



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



# АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

№ 35-36 (9-10) 2016

Заснований у 2013 році. Виходить щомісяця.  
Індекс журналу в каталозі передплатних видань України - 86192  
Свідоцтво про реєстрацію КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

Журнал зареєстровано та проіндексовано у таких міжнародних наукометричних каталогах та базах даних:  
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2015 - 58,67); Google Scholar; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor;  
Vsenauki.ru; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; General Impact Factor; SIS Scientific Group; DOAJ

**ЗАСНОВНИКИ** ВНЗ «Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України»  
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

**ВИДАВЕЦЬ** Видавництво «Грані»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 2131 від 23.05.2005

**РЕДАКЦІЯ** **Головний редактор:** Квітка С.А.  
**Випусковий редактор:** Яценко Н.Ю.  
**Комп'ютерне макетування:** Анастасова А.О.  
**Коректор української та російської мов:** Туранська А.М.  
**Коректор англійської мови:** Комлева Ю.В.

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

<b>Серьогін С.М.</b>	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії	<b>Крушельницька Т.А.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Баштанник В.В.</b>	д. держ. упр., проф.	<b>Липовська Н.А.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Бобровська О.Ю.</b>	д. держ. упр., проф.	<b>Маматова Т.В.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Бородін Є.І.</b>	д. і. н., проф.	<b>Прокopenko Л.Л.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Гугнін О.М.</b>	д. філос. н., проф. (Польща)	<b>Рудік О.М.</b>	к. політ. н., доц.
<b>Дрешпак В.М.</b>	д. держ. упр., доц.	<b>Хожило І.І.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Квітка С.А.</b>	к. філос. н., доц.	<b>Чубара Томаш</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Кринична І.П.</b>	д. держ. упр., проф.	<b>Шаров Ю.П.</b>	д. держ. упр., проф.

**АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:** вул. С.Хороброго (вул. Чкалова), 25, оф. 21, Дніпро, Україна, 49000  
+38(056)744-38-35  
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України (протокол № 09/197 від 20.09.16).

**Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, назв підприємств, організацій, установ та іншої інформації несуть автори статей.**  
Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.

**Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.**  
**Відповідальність за зміст рекламних оголошень несе рекламодавець.**

Віддруковано у ПП Тремпольцев, Україна, 49066, Дніпро, вул. Мирна, 21



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



## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 35-36 (9-10) 2016

Founded in 2013. Academic monthly journal.  
Subscription index in Ukraine - 86192  
Registration license: KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

---

Order № 642 of 26 May 2014 by the Ministry of Education and Science of Ukraine was given the status of specialized publication on public administration

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

The journal is registered and indexed in the following international catalogues and databases:  
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2015 - 58,67); Google Scholar; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor; Vsenauki.ru; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; General Impact Factor; SIS Scientific Group; DOAJ

---

<b>FOUNDER</b>	Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29 №
<b>PUBLISHED</b>	Publishing house «Grani» Publishing license: ДК № 2131 від 23.05.2005
<b>EDITORIAL</b>	<b>Editor in Chief:</b> Kvitka S.A. <b>Managing Editor:</b> Yatsenko N.Yu. <b>Computer modeling:</b> Anastasova A.O. <b>Proof Ukrainian and Russian languages:</b> Turans'ka A.M. <b>Proof of English:</b> Komleva Y.V.

### EDITORIAL BOARD

<b>Seryohin S.M.</b>	Full Prof. Dr., head of editorial board	<b>Krushel'nyts'ka T.A.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Bashtannyk V.V.</b>	Full Prof. Dr.	<b>Lypovska N.A.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Bobrovs'ka O.Yu.</b>	Full Prof. Dr.	<b>Mamatova T.V.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Borodin E.I.</b>	Full Prof. Dr.	<b>Prokopenko L.L.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Huhnin O.M.</b>	Full Prof. Dr. (Poland)	<b>Rudik O.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Dreshpak V.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.	<b>Hozhylo I.I.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Kvitka S.A.</b>	Assoc. Prof. Dr.	<b>Czubara Tomasz</b>	Full Prof. Dr. (Poland)
<b>Krynychna I.P.</b>	Full Prof. Dr.	<b>Sharov Yu.P.</b>	Full Prof. Dr.

**EDITORIAL OFFICE** 25, S.Khorobroho (Chkalov) Str., office 21, Dnipro, Ukraine, 49000  
+38(056)744-38-35  
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

---

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 № 09/197 dated 20.09.16).

---

**Responsibility for facts, quotations, private names, enterprises and organizations titles, geographical locations etc. to be bared by the authors.**  
**The editorial office and board do not always share the views and thoughts expressed in the articles published.**  
**Reprints and translations are allowed on the written consent with the editorial office and the author.**  
**Responsibility for the advertisement contents to be bared by the advertiser.**

Printing facilities: PE Tremboltsev, 21, Mirna Str., Dnipro, Ukraine, 49066



## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Скіць С.В. Інститут президентства: лідерство та організаційна культура	5
Зубчик О.А. Хронополітика: методологічні аспекти дослідження публічної політики	16
Подскальна О.А. Генезис державного управління у сфері цивільного захисту в Україні в роки незалежності	25

### МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Ворона М.І. Освітні кластери як інструмент державної політики на ринку освітніх послуг	34
Гусаков С.І. Реструктуризація корпоративного сектора національної економіки: зміст та механізми здійснення	42
Держановська С.Л. Реалізація політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини	54
Козак В. І. Стратегічний підхід як необхідна складова системи публічного управління в умовах децентралізації	63

### КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Сидоренко Н.С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду	71
Онуфрієнко О.В. Розвиток європейської державної (публічної) служби: від модернізації до постмодернізації	78
Ботвінов Р.Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка	91



---

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Skic' S.V. The presidency: the problem of leadership	5
Zubchik O.A. Chronopolitics: methodological aspects of public policy research	16
Podskal'na O.A. Genesis of public administration in sphere of civil protection in Ukraine during its independent years	25

### MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

Vorona M.I. Educational clusters as a tool of public policy on the market of educational services	34
Gusakov S.I. Restructuring of the corporate sector of national economy: content and mechanism of realization	42
Derzhanovska S.L. Realization of political and administrative leadership by the Presidential Ombudsman for children's rights	54
Kozak V.I. Strategic approach as an essential component of the public management system under decentralization	63

### PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE

Sidorenko N.S. Interpretation of the concept of "public service" with consideration for foreign experience	71
Onufriienko O.V. The development of the European public service: from modernisation to post-modernisation	78
Botvinov R.G. Typology of the governmental services: terminological polemics	91



УДК351:354:342.518:328.18

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 5-15.  
doi:10.15421/152016845  
www.aspects.org.ua

## Інститут президентства: проблема лідерства

С.В. Скіць<sup>1</sup>

Розглянуто етапи становлення президентства в Україні. З метою з'ясування оптимальної системи управління показано умови стабільного функціонування інституту президентства за президентської, змішаної та парламентарної форми республіки. Досліджено різні моделі політичних систем під кутом зору їхньої здатності забезпечити ефективність управлінської функції інституту президентства в Україні. З'ясовано, що розвиток політичного лідерства та формування організаційної культури в умовах побудови демократичної системи завжди супроводжується зіткненням формальних та неформальних структур політичної системи. Проаналізовано функціональні можливості інституту президентства та концептуальні засади розвитку лідерства та організаційної культури. Організаційну культуру розглянуто як теоретичний конструкт, який дає можливість вдосконалення діяльності інституту президентства. Автор аргументував, що це дозволить підвищити ефективність діяльності інституту президентства за рахунок опосередкованого впливу лідерства на результативність організаційного управління. Вияв лідерства та високої організаційної культури є важливою умовою посилення впливу інституту президентства в українському суспільстві.

**Ключові слова:** форми правління; президент; держава; парламент; уряд; політичний вплив; суспільство

## The presidency: the problem of leadership

S.V. Skic'<sup>2</sup>

The focus on the history Ukrainian policy and today's public policy and realities has been made. Political leadership in conditions of the creation of a democratic system is accompanied by a set of formal and informal structures of the political system.

Different models of the political systems and forms of government have been analyzed in the article according to their ability to provide efficient administrative function of the institute of presidency. The conditions of the stable operation of the institute of presidency have been selected with the aim to find the optimum control system for Ukraine. The stages of development of presidency in Ukraine have been examined on the basis of presidential, mixed and parliamentary form of republic.

A range of contemporary research to redefine political culture and demonstrate the crucial role which leaders play in successfully leadership and to apply the principles of organizational culture to the achievement of their organizational goals had been drawn by the author.

Consequently, the leadership in general has been described as the ability to respect and cooperate with tribal governments and individuals, to delegate, to reflect the values and morals of the tribe, to be accountable, to be knowledgeable, to be consistent and to be a positive role model. The personal characteristics, which are needed by the leader, were honesty, fairness, kindness, energy, creativity, thoughtfulness, strong work ethic.

It has been grounded that the institute of presidency is aware of ethics' critical necessity in cultural sphere. However, there is still a lot to improve. First, State organizations must understand ethics as a social responsibility, to which it is obligated. No matter how, it is unacceptable to hurt others for personal gains.

<sup>1</sup> *Здобувач; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 01601, Київ, вул. Володимирська, 64/13*

<sup>2</sup> *Applicant; Taras Shevchenko national university of Kyiv, 64/13, Volodymyrska Str., Kyiv, 01601, Ukraine*

<sup>3</sup> *Соискатель; Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, 01601, Киев, ул. Владимирская, 64/13*

*E-mail: public\_administration@ukr.net*

Ethics will find its proper place only in state organizations, which consider its importance by creating relative connections that work good for everyone. Finally, the best state organizations will seize the opportunity to shape the future by influencing culture through the institutionalization of ethical values. As a result, creating a values-based culture within the state organizations, society can be improved by positive influences that perpetuate outside the state organizations.

**Keywords:** leadership; organizational culture; institute of presidency; forms of government; efficiency of presidential management

## Институт президентства: проблема лидерства

С.В. Скиць<sup>3</sup>

Рассмотрены этапы становления президентства в Украине. С целью выяснения оптимальной системы управления, показаны условия стабильного функционирования института президентства в условиях президентской, смешанной и парламентской формах республики. Исследованы различные модели политических систем с точки зрения их способности обеспечить эффективность управленческой функции института президентства в Украине. Установлено, что развитие политического лидерства и формирования организационной культуры в условиях построения демократической системы всегда сопровождается столкновением формальных и неформальных структур политической системы. Проанализированы функциональные возможности института президентства и концептуальные основы развития лидерства и организационной культуры. Организационную культуру рассмотрено как теоретический конструкт, который дает возможность совершенствования деятельности института президентства. Автор аргументировал, что это позволит повысить эффективность деятельности института президентства за счет опосредованного влияния лидерства на результативность организационного управления. Проявление лидерства и высокой организационной культуры является важным условием усиления влияния института президентства в украинском обществе.

**Ключевые слова:** формы правления; президент; государство; парламент; правительство; политическое влияние; общество

**Peer-reviewed, approved and placed:** 10.08.2016.

**Постановка проблеми.** Важливою умовою становлення інституту президентства та його ефективності щодо розв'язання суспільних проблем є вияв лідерства та високої організаційної культури. Розвиток політичного лідерства та формування організаційної культури в умовах побудови демократичної системи завжди супроводжується зіткненням формальних та неформальних структур політичної системи. Різні моделі політичних систем забезпечують різну ефективність управлінської функції інституту президентства.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженню різноманітних аспектів розвитку органів державної влади, зокрема інституту президентства, було присвячено значну кількість праць вітчизняних і зарубіжних науковців.

Класиками з вивчення даної проблематики справедливо вважаються Г. О'Доннел, С. Ліпсет, Дж. Сарторі. Серед вітчизняних науковців варто відзначити дослідження М. Зелінської, М. Кармазіної, Ю. Тодики та В. Яворського. Переваги і недоліки пре-

зидентського правління, особливості президентства у перехідних державах досить ґрунтовно розроблені у науковій літературі, зокрема у працях М. Горенберга, М. Томенка, В. Трипольського, В. Шаповала. Детальний аналіз суперечностей президентського управління міститься в працях Т. Батенка, В. Бебика, Б. Дем'яненка, М. Зелінської, М. Кармазіної, А. Кудряченка. Окремі питання реформування державної служби розглядають Т. Василевська, С. Газарян, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Калашник, Н. Липовська, О. Оболенський, Т. Пахомова, С. Серьогін, А. Сіцінський, В. Сороко, І. Сурай, С. Хаджирадєва, І. Хожило, І. Шпекторенко та ін. Сучасні проблеми, пов'язані з удосконаленням системи державного управління, віднайдення балансу між гілками влади та розподілу управлінських функцій у системі виконавчої влади досліджували В. Авер'янов, В. Бабкін, В. Бакуменко, А. Гальчинський, Г. Зеленько, Ю. Лебединський, С. Майборода, Н. Нижник, В. Скуратівський, С. Телешун. В. Романов,

Ю. Шемшученко. Лідерство в державному управлінні досліджують М. Канавець, Л. Пашко, В. Толкованов. Вивчення проблеми виникнення і становлення соціально-політичних функцій, місця і ролі інституту президентства набуває особливо актуального характеру.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Особливий науковий інтерес викликають питання реалізації функціональних повноважень Президента України у контексті розвитку політичного лідерства. Політичне лідерство є найвищим рівнем лідерства. Політичний лідер займає активну політичну позицію, є свідомим інтегратором ідей, поводитирем суспільних мас, використовує лідерство як засіб реалізації конкретних завдань. Для реалізації політичного лідерства необхідними є система особистісних рис, компетентна, професійна команда, сприятлива політична ситуація.

**Мета дослідження.** Визначення ролі інституту президентства в суспільному розвитку як центру політичного лідерства та пошук оптимальної моделі політичної системи, що сприятиме ефективності президентського управління для України. У цьому зв'язку, об'єктом дослідження є інститут президентства у системі державного управління в контексті вияву політичного лідерства. Предметом дослідження є динаміка розвитку конституційних засад інституту президентства в Україні. Основними методами, які використано у вирішенні поставлених завдань, є такі: неоінституційний підхід – для розгляду як формальних, так і соціально-психологічних аспектів управління; системного аналізу – інститут президентства розглянуто як комплекс формалізованих відносин та функцій різних органів, які складають цілісну єдність; порівняльний метод – використаний для зіставлення досвіду та моделей інституту президентства інших країн.

**Виклад основного матеріалу.** Щоб краще зрозуміти достеменно лідерство, звернімося до розуміння термінів «вплив», «влада», «повноваження». Влада – це можливість впливу на поведінку інших людей. Повноваження – формально санкціоноване право розпорядження ресурсами та приймати рішення в рамках цих ресурсів. Вплив – поведінка однієї людини, яка зумовлює зміни у поведінці інших людей [29, с. 88].

П. Хаїтов запропонував концепцію розвитку лідерства на державній службі. Вона базується на принципах науковості, системності, комплексності, індивідуалізації, доступності. В якості основних положень, що визначають концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі, П. Хаїтов виокремив кілька складових: 1) освітню, регламентовану різними процедурами, спрямовану на зміну форм навчання в межах застосування сучасних методів активного впливу на особистість слухачів з метою підготовки останніх до практичної управлінської діяльності; 2) трансформацію діяльності служб управління персоналом державних органів, спрямовану на активне їх включення в формуючу діяльність щодо підвищення якості управлінських взаємодій суб'єкта й об'єкта управління [41; 42].

Сьогодні комунікація між Президентом України, який є втіленням загальнонаціонального лідерства та народом, стає особливо актуальною. Президент України – це глава держави, гарант її суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення прав людини та громадянина, які в Україні масово порушуються. З огляду на кризову суспільну ситуацію ухвалення владою непростих рішень, необхідності пояснення певних неоднозначних елементів державної політики, в Україні недостатньо враховується світовий досвід спілкування політичних лідерів із суспільством. Інститут президентства – це важливий елемент механізму державного управління, що координує діяльність інших органів влади. Від ефективності його діяльності залежить успішність реформування політичної системи загалом. У цьому зв'язку, впродовж нетривалої історії свого існування, конституційний статус Президента України зазнавав постійних змін. Так само, як і рейтинг довіри. Зокрема, аналітики видання «Слово і Діло» узагальнили дані соціологічних опитувань (Центру Разумкова та СГ «Рейтинга»), які показують, що «за два роки рейтинг довіри українців до Президента України Петра Порошенка обвалився майже втричі – з 47% (травень 2014 року) до 17% (березень 2016 року)». Такий шлях пройшов і Віктор Янукович – за два роки втратив майже стільки ж довіри громадян. Віктор Ющенко – з лютого-2005 до лютого-2007 втратив довіру з 48,3% до 11% [43]. Чому так відбувається? Чи залежить це виключно від осо-

бистості, чи від оточуючих лідера структур, чи від зовнішніх чинників? Н. Купчін зазначив, що «екстраполоючи загальну схему взаємодії формальних і неформальних інститутів на проблему політичного лідерства в умовах становлення демократії, можна змодельовати кілька типових ситуацій взаємодії лідера та оточуючих його структур чи інститутів» [18, с. 43]. Автор на основі аналізу, здійсненого Ж. Блоделем [8], показав, що є три типи структур, які оточують лідера. Це ті, що «природньо» розвиваються в середині суспільства, досить сильні та впливові. Це «створені людьми» (але не лідером), домінуючі у західних суспільствах. І ті, що створені лідерами, їхній вплив тримається на авторитаризмі [18, с. 43]. Їхній вплив у різних політичних режимах та за різних форм правління буде суттєво відрізнятися. І політичне лідерство виступає одним з основних факторів, здатних впливати на взаємодію формальних і неформальних структур у політичній системі. Н. Купчін наголошує, що «вплив може здійснюватися лідером різноманітними способами: шляхом взаємодії з політичними інститутами, суперництва з ними, керівництва ними і створення нових структур. У всіх випадках лідер може виступати на боці неформальних і формальних інститутів і представляти обидва типи структур» [18, с. 43].

Діюче в Україні правове поле дозволяє інституту президентства залишатися домінуючим елементом політичної системи завдяки таким повноваженням, зокрема, як: представницькі; щодо забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони; у сфері законодавства; щодо взаємовідносин з парламентом; пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та призначень у системі правосуддя [33; 34]. З'ясуємо причини, що зумовлюють доцільність тієї чи іншої моделі управління. До переваг президентства дослідники відносять зосередження владних важелів, досягнення консенсусу у політичному житті, підтримання єдиного політичного курсу, забезпечення стабільності політичного розвитку. Саме однакова спрямованість, узгодженість дій різних гілок влади сприяє швидким та результативним реформам.

Визнаними перевагами президентської

форми правління також є високий рівень легітимності інституту президентства, що досягається прямою участю громадян в обранні вищої посадової особи у державі, швидкість ухвалення рішень. Президент, обраний на визначений термін, забезпечує більшу стабільність ніж прем'єр-міністр, який може бути звільнений у будь-який час.

Особистісний характер президентського правління пояснюється мотивами забезпечення стабільності: він значно скорочує кількість політичних акторів, а отже, і суперечливих інтересів, упереджує можливі у парламентарних республіках зміщення прем'єр-міністра з посади, зміну складу уряду, інші достатньо радикальні перетворення протягом строку виконання повноважень. Тобто, до основної причини доцільності запровадження президентської моделі управління можемо віднести необхідність концентрації у руках президента значних повноважень, що стабілізує владу. Це актуально для перехідних політичних систем, держав із сильними монархічними традиціями, у нестабільних ситуаціях, в період впровадження реформ, в країнах, що мають значну територію і багатонаціональний склад, за наявності надзвичайних ситуацій [31]. Водночас, як вказує С. Ліпсет, на ефективність президентського правління істотний вплив чинять культурні і економічні чинники [19]. Також варто врахувати висновки Г. О'Доннела, який вважає, що президентство позитивно впливає на функціонування делегативних демократій. Сутність останніх полягає в тому, що вся влада нібито делегується всенародно обраному президенту. Він, спираючись на народну підтримку, виступає як символ єдності нації, охоронець її інтересів [24]. У цій ситуації велике значення відіграє рівень політичної культури, чого, на жаль, бракує в Україні. Це дає підстави стверджувати, що президентська республіка не відповідає українському менталітету. Крім того, президентська форма державного правління встановлюється переважно в умовах двопартійної системи, тобто за умов домінування двох основних партій або партійних блоків. Як відомо, у сучасній Україні нерозвинена партійна система, велика кількість партій. Ці положення підсумовуються у працях Ю. Тодики та В. Яворського [38, с. 32]. Вони переконують, що класична президентська модель управління не має механізмів вирішення протиріч

між законодавчою і виконавчою гілками влади. Особливо затяжним такий конфлікт може бути у неформованих демократіях. Тут практично не можна усунути від влади непопулярного президента, що створює передумови для державних переворотів та соціальних вибухів. Саме ці аргументи стали визначальними у процесі затвердження посади президента у незалежній Україні. У 1995 р. було прийнято «Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [15]. У розділі III ст. 19 цього документа було визначено статус Президента України як глави держави і голови державної виконавчої влади [15]. Однак, ототожнення посади Президента і голови виконавчої влади зумовлювало постійне протистояння між законодавчими і виконавчими органами. Це дає підстави вважати, що на цьому етапі Президент України незадовільно виконував управлінську функцію та координуючу роль, оскільки постійно був втягнутий у ці конфлікти.

Приймаючи Основний Закон держави, парламентарі спробували конкретизувати статус Президента. У Конституції України 1996 р. у розділі V ст. 102 зазначено: «Президент України є главою держави і виступає від її імені» [16]. Це положення цілком відповідає конституційній практиці багатьох держав і закріплює в Україні змішану форму правління. Перевагою такої моделі управління вважається її гнучкість. Як стверджує Дж. Сарторі, сутність напівпрезидентської моделі полягає у поділі влади та своєрідній «двоголовій» виконавчій владі. Тобто, влада не чергується, а коливається між президентом і прем'єр-міністром. Коли більшість є об'єднаною (обрала і президента, і контролює парламент) – президент переважає прем'єр-міністра. Якщо ж прем'єр-міністр спирається на власну більшість у парламенті, це й забезпечує йому перевагу [31]. Однак, країнам із змішаною формою правління завжди загрожує двовладдя – виконавчі функції розподілені між президентом і прем'єр-міністром. Тому, напівпрезидентська модель може ефективно працювати за декількох умов. По-перше, повноваження прем'єр-міністра та президента мають бути чітко розмежовані. По-друге, для ефективного

функціонування змішаної моделі управління президентські рішення мають підтримуватися парламентською більшістю, оскільки вона призначає на посаду прем'єр-міністра і, виступаючи на боці президента, автоматично створює ситуацію ідеальної злагоди в політиці. Тобто, перемога на парламентських виборах партії чи блоку, які є опозиційними президенту, збільшує дуалізм виконавчої влади і приводить до обмеження фактичної компетенції глави держави, тоді як співпадіння парламентської і президентської більшості передбачає безумовне лідерство президента у сфері виконавчої влади, а на прем'єр-міністра та уряд покладається реалізація рішень, прийнятих на президентському рівні. Цікаво, що на думку Сарторі, необхідною умовою ефективного функціонування парламентської та напівпрезидентських республік є стабільна та сильна партійна система [31]. З огляду на ці умови проаналізуємо наступні етапи еволюції інституту президентства в Україні. До 1996 р. у період президентства Л. Кучми протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади було зумовлене політичним протистоянням представників різних політичних сил. У подальшому така ситуація збереглася через неструктурованість парламенту. За Конституцією 1996 р. Україна отримала «сильний» парламент і «сильного» президента, на противагу «слабкому» уряду. Кабінет Міністрів України був підзвітним і відповідальним перед обома політичними гравцями, і часто відправлявся у відставку, коли загострювалось протистояння між ними. Статус уряду не був визначений у спеціальних законах, що давало змогу Президенту України перебирати на себе частину його повноважень. Ефективність управлінської діяльності Президента України Л. Кучми була залежною від відсутності механізмів для налагодження діалогу між правлячими та опозиційними політичними силами. У підсумку, інститут президентства в Україні постав перед кризою легітимності, ознаки якої збереглися до сьогодення. Це неодноразово спричиняло дискусії щодо необхідності обмеження обсягу президентських повноважень.

Наведені вище умови ефективності напівпрезидентської системи управління дають підстави стверджувати, що конституційна реформа 2004 р. знизила ефективність управлінської діяльності, оскільки збільшила за-

лежність стабільності політичної системи від наявності парламентської більшості. За новою редакцією Конституції України коаліція депутатських фракцій, яка повинна сформуватися протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, вносить пропозиції Президентові України щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також пропонує кандидатури міністрів. Відповідно до закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року Верховна Рада отримала право призначати Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України. Президент одержав додаткові можливості розпустити Верховну Раду України, якщо протягом місяця не було сформовано коаліцію та якщо протягом 60 днів після відставки уряду не сформовано персональний його склад. Рішення щодо відставки керівника уряду та його членів приймає парламент. Президент України мав право внести пропозицію щодо відповідальності та прийняття резолюції недовіри уряду [11, с. 16].

Такий порядок ще більше загострює протистояння центральних органів влади. Адже звільнити цих міністрів, як і інших членів уряду, Верховна Рада України за законом взагалі може без будь-якого погодження з прем'єр-міністром чи главою держави, простою більшістю від конституційного складу.

Погоджуємось з твердженням М. Зелінської про те, що це одне з найнебезпечніших та деструктивних положень даного закону, яке суттєво послаблює Кабінет Міністрів України: «загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів уряду «слухняними слугами Президента України», тепер змушуватиме членів Кабінету Міністрів України бути «лояльними» до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ» [12, с. 60]. Знижує ефективність управлінської діяльності та вплив у суспільстві і розподіл виконавчої влади між главою держави і парламентом, пов'язаний із повноваженнями Президента України щодо призначення та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій.

На практиці глава держави зіткнувся з

тим, що його компетенція не дає змоги самостійно втілювати в життя власну програму дій. Пост прем'єр-міністра за повної конфігурації державного механізму та наявності більшості у парламенті став відігравати не менше значення, ніж президент, а в економічній сфері навіть переважати його. З іншого боку, прем'єр-міністр виявився позбавленим підтримки з боку голів місцевих державних адміністрацій [25].

Нарешті, слід згадати, що серед проектів конституційної реформи були пропозиції переходу до парламентарної моделі управління. Тому розглянемо вірогідність еволюції чинної системи правління до чисто парламентарної.

Насамперед, такі зміни вимагають докорінної перебудови всього державного механізму. Адже у парламентських республіках президент, як правило, не обирається всенародно, діють двопалатні парламенти, членам уряду дозволяється поєднувати міністерську працю з депутатською діяльністю, лідер політичної сили, що перемогла, стає прем'єр-міністром. Основну роль у законотворчій роботі виконують не парламенти, а уряди. У багатьох парламентських республіках існує вимога, щоб президент був безпартійним.

Безумовно, парламентаризм має ряд переваг для України. Зокрема, така модель управління характеризується ефективною взаємодією парламенту й уряду. Але її втілення в життя об'єктивно перешкоджає цілий ряд обставин. По-перше, у нас не завершився процес структурування парламенту через ідеологічні розходження та інтереси парламентських груп. По-друге, в Україні мало сильних політичних партій, які мають чітку ідейну платформу і значну кількість прихильників. По-третє, малоімовірно видається перспектива обрання Президента України парламентом, оскільки кандидатом на цю посаду має бути людина, діяльність якої не може викликати жодних суперечностей і конфліктів, особа, що здатна виконати роль загальнонаціонального лідера. Запровадження парламентської системи недоцільне, оскільки слабка партійна система, недотримання укладених угод між різними політичними силами стають причиною нестабільності парламенту. А тому віддавати йому одному право вирішувати головні питання розвитку держави просто небезпечно [12]. Вищевикладені аргументи спонукають багатьох дослідників говорити

про те, що для України найбільш прийнятною формою правління залишається напівпрезидентська республіка [25].

Напівпрезидентська система правління ефективна в країнах, у яких недостатня суспільно-політична єдність, наявні конкуруючі та конфліктуючі політичні групи, зростає конфліктність у їх відносинах та існує потреба значної структурної перебудови політичного і економічного устрою. При цій формі правління президент, виконуючи повноваження глави держави, володіє не тільки представницькими функціями, а й реальними можливостями впливу на державну політику.

Попри це, не можна стверджувати, що на сучасному етапі встановилась цілком ефективна модель президентського управління. На думку багатьох дослідників, це пов'язано не з конституційними нормами, а з практикою їхньої реалізації. Так, простежуються тенденції зайвої централізації і, навіть, елементи авторитаризму; бюрократизації різних сфер суспільного життя; посилення зв'язку влади з великим бізнесом, олігархічним капіталом; зловживання зверненнями до Конституційного Суду України, правом вето; гіпертрофією апарату Президента України, що має бути за Конституцією України та законом суцільно патронатним органом поза будь-якими владно-розпорядчими повноваженнями; втілення так званого «президентського права», «указного права» Президента України [32].

Як підсумовує М. Кармазіна, інститут президентства в Україні на сьогодні є гіпертрофованим, що у своїй поточній діяльності значно виходить за межі своїх і без того широких повноважень, фактично виконуючи роль вищого органу виконавчої влади [13].

Варто звернути увагу і на те, що на рівень ефективності управлінської діяльності інституту президентства впливають індивідуальні якості глави держави, стиль управління, тип іміджу тощо. Також для реалізації управлінських завдань президент має володіти професійними навичками, бути наділений особистими менеджерськими якостями. Відповідно, президента варто розглядати, насамперед, як вищу посадову особу, державного функціонера, а не лише політичного лідера. Важливими рисами для ефективного президентського правління є здатність переконувати, співпрацювати з іншими людьми, вміння змусити йти на взаємні поступки, реагувати на кризові

ситуації, бути гнучким у розумінні того, коли піти на компроміс, а коли відстоювати свою позицію.

Здатність президента впливати на перебіг подій, зокрема прийняття політичних рішень, залежить від професійної репутації та престижу президента, популярності серед населення. Це вказує на необхідність налагодження різних форм комунікації між громадськістю, різними політичними силами та президентом, вимагає сприяти розвитку громадянського суспільства та формування громадської думки. Водночас, варто зазначити, що звернення до народної підтримки не повинно бути єдиним важелем впливу президента, оскільки у такому випадку він буде занадто вразливим перед діями політичних супротивників [39].

Досвід функціонування інституту президентства в різних країнах світу підтверджує його здатність бути в певних умовах гарантом стабільності розвитку суспільства, дієвим інструментом здійснення основних прав і свобод громадян. Формування політичної моделі інституту президентства, її своєрідність визначаються як загальними закономірностями.

Формується організаційна культура органів державного управління, державної служби. Термін «організаційна культура» має подвійність, «адже містить характеристики, зумовлені як суто управлінсько-організаційними особливостями, так і культурними (в широкому розумінні) – соціально-культурними, соціально-психологічними» [29, с. 35]. Культура ґрунтується на базових цінностях, віруваннях, переконаннях та поведінці, які роблять певну спільноту тим, чим вона є. Організаційна культура має два аспекти розгляду – об'єктивний і суб'єктивний. Перший – пов'язаний з функціонуванням державного органу (Адміністрації, Секретаріату або команди глави держави). Другий – це цінності і норми діяльності державних службовців. Вони відображаються в декларованих принципах і символіці державного органу. Саме ці декларовані принципи фіксуються в нормативно-правових актах, які регламентують дії державних службовців.

На думку дослідника організаційної та корпоративної культур Е. Шайна, є три основних рівні, які розкривають організаційну культуру: видимі організаційні структури та щоденні процеси, зокрема ритуали, лозунги, традиції, міфи, позитивних та негативних

героїв, символи, які відображають цінності – це артефакти, їх складно розшифрувати; те, що піддається поясненню, обґрунтуванню – «експоновані» цінності; преференції, норми та зразки поведінки; та переконання, стереотипи, припущення [3].

Тож конституційні норми щодо статусу та обсягу повноважень Президента України не слід сприймати як найважливішу проблему забезпечення ефективності управління. Особливої ваги набуває проблема налагодження співпраці між різними гілками влади, орієнтація на конструктивний діалог з парламентом. Безумовно, поліпшенню системи взаємодії владних інститутів можуть сприяти нові закони про Президента, про уряд, регламент діяльності Верховної Ради, законодавче унормування прав і відповідальності політичної опозиції тощо. Але, у першу чергу Президент України як лідер, досить часто виступає ініціатором суспільних дискусій. Політична діяльність, політична поведінка, політичні рішення лідера формують комплекс цінностей і норм поведінки, які приймаються державними службовцями, не лише підпорядкованих безпосередньо державних структур Президенту України, але загалом стають продуктом діяльності органів державного управління, усієї державної служби. Новою, важливою складовою стає креативність політичного лідера, його вміння в складних сучасних умовах віднайти нестандартні рішення, забезпечити політичну стабільність, сталий розвиток суспільства та спокій і впевненість громадян.

**Висновки.** Аналіз історії становлення інституту президентства показав, що будь-яка форма республіки може забезпечити ефективність управлінської функції інституту президентства. Порівняльний аналіз обсягу владних повноважень Президента України впродовж 20 років незалежної історії засвідчує, що їх постійне розширення не сприяло повноцінній реалізації лідерських функцій. Проблемним залишається налагодження конструктивної співпраці влади і опозиції. Інститут президентства в Україні слід розглядати як закріплення певних розрізнених демократичних традицій українського народу та як результат суспільного запиту населення незалежної України на авторитетного лідера, здатного вивести країну з кризи. При цьому запровадження такого інституту було здійснено як перенесення готової моделі президентства в політичну систему, яка виявилася неготовою до демократичних схем політичної взаємодії та стримування негативних впливів неформальних взаємодій, правил та практик. Уподібнення за формою політичних інститутів необов'язково означає уподібнення практичної діяльності з розв'язання певних суспільно-політичних проблем. В умовах політичної нестабільності сильна та авторитетна президентська влада є доцільною та ефективною для вирішення нагальних проблем суспільно-політичного та економічного розвитку. Однак, посилення президентської влади може відбуватись лише за умови інституалізації президентства.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Hollander, E.P., Julian, J.W. Studies in leader legitimacy, influence and innovation [Текст]/ E.P.Hollander, J.W. Julian II Advances in experimental social psychology. - Vol. 5. - 2002. - P. 33.
2. Krumm, Bernita L. «The Symbiotic Relationship of Leadership and Culture» [Електронний документ]. Journal of Women in Educational Leadership. Paper 78. From <http://digitalcommons.unl.edu/jwel/78>. – Назва з екрану.
3. Schein, Edgar H. Organizational culture and leadership [Текст] / Edgar H. Schein. – 3rd ed. 435 p.
4. Tsalikis, J. & Seaton, B. Business Ethics Index: USA 2006 [Електронний документ]. Journal of Business Ethics, 72, 163–175. Retrieved July 19, 2007. From <http://proquest.umi.com.eres.regent.edu>. – Назва з екрану.
5. Weil, N. 5 things I've learned: Thoughts on leadership, ethics and the 21st century from Carly Fiorina [Електронний документ], HP's former CEO. CIO, 20(15), 1. Retrieved July 18, 2007. From <http://proquest.umi.com.eres.regent.edu>. – Назва з екрану.
6. Агафонов С. А. Інститут президента в системі державної влади України [Текст]. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2003.
7. Бебик В. Три українські президенти (психологія політичного лідерства) [Текст]/ Бебик В., Трач Н. // Віче. – 2006. - №11. – С. 22-25.
8. Блондель Ж. Политическое лидерство: путь к всеобъемлющему анализу [Текст]. – М., 1992. С. 109–115.
9. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні [Текст]/ О. З. Босак // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія. – К.: К.І.С., 2009. – 240 с. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» [Текст] // Голос України від 08.12.2004 – № 233 (Спецвипуск). – С. 16.

10. Галаган Л. М. Принцип поділу влади в контексті становлення сучасної української держави [Текст]: Дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Л. М. Галаган. – К., 2011. – 190 арк.
11. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» [Текст] // Голос України від 08.12.2004 – № 233 (Спецвипуск). – С. 16.
12. Зелінська М. Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні [Текст] / М. Зелінська // Політичний менеджмент – 2007. - №3 (24). – С. 58-64.
13. Кармазіна М. Президентство: український варіант [Текст] / М. Кармазіна. – К., 2007. – 365с.
14. Келлерман В., Барилло Р. Президент как мировой лидер [Текст] / Мильнтейн В.М.; Ред. Бережкова И. А. – М., 1991.
15. Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Текст] / Верховна Рада України. - Офіц. вид. - К.: Парламентське видавництво, 1995. – 42 с.
16. Конституція України [Текст]. – К.: Парламентське видавництво, 2010. – 64 с.
17. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Текст]. – К.: Україна, 1996. – 119 с.
18. Купчин Н. Н. Политическое лидерство как фактор демократических преобразований в России [Текст] // Власть. 2008. №11 – С.42-47. – С. 43.
19. Липсет С. Роль политической культуры [Текст] / С. Липсет // Пределы власти. – 1997. - №2-3. – С. 35-40.
20. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях [Текст]. – М.: Лидерство, 1993. – С. 35.
21. Михненко А. М. Лідерство та управлінська еліта : навч. посіб. / А. М. Михненко, Н. Т. Гончарук, Е. М. Макренко. – К.: НАДУ, 2011. – 292 с.
22. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. [Текст] / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2013. – 120 с.
23. Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты [Текст] / Р. Нойштадт. – [Пер. с англ.]. – М.: Ad Marginem, 1997. – 464 с.
24. О'Доннелл Г., 1997. Делегативная демократия [Текст] / Г. О'Доннелл // Пределы власти. – 1997. - №2-3. – С. 28-34. – С. 79.
25. Петришин О. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики [Текст] / Петришин О., Сербюгіна С. // Право України. – 2009. - №10. – С. 27-38.
26. Планирование социального развития коллектива [Текст] / под ред. Ж.Т. Тощенко - М.: Дело, 2003. – 232 с.
27. Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>. – Назва з екрана.
28. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 47 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.interbuh.com.ua/ua/documents/oneregulations/12673>. – Назва з екрана.
29. Развитие лидерства [Текст] / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К.: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. - 400 с. – С. 88.
30. Санталайнен Т. Управление по результатам [Текст] / Т. Санталайнен. – М.: Прогресс Универс, 2003. – 384 с.
31. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2 вид. [Текст] / Дж. Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 211с.
32. Святоцький О. Питання пошуку оптимальної моделі форми державного правління для України [Текст] / О. Святоцький // Право України. – 2009. - №8. – С. 54-66.
33. Скіць С. В. Вдосконалення механізму взаємодії вищих органів державної влади як напрям підвищення ефективності управління інституту президентства в Україні [Текст] / С. В. Скіць // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. - 2013. – Вип. 1. – С. 258-266.
34. Скіць С.В. Інститут президентства в Україні: підвищення ефективності управління та пошук шляхів до суспільного діалогу [Текст] / С. В. Скіць // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. - 2014. – Вип. 1. - С. 77-79.
35. Социальный менеджмент [Текст]. – М.: Банки и биржи, 1998. – С. 9-24.
36. Тацій В. Теорія і практика державотворчих процесів [Текст] / В. Тацій //Голос України. – 2013. – № 183 (5683). – С. 4.
37. Титаренко Л. М. Соціально-політичний простір сучасності: проблеми та перспективи розвитку [Текст] / Л. М. Титаренко // Матеріали VI регіон. наук.-практ. конф. за міжнарод. участю. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 435 – 437.
38. Тодька Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус [Текст] / Ю. Н. Тодька, В. Д. Яворский. – Х.: «Факт», 1999. – 256 с.
39. Трудным путем демократии [Текст]: Процесс государственного управления в США: пер. с англ. / К. Джанда, Д. М. Берри, Д. Голдман, К. В. Хула. - М.: РОССПЭН, 2006. - 655 с.
40. Україна: події, факти, коментарі. Інформаційно-аналітичний журнал [Електронний документ]. – Наці-

ональна бібліотека України імені В. І. Вернадського. - № 20. 2016. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2016/ukr20.pdf>. – Назва з екрана.

41. Хаїтов П. О. Концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі [Текст] // Аспекти публічного управління. – ДРІДУ НАДУ, 2016. - № 6-7 (32-33). – С. 49-56.

42. Хаїтов П.О. Лідерські якості сучасного керівника: актуалізація проблеми формування [Текст] // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали VII регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 383 с. – С. 284-286.

43. Ющенко, Янукович чи Порошенко: хто швидше втрачав довіру українців [Електронний документ] // «Слово і Діло». 1 червня 2016. – Режим доступу: <http://www.slovovidilo.ua/2016/06/01/infografika/polityka/yushhenko-yanukovych-chy-poroshenko-xto-shvydshe-vtrachav-doviru-ukrayincziv>. – Назва з екрана.

#### REFERENCES:

- Hollander, E.R., Julian, J.W., 2002. Studies in leader legitimacy, influence and innovation. *Advances in experimental social psychology*, 5, 33 (in English).
- Krumm, Bernita L., 2013. "The Symbiotic Relationship of Leadership and Culture". *Journal of Women in Educational Leadership*. Paper 78 (in English).
- Schein, Edgar H., 2004. *Organizational culture and leadership*. 3rd ed. 435 p. (in English).
- Tsalikis, J. & Seaton, B., 2007. Business Ethics Index: USA 2006. *Journal of Business Ethics*, 72, 163–175 (in English).
- Weil, N., 2007. 5 things I've learned: Thoughts on leadership, ethics and the 21st century from Carly Fiorina, HP's former CEO. *CIO*, 20(15), 1 (in English).
- Agafonov S. A., 2003. *Institut Prezidenta v sistemі derzhavnoї vladi Ukraїni* [Institute of the President in the system of Ukraine's governmental power], Kyiv (in Ukrainian).
- Bebik V., 2006. Tri ukraїns'ki prezidenti (psihologija politichnogo liderstva) [Three presidents of Ukraine (psychology of political leadership)], *Viche*, 11, 22-25 (in Ukrainian).
- Blondel' Zh., 1992. *Politicheskoe liderstvo: Put' k vseob'emljushhemu analizu* [Political Leadership: The Way to a comprehensive analysis], Moscow, 109–115 (in Russian).
- Bosak O. Z., 2009. *Stanovlennja ta rozvitok sistemi publichnogo upravlinnja v Ukraїni* [The establishment and development of public administration in Ukraine]. *Reforma publichnogo upravlinnja v Ukraїni: vikliki, strategii, majbutne: monografija* (in Ukrainian).
- Galagan L. M., 2011. *Princip podilu vladi v konteksti stanovlennja suchasnoї ukraїns'koї derzhavi: Dis... kand. polit. nauk: 23.00.02* [The principle of separation of powers in the context of the formation of the modern Ukrainian state], Kyiv (in Ukrainian).
- Zakon Ukraїni «Pro vnesennja zmin do Konstitucii Ukraїni» [Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine"]. 2004. Kyiv (in Ukrainian).
- Zelins'ka M., 2007. *Mozhlivi modeli rozvitku institutu prezidentstva v Ukraїni* [Possible models of development of the institute of presidency in Ukraine]. *Politichnij menedzhment*, Kyiv, 3 (24), 58-64 (in Ukrainian).
- Karmazina M., 2007. *Prezidentstvo: ukraїns'kij variant* [Presidency: Ukrainian version], Kyiv (in Ukrainian).
- Kellerman V., Barillo R., 1991. *Prezident kak mirovoj lider* [President as world leader], Moscow (in Russian).
- Konstitucijnij dogovir mizh Prezidentom Ukraїni ta Verhovnoju Radoju Ukraїni pro osnovni zasady organizacii ta funkcionuvannja derzhavnoї vladi i miscevoogo samovrjaduvannja v Ukraїni na period do prijnattja novoї Konstitucii Ukraїni [Constitutional Agreement between the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine on basic principles of organization and functioning of the state and local authorities in Ukraine for the period until the adoption of the new Constitution of Ukraine], 1995. *Parlaments'ke vidavnictvo*, Kyiv (in Ukrainian).
- Konstitucija Ukraїni, 2010 [The Constitution of Ukraine]. *Parlaments'ke vidavnictvo*, Kyiv (in Ukrainian).
- Konstytutsiya Ukrayiny: pryunyata na p'yatij sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 r. [The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996], Kyiv (in Ukrainian).
- Kupchin N. N., 2008. *Politicheskoe liderstvo kak faktor demokraticeskikh preobrazovanij v Rossii* [Political leadership as a factor of democratic reforms in Russia]. *Vlast'*, Moscow, 11, 42-47 (in Russian).
- Lipset S., 1997. *Rol' politicheskoy kul'tury* [The role of political culture]. *Predely vlasti*, Moscow, 3, 35-40 (in Russian).
- Louton A., Rouz Je., 1993. *Organizacija i upravlenie v gosudarstvennyh uchrezhdenijah* [Organization and management in public institutions], Moscow (in Russian).
- Mihnenko A. M., 2011. *Liderstvo ta upravlins'ka elita: navch. Posib.* [Leadership and management elite: textbook], Kyiv (in Ukrainian).
- Modernizacija derzhavnogo upravlinnja ta evropejs'ka integracija Ukraїni: nauk. dop. [Modernization of Public Administration and European Integration of Ukraine: scientific report]. 2013. Kyiv (in Ukrainian).
- Nojshtadt R., 1997. *Prezidentskaja vlast' i nyneshnie prezidenty* [Presidential Power and current presidents], Moscow (in Russian).
- O'Donnell G., 1997. *Delegativnaja demokratija* [Delegative democracy], *Predely vlasti*, 2/3, 28-34 (in Russian).

25. Petrishin O., 2009. Zmishana respublikans'ka forma derzhavnogo pravlinnja: pitannja teorii ta praktiki [Mixed republican form of government: theory and practice]. *Pravo Ukraïni*, 10, 27-38 (in Ukrainian).
26. Planirovanie sotsialnogo razvitiya kollektiva [Planning of the staff's social development], 2003. Delo, Moscow (in Russian).
27. Prezident Ukraïni Petro Poroshenko, 2016. Oficijne internet-predstavnicтво [The President of Ukraine Petro Poroshenko. Official website], Kyiv (in Ukrainian).
28. Pro zatverdzhennya Tipovoho polozhennya pro sluzhbu upravlinnja personalom derzhavnoho orhanu: Nakaz Natsional'nogo ahentstva Ukrayiny z pytan' derzhavnoyi sluzhby vid 03.03.2016 № 47 [On approval of typical document on the HR service management in the state body: Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service of 03.03.2016 number 47]. Kyiv (in Ukrainian).
29. Rozvitok liderstva, 2012 [Political Leadership: The Way to a comprehensive analysis]. Proekt «Reforma upravlinnja personalom na derzhavnij sluzhbi v Ukraïni», Kyiv (in Ukrainian).
30. Santalaynen, T., 2003. Upravlenie po rezul'tatam [Performance management]. Progress Univers, Moscow. (in Russian).
31. Sartori Dzh., 2001. Porivnjal'na konstitucijna inzhenerija: Doslidzhennja struktur, motiviv i rezul'tativ: Per. z 2 vid. [Comparative Constitutional Engineering: Research of institutions, reasons and results: Per. 2 views]. ArtEk, Kyiv (in Ukrainian).
32. Svjatoc'kij O., 2009. Pitannja poshuku optimal'noi modeli formi derzhavnogo pravlinnja dlja Ukraïni [The question of the search of the optimal model of Ukrainian governmental form]. *Pravo Ukraïni*, 8, 54-66 (in Ukrainian).
33. Skie' S. V., 2013. Vdoskonalennja mehanizmu vzaemodii vishnih organiv derzhavnoi vladi jak naprjami pidvishhennja efektyvnosti upravlinnja institutu prezidentstva v Ukraïni [Improvement of interaction between higher echelons of power being the way to improve the management of institute of the presidency in Ukraine]. *Naukovij visnik Akademii municipal'nogo upravlinnja. Serija : Upravlinnja*, 1, 258-266 (in Ukrainian).
34. Skie' S.V., 2014. Institutu prezidentstva v Ukraïni: pidvishhennja efektyvnosti upravlinnja ta poshuk shljahiv do suspil'nogo dialogu [Institute of presidency in Ukraine: improving governance and finding ways to social dialogue Theory and practice of state processes]. *Visnik Kiïvs'kogo nacional'nogo universitetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnja*, 1, 77-79 (in Ukrainian).
35. Sotsialnyy menedzhment [Social management]. 1998. *Banki i birzhi*, 9-24. Moscow (in Russian).
36. Tacij V., 2013. Teorija i praktika derzhavotvorchih procesiv [Theory and practice of the state-creating process]. *Golos Ukraïni*, 183(5683), 4 (in Ukrainian).
37. Titarenko L. M., 2012. Social'no-politichnij prostir suchasnosti: problemi ta perspektivi rozvitku [Socio-political space of modernity: problems and perspectives of the development], ORIDU NADU, Odessa (in Ukrainian).
38. Todyka Ju. N., 1999. Prezident Ukrainy: konstitucionno-pravovoj status [The President of Ukraine: Constitutional and Law Analysis], «Fakt», Kharkiv (in Ukrainian).
39. Trudnym putem demokratii, [The difficult path of democracy]. 2006. *Process gosudarstvennogo upravlenija v SShA: per. s angl.* Moscow, 2006 (in Russian).
40. Ukraïna: podii, fakti, komentari Informacijno-analitichnij zhurnal, [Ukraine: events, facts, comments Information and analytic journal]. 2016. *Nacional'na biblioteka Ukraïni imeni V. I. Vernads'kogo*, 2016 (in Ukrainian).
41. Haitov P. O., 2016. Konceptual'ni zasadi rozvitku liderstva na derzhavnij sluzhbi [Conceptual Framework of Leadership in Public Service]. *Aspekti publichnogo upravlinnja, DRIDU NADU*, 2016, 6-7 (32-33), 49-56 (in Ukrainian).
42. Haitov P.O., 2013. Lidery ki jakosti suchasnogo kerivnika: aktualizacija problemi formuvannja [Best qualities of the contemporary leader: Actualization of the formation's problem]. *DRIDU NADU, Dnipropetrovsk* (in Ukrainian).
43. Jushhenko, Janukovich chi Poroshenko: hto shvidshe vtrachav doviru Ukraïnciv [Yushchenko, Yanukovich or Poroshenko, who lost the confidence of the Ukrainians faster]. 2016. «Slovo i Dilo», Kyiv (in Ukrainian).



УДК 351:303.02

Аспекти публічного управління  
Aspekty publicznego upravlinnya  
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 16-24.  
doi:10.15421/152016846  
www.aspects.org.ua

## Хