодичність проведення моніторингу, інструменти звітування. Проте загальних показників оцінювання ефективності реалізації окреслених пріоритетів і завдань, а також розвитку системи державної служби не визначено, що не дає змоги оцінити виконання визначених стратегією цілей. З цього приводу правильно зазначила В. Федотова, що «не контролюючи свого теперішнього, людина не може представляти або планувати майбутнє і, відповідно, ясно усвідомлювати своє минуле» [10, с. 16].

Для розуміння широкого спектра інструментів оцінювання ефективності модернізації державної служби важливо чітко визначити поняття «оцінювання». У практичній діяльності часто вживають поряд з терміном «оцінювання» термін «оцінка». Зокрема, К.Г. Вайс визначає оцінювання як систематичну оцінку операцій і результатів програми або політики в порівнянні з комплексом явних і неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики [1, с. 25]. Е. Ведунг називає оцінювання ретельним ретроспективним визначенням достоїнств, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій. Тобто це процес відокремлення вартого від не вартого, цінного від непотрібного. Специфічна роль оцінювання полягає в систематичному накопиченні та вивченні інформації про наслідки дій, діяльність для прийняття раціональних рішень у майбутньому [2]. Під оцінюванням розуміється: процес і логічно втілений в оцінному судженні наслідок усвідомлення позитивної чи негативної значущості явищ, подій та цілей суб'єкта; метод вимірювання, що дає змогу оцінювати наявні у суб'єкта можливості подальшої діяльності, обирати і втілювати в дійсність найбільш оптимальну діяльність (складовими оцінювання є показники,

спираючись на які об'єкт може досягти поставленої мети); функція управління та підфункція контролю; засіб збалансування цілей [4, с. 23]. «Оцінювання застосовується по відношенню до об'єктів різної природи (політики, програми, проекти), на різних рівнях (локальному, регіональному, національному) і в різних галузях. Оцінювання може давати як експліцитний, так і імпліцитний кінцевий продукт: зміну рішення, аналітичну доповідь, форму менеджменту, посередництва, навчання» [17]. В контексті теми дослідження під поняттям «оцінка» розуміємо рівні ефективності, а термін «оцінювання» використовуємо для позначення процесу і процедури дослідження ефективності.

Серед видів оцінювання Х. Вольман розрізняє: первинне, мета-оцінювання, внутрішнє, зовнішнє, прогнозне, попереднє, завершальне, підсумкове та супроводжувальне, а також підходи до оцінювання через вивчення кращих практик і доскональний метод [20]. Систему оцінювання класифікують в залежності від вхідних до її складу показників: уніфікована система оцінки (на основі єдиного набору показників) (Німеччина, Великобританія); оригінальна система оцінки (формується на регіональному рівні з урахуванням умов функціонування і стратегічних цілей розвитку) (США). Існують два способи формування системи оцінювання: активний – ініціатива виходить із органів державної влади різних рівнів (США, Німеччина) і пасивний – регламентується на державному рівні (Великобританія).

Оцінювання ефективності модернізації державної служби методологічно стикається з низкою проблем, які потребують вирішення. Серед них виокремлюють: труднощі у визначенні цілей та у їх відображенні в операційних і вимірних індикаторах; складнощі в отриманні достовірних емпіричних даних для опису показників: чим більш значущий індикатор, тим складніше отримати дані; чим більш віддалена і релевантна мета, тим складніше її операціоналізувати і надати їй конкретну форму [18, с. 120]; хибність прогнозування побічних ефектів і ненавмисних наслідків; трудомісткі дослідні

методи (квазіекспериментальні тощо) рідко застосовні [20].

Оцінювання ефективності модернізації державної служби ґносеологічно пов'язане із сформованою концепцією і стратегією модернізації. Сучасний стан розвитку теорії та практики модернізації державної служби визначається взаємним узгодженням принципів та інструментів модернізації, розроблених у рамках таких ключових підходів: системного, цільового, синергетичного, процесного, ситуаційного, стратегічного і ресурсного. Розробка теоретичних положень і методологічних засад оцінювання ефективності модернізації державної служби має ґрунтуватися на гармонійному поєднанні (інтеграції) всіх зазначених підходів до модернізації.

Важливим методологічним положенням оцінювання ефективності модернізації державної служби є використання системного підходу, основою якого є системне бачення модернізації державної служби як складної динамічної відкритої системи, і полягає в оцінюванні процесів модернізації як «єдиного цілого з узгодженням усіх елементів і частин на основі таких характеристик системи, як цілісність, ієрархічність, цілеспрямованість, взаємозв'язок із зовнішнім середовищем, самоорганізація, структурність» [11]. Суб'єкт модернізації має чітко уявляти ключові функціональні складові державної служби як системи, враховувати їхню роль і значення у модернізаційних процесах, можливості щодо адаптації до вимог зовнішнього середовища і забезпечення дієздатності державної служби.

Використання системного підходу до оцінювання ефективності модернізації державної служби орієнтує методологію дослідження об'єктів оцінювання як систем, дозволяє представити державну службу як цілісний комплекс взаємопов'язаних підсистем та їхніх елементів, які мають специфічні особливості та цілі для кожної з підсистем, а також обумовлює системне бачення основних напрямів і етапів модернізації, які слід реалізувати для досягнення мети і цілей, формування взаємозв'язків між ними і врахувати при розробці плану заходів з метою забезпечення синергетичного ефекту [4, с. 25].

Для формалізації опису постановки цілей і їх досягнення використовується цільовий підхід [3, с. 199]. Синергетичний підхід дає змогу дослідити оцінювання ефективності модернізації державної служби як цілісний об'єкт із урахуванням процесу самоорганізації. Встановлення точок біфуркації необхідно для визначення векторів розвитку оцінювання модернізації у сфері державної служби. Процесний підхід базується на дослідженні ефективності модернізації державної служби як певного процесу, який складається з певних етапів. Ситуаційний підхід зосереджує увагу на застосуванні специфічних прийомів і методів оцінювання об'єкта модернізації, тобто набір обставин, які впливають на стан державної служби в конкретний період часу. Використання стратегічного підходу дає змогу визначити зміст оцінювання ефективності модернізації як процесу адаптації державної служби до сучасних вимог, враховуючи внутрішні можливості системи, часові і ресурсні обмеження модернізації. У ході обґрунтування основ оцінки слід врахувати ресурсні обмеження, які визначають можливості та результативність програм модернізації [4, с. 25].

Зважаючи на недостатність методологічної бази й відсутність єдиної методики комплексної оцінки питання методології оцінки ефективності модернізації державної служби потребує подальших досліджень. Дослідниками пропонуються різні методології оцінки ефективності державного управління, багато з яких запозичені з приватного сектора. Прийнятними для оцінювання ефективності модернізації державної служби є спеціальні аналітичні методики, які пропонує міжнародна методика для оцінки ефективності діяльності державних органів. Серед методик дослідники виділяють: функціональний огляд для виявлення дублюючих функцій окремих органів державної влади, а також недоліків у системі підзвітності [15]; концепцію збалансованої системи показників ефективності [14] – увага приділяється взаємозв'язку окремих показників результативності між собою з метою максимізації оцінки їх сукупного впливу на кінцевий ефект; метод таксономічного аналізу для оцінювання складових систе-

ми; ключові показники результативності для вибору найбільш важливих показників результативності, які максимально характеризують кінцевий ефект; методи багатовимірного аналізу (кількісний інструмент дослідження процесів, що описуються великою кількістю характеристик): кластерний аналіз, факторний аналіз, кореляційний аналіз, регресний аналіз. Використання інструменту *tableau de bord* (Tb) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками різних показників дасть змогу об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей з допомогою конкретних показників й узгоджувати визначені заходи для досягнення цільових показників. Також можливе використання методу освоєного обсягу для оцінювання процесу реалізації програм розвитку для порівняння фактичних результатів із запланованими і об'єктивної оцінки виконання програм, встановлення ступеня відповідності початкового плану, що підвищує ефективність цільового програмування [9, с. 168] тощо. Серед методів вивчення очікувань споживачів щодо ефективності модернізації державної служби викремимо: анкетування, опитування, інтерв'ювання, тестування, спостереження, аналіз статистичних джерел, змісту документів, звітності і нормативно-правової бази тощо. До методів удосконалення ефективності відносять: бенчмаркінг (порівняльний аналіз ефективності на основі системи взаємопов'язаних показників [12, с. 156]); реінжиніринг (передбачає відмову від застарілих правил, систем та структур і пропонує нові способи організації діяльності з метою істотної зміни її показників), використання моделей оцінки якості роботи (наприклад, тотальне управління якістю (ґрунтується на взаємозв'язку потенціалу органів державної влади і результатів діяльності при постійному співставленні тактичних із стратегічними цілями та залученні службовців у процеси контролю якості), ISO9000 (обов'язок влади забезпечувати якісними послугами усіх громадян, відповідно до стандартів, найбільш економічним і ефективним

шляхом), формування «робочих мереж» (самоорганізація, посилення ролі громадянського суспільства, відмова від ієрархічних структур, перехід до мережевої структури), функціональний аналіз, аудит) [7, с. 277]. Оцінюючи ефективність модернізації державної служби доцільно використовувати такі методи, як: соціологічні, економічні та політологічні; кількісні і якісні, порівняння, експертних оцінок, моделювання; аналіз документації, витрат/вигід, економетрику; проведення опитувань, експертних і глибинних інтерв'ю; статистичні дослідження тощо. Можливе використання комбінації кількісних, якісних та експертних методів. При оцінюванні діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами. Зазначене підтверджує С. Кульман: «Методики і техніки дають змогу вимірювати результативність безпосередньо пов'язані з філософією «нової моделі управління», відповідно до якої базова інформація про результати і побічні впливи адміністративної діяльності призводить до більш орієнтованої на конкретні результати схеми прийняття рішень та розподілу ресурсів у державному управлінні» [15]. Тому і при оцінюванні ефективності модернізації державної служби слід використовувати методи оцінювання за результатами. Однак для дієвості цих процесів і методик у зазначеній сфері необхідно сформувати збалансовану систему оцінювання ефективності.

Запропоновані Г. Саймоном етапи оцінки ефективності державного управління актуальні і для оцінювання ефективності модернізації державної служби. Такими етапами є: з'ясування які та чії саме цілі (цінності) модернізація державної служби прагне втілити з максимальним результатом; вибір методів визначення рівня досягнення поставлених цілей; розгляд можливих альтернатив процесу реалізації цілей і порівняння реальних результатів і витрат із альтернативними. Найскладнішим вбачається визначення мети модернізації державної служби в реальних і об'єктивних термінах, що піддаються вимірюванню [17, с. 504–505].

О. Масленнікова зазначає, що для досягнення поставлених цілей модернізації державної служби необхідні наступні етапи: 1) проведення комплексної діагностики, направленої на інвентаризацію ресурсів і оцінку потенціалу стійкості управляючої системи; 2) визначення стратегії розвитку на основі аналізу можливих альтернатив і агентів майбутніх змін; 3) розробку системи критеріїв і показників ефективності діяльності органів влади, а також стандартів професійної службової діяльності; 4) застосування системи контролю, який дозволить виявити ступінь відповідності вибраної моделі державної служби вибраній стратегії, скоригувати управлінські рішення, оцінити дієздатність організаційних процедур. Аналіз і оцінка як складові частини процесу модернізації мають бути строго визначені по часу, формах, процедурах, наслідках [5, с. 21-22].

У розгорнутій формі модель ефективної модернізації доцільно описати як набір наступних процедурних принципів: 1) визначення ефективності в референтних поняттях (безпосередні та кінцеві результати); 2) визначення вимірюваного рівня бажаних досягнень (цілі модернізації, стандарти); 3) визначення ступеня, коли результати можна вважати досягнутими з використанням індикаторів ефективності (вимір ефективності та результативності, їх моніторинг); 4) надання звітності за досягнутими результатами із врахуванням використаних ресурсів [13, с. 151].

Європейські державні установи використовують модель САФ (загальної структури оцінювання), основою якої є розуміння, що найкращі результати діяльності, результати для громадян, працівників і суспільства досягаються професійним керівництвом, яке реалізує стратегії, мотивує працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів [6, с. 4]. У такій моделі оцінюються сама організаційна система, її системні чинники, процес і результати, що потребують відповідності певним мінімальним стандартам якості та спонукають організації аналізувати вимоги замовників, визначати процеси, які сприяють виконанню завдань, і забезпе-

чувати постійний контроль цих процесів.

Розгорнуту класифікацію моделей оцінювання в державному управлінні подає Е. Ведунг, до яких відносить: сутнісні, економічні й професійні. Сутнісні моделі включають оцінювання: за цілями (досягнення мети та оцінка впливу); за результатами (моніторинг результатів); за системними компонентами (модель всебічної оцінки); за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг); за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін). Серед професійних моделей він виділяє: експертне оцінювання та самооцінювання [2]. О. Шапран модель оцінювання окреслює як систему з таких складових: об'єкт оцінювання (державний апарат у цілому, державний орган, програма діяльності чи захід); предмет (міра відповідності фактично досягнутих результатів із запланованими) і суб'єкт оцінювання (громадяни, суспільство), мета діяльності об'єкта, критерії результативності (диференційовані для різних об'єктів оцінювання), показники їх досягнення, система оцінок і шкала оцінювання, методи (рейтингового оцінювання, інтерв'ю, заданого розподілу оцінок, вільного бального оцінювання, 360 градусів, опитування тощо) і наслідки оцінювання [11]. Розрізняють і процесну модель, яка побудована на синтезі моделей окремих процесів у їх послідовній реалізації, яка є механізмом поступового впровадження процесу постійного вдосконалення в межах наявних процесів. Ухвалення своєчасних заходів дозволяє направити подальший процес модернізації в оптимальне русло і перейти на вищу траєкторію змін. Для цього необхідно оцінити всі потенційні ризики (скласти карту ризиків) і розробити оперативні плани з управління ризиками (превентивний і надзвичайний).

Зважаючи на зазначене вище, пропонуємо наступну модель оцінювання ефективності модернізації державної служби: 1) виділити ключові напрями модернізації; 2) за визначеними напрямками модернізації слід визначити основні цілі; 3) розробити стандарти оцінки ефективності модернізації державної служби; 4) визначити систему показників, систему оцінок та шкалу оцінюван-

ня ефективності модернізації державної служби; методи оцінювання. Важливо «структурувати цілі, критерії і показники оцінки для прийняття рішень у тривимірному просторі (ієрархічні рівні, потенціали, процеси)» [3, с. 197], зосередити увагу на кінцевих результатах, а не на проміжних, враховувати довгострокову перспективу при формуванні модернізаційної політики та думку суспільства при визначенні подальших шляхів модернізації, а також забезпечити відповідність, чутливість, простоту, доступність, надійність, практичність, об'єктивність, дешевизну, репрезентативність оцінювання.

**Висновки.** Проведено узагальнення запропонованих ученими методів і моделей оцінювання ефективності модернізації державної служби. Оцінювання і модернізація досліджувалися вченими зазвичай окремо. Їх взаємозв'язку увага майже не приділялася. Хоча оцінювання направлене на вдосконалення результатів проведення модернізації і максимізацію ефективності впливу різних програм

свідчить про необхідність взаємозв'язку оцінювання і модернізації. Оцінювання ефективності модернізації державної служби – важлива складова системи контролю проходження цих процесів. Правильний вибір моделі оцінювання сприяє об'єктивності та всебічності цього процесу. Зважаючи на багатовимірність об'єктів державної служби при оцінюванні ефективності модернізації, широке застосування методів багатовимірного статистичного аналізу дасть змогу групувати об'єкти контролю і моніторингу, вивчати їх у динаміці, а також визначити якісні агреговані показники для опису об'єктів модернізації і для моніторингу прогресу її відображення її результатів.

Важливим вбачається завчасне здійснення оцінювання програм і стратегій модернізації державної служби, причому таке ex-ante оцінювання має бути як внутрішнім, проведеним у межах інститутів державної служби, відповідальних за здійснення програми, так і зовнішнім – із залученням експертів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Вайс Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики : пер. с англ. / Керол Г. Вайс ; под общ. рук. Р. Ткачук, М. Корчинська. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. – 671 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеувиго, 2003. – 350 с.
3. Костирко Р. О. Системно-цільовий підхід до організації внутрішнього контролю для прийняття управлінських рішень / Р. О. Костирко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 3 (93). – С. 197–206.
4. Малярець Л. М. Збалансована система показників в оцінці діяльності підприємства. Наукове видання. / Л. М. Малярець, А. В. Штеревея. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2008. – 188 с.
5. Масленникова Е. В. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений / Е. В. Масленникова, Л. Н. Татаринова // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 20–28.
6. Общая схема оценки САФ : Совершенствование через самооценку [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.epra.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf>
7. Олійник Д. В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління / Д. В. Олійник // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 275–283.
8. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки ухв. розпор. КМУ від 24 черв. 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page2>
9. Федорчак О. Оцінювання процесу реалізації програм соціально-економічного розвитку регіону на основі методу освоєного обсягу / О. Федорчак. // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 40. – С. 159–168.
10. Федотова В. Г. Хорошее общество : моногр. / В. Г. Федотова – М. : Прогресс-Традиция, 2005. – 544 с.
11. Шапран О. Ю. Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціальних послуг: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Держ. служба» / О. Ю. Шапран; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2012. – 20 с.
12. Шахов В. М. ISO 9000. Системы управления качеством: от идеи до воплощения : монография / \В. М. Шахов, А. Л. Голубенко, Р. В. Петренко. – Луганск : ОАО «ЛЮТ», 2004. – 204 с.
13. Davies I. C. Evaluation and Performance Management in Government / I. C. Davies // Evaluation, 1999. Vol. – 5(2). – 150–159.
14. Kaplan R. S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / R. S. Kaplan, D. Norton // Harvard Business Review. – (Jan.–Febr. 1996). – 74, no. 1. – P. 75–85.
15. Kuhlman, S. Performance Measurement and Performance Comparison in German Local Governments / S. Kuhlman. 2004. P. 34–46.
16. Manning N. Modernization of the federal civil service. Methodology for functional reviews. In : Paper produced for the Russian Federation Government. / N. Manning, N. Parison. – Washington/Moscow, 2001. – 95 p.

17. Perret B. L'évaluation des politiques publiques / B. Perret. – Paris : «La Decouverte», 2001. – 124 p.  
 18. Pollitt C. Evaluating in public sector reforms : an international perspective [Электронный ресурс] / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Режим доступа : [http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO04025\\_bouckaert.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO04025_bouckaert.pdf)  
 19. Simon H. Public Administration / H. Simon, D. Smithburg, V. Thompson. – N.Y. : Alfred A. Knopf, 1950. – 600 p.  
 20. Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a «third wave» of evaluation? / H. Wollmann (ed.). // Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton : Edgar Elgar, 2003. – P. 1–11.

## REFERENCES:

1. Vajs Kerol, H., 2000. Otsiniuvannia: Metody doslidzhennia proham ta polityky [Evaluation: methods research programs and policies]. Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy», Kyiv, Ukraine.  
 2. Vedunh, E., 2003. Otsiniuvannia derzhavnoi polityky i proham [Evaluation of public policies and programs]. Vseuvyto, Kyiv, Ukraine.  
 3. Kostyrko, R.O., 2009. Systemno-tsil'ovyy pidkhid do orhanizatsii vnutrishn'oho kontroliu dlia pryjniattia upravlin's'kykh rishen' [System-target approach to organization of internal control for managerial decision-making]. Aktual'ni problemy ekonomiky. 3(93), 197–206.  
 4. Maliarets', L.M., 2008. Zbalansovana systema pokaznykiv v otsintsi diial'nosti pidpriemstva [Balanced Scorecard in the evaluation of the company]. KhNEU, Kharkiv, Ukraine.  
 5. Maslennikova, E.V., 2004. Modernizacija gosudarstvennoj sluzhby: ocenka processa reform i ogranichenij [Modernization of the Civil Service: Assessment of Reforms and Threats]. Vestnik PAGS. 7, 20–28 (in Russian).  
 6. Obshhaja shema ocenki CAF : Sovershenstvovanie cherez samoocenku [The total assessment scheme CAF: improvement through self-evaluation]. Retrieved from URL <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf>  
 7. Olijnyk, D.V., 2013. Suchasni metody otsinky efektyvnosti diial'nosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia [Modern methods of efficiency assessment of public administration bodies activity]. Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia. 34, 275–283.  
 8. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016-2020 r. [Modernization of the Civil Service: Assessment of Reforms and Threats]. 2016. Retrieved from URL <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page2>  
 9. Fedorchak, O., 2014. Otsiniuvannia protsesu realizatsii proham sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku rehionu na osnovi metodu osvoienoho obsiahu [Implementation assessment of programs on socio-economic development of a region on the basis of the earned value technique]. Eefektyvnist' derzhavnoho upravlinnia. 40, 159–168.  
 10. Fedotova, V.G., 2005. Horoshee obshhestvo [Good society]. Progress-Tradicija, Moskva, Rossyia.  
 11. Shapran, O.Yu., 2012. Iu. Evaluation of professional activity results of public servants in Ukraine in social service sphere. The thesis for Candidate Degree in Public Administration. Kyiv, Ukraine.  
 12. Shakhov, V.M., 2004. ISO 9000. Systemy upravleniya kachestvom: ot ydey do voploscheniya [ISO 9000. Quality management system: from idea to realization]. OAO «LOT», Luhansk, Ukraine.  
 13. Davies, I.C., 1999. Evaluation and Performance Management in Government. Evaluation. 5(2), 150–159.  
 14. Kaplan, R.S., 1996. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harvard Business Review, 74(1), 75–85.  
 15. Kuhlman, S., 2004. Performance Measurement and Performance Comparison in German Local Governments. 34–46.  
 16. Manning, N., 2001. Modernization of the federal civil service. Methodology for functional reviews. Washington/Moscow. USA/Rossyia.  
 17. Perret, B., 2001. L'évaluation des politiques publiques. La Decouverte, Paris, France.  
 18. Pollitt, C., Evaluating in public sector reforms : an international perspective Retrieved from URL [http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO04025\\_bouckaert.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO04025_bouckaert.pdf)  
 19. Simon, H., Smithburg, D., Thompson, V., 1950. Public Administration. Alfred A. Knopf, N.Y., USA.  
 20. Wollman, H., 2003. Evaluation in Public-sector reform: Toward a «third wave» of evaluation? Edgar Elgar, Cheltenham/Northampton.

*Лундюк Олена Анатоліївна – кандидат наук з державного управління  
 Національна академія державного управління при Президентові України  
 Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Поттьє, 20  
 E-mail: lundyuk@ukr.net*

*Lundyuk Olena A. – PhD in public administration  
 National academy for public administration under the President of Ukraine  
 Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine*

*Лундюк Елена Анатольевна – кандидат наук государственного управления  
 Национальная академия государственного управления при Президенте Украины  
 Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Поттьє, 20*

## УМОВИ ПРИЙМАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДО ДРУКУ

**1. Технічні вимоги.** Статті приймаються на електронному носії або електронною поштою: aspects@ua.fm. Обсяг – не менше 12 сторінок. Вимоги до параметрів тексту: формат аркуша – А4 (210x297 мм), поля – 2 см, розмір символу (кегель) – 14, інтервал – 1,5. Текстові матеріали повинні бути підготовлені в редакторі MS Word (\*.doc). Сторінки нумерувати не потрібно. До статті наводиться УДК (у лівому верхньому куті). Таблиці та рисунки повинні бути пронумеровані відповідно до змісту статті. Статистична та інша деталізація наводиться під таблицею у примітках. Табличні матеріали розміщують у тексті безпосередньо після першої згадки про них. Рисунки нумерують у порядку їх обговорення в тексті. Усі елементи тексту в зображеннях (графіках, діаграмах, схемах), якщо це можливо, повинні мати гарнітуру Times New Roman. Зображення після сканування при роздрукуванні повинно бути чітким, не гіршим за чіткість основного тексту.

**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 подається українською, російською, англійською мовами. Звертаємо увагу на необхідність вказати не довільний переклад, а загальноприйнятну або офіційну назву наукового закладу.

**3. Вимоги до структури статті.** Статті приймаються однією з трьох мов – українською, російською, англійською. 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 українською, російською, англійською мовами. Обсяг близько 1100–1400 знаків. Ключові слова: 4–6 слів, жодне з яких не дублює слова з назви статті.

«Abstract» (реферат англійською мовою). Обсяг 2200–2800 знаків. Реферат повинен бути чітким та інформативним, оригінальним, змістовним, структурованим, «англомовним» (написаним бездоганною англійською мовою).

**5. Бібліографічні посилання** («Библиографические ссылки» чи «References») подаються в кінці статті (розмір символу (кегель) – 12, інтервал – 1). Список літератури повинен включати не менше 10 посилань, бажано, щоб частина їх була видана не раніше як 5 років тому. Перелік літературних посилань наводиться за алфавітом, а не за порядком згадування у тексті. Приклади на сайті видання [www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua).

**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, крім 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. Автори, які не мають наукового ступеня, супроводжують свої наукові статті рецензією наукового керівника – кандидата/доктора наук за фахом публікації або витягом із протоколу засідання кафедри про рекомендацію статті до друку. Для науковців, які мають вчений ступінь, такої умови не висувається. Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр і прізвищ несуть автори матеріалів. Редакція залишає за собою право на незначні редагування і скорочення, а також літературні виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора). Редакційна колегія наукового видання залишає за собою право відхиляти статті, які не відповідають вимогам і тематиці журналу.

**8. Публікації** здійснюються на платній основі після затвердження статті членами редакційної колегії.

**9. Детальна інформація** щодо умов публікації та приклади оформлення статей на сайті видання [www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

### РЕДАКЦІЯ ПРИЙМАЄ ДО ДРУКУ СТАТТІ, РЕЦЕНЗІЇ ТА НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адреса: вул. С.Хороброго (Чкалова), 25, м. Дніпро, Україна, 49000 (з 9.00 до 18.00)  
Тел.: +38(056)744-42-39, 744-38-35, aspects@ua.fm, [www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

## REQUIREMENTS FOR ACCEPTANCE OF MATERIALS FOR PRINT

**1. Technical requirements.** Articles are accepted in electronic form or by electronic mail [aspects@ua.fm](mailto:aspects@ua.fm). Volume - no less than 12 pages. The requirements for the text format - A4 (210x297 mm), margins - 2 cm, the size of the symbol (body size) - 14, the interval - 1.5. Please use MS Word (\*.doc). Please use the table function, not spreadsheets, to design tables. Tables should be self-explanatory. Tables are placed in the text just after its first reference. They should be mentioned and numbered consecutively (e.g. Table 1). Please provide an informative title at the top of the table. Each column should carry a brief heading. Tables will be reproduced in the journal as presented in the final submission. Please do not insert huge tables, which cannot be fit within the page margins. Details of statistics and description should be disposed beneath the table body as a footnote. Use asterisks for significance values and other statistical data. All figures should be referred in the text and numbered consecutively. Please use MS Excel or Statistica (StatSoft Inc.) to design graphs and diagrams. Use Times New Roman font in the figures. Caption must appear beneath the figure and should make the figure sufficiently understandable apart from the text. Lettering and symbols should be explained in the caption and only exceptionally in the figure. Figures should be of good quality. Colour figures will appear in the downloadable files, but paper will be printed in black and white. Figures should be fit to the text area and embedded.

**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 Ukrainian, Russian and English languages. 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 journal 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. Abstract should have 1500–2800 characters. The abstract should be informative and full of substance. Please do not use any undefined abbreviations or unspecified references. The abstract should be understandable without reading the paper. Keywords: 4 - 6 items.

**5. References.** Review paper may have any number of sections of any names. Only Conclusion is obligatory. Cite references in the text by name and year in parentheses. Please use the following reference style in the text: one author – (Vinson, 1997), 2 authors – (Vargo and Laurel, 1994; Vargo and Hulsey, 2000), 3 and more authors – (Davis et al., 1989; Jones et al., 1978).

**6.** The publication of articles is made after internal and external reviews. Authors who have no academic degree, research papers accompanying the scientific supervisor - PhD / Doctor of science degree for publication or extract of the minutes of the recommendation of the Department of the article for publication. For researchers who have an advanced degree such conditions are not required. The authors are responsible for the content, the accuracy of the facts, quotes, numbers and names. The editors reserve the right for a little change and reduction, as well as literary fix articles (with preservation of the main conclusions and style of the author).

**7.** They are published for a fee after the approval of the members of the editorial board article.

**8.** Detailed information about the conditions of publication and examples of articles submission is on the site of Publishing Office [www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

### EDITORIAL BODY TAKES FOR PRINTING ARTICLES, REVIEWS AND SCIENTIFIC REPORTS FROM PUBLIC ADMINISTRATION

Address: 25, S.Khorobroho (Chkalova) Street, Dnipro, Ukraine, 49000 (from 9.00 till 18.00)  
Tel. : +38 (056)744-42-39, 744-38-35, [aspects@ua.fm](mailto:aspects@ua.fm), [www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)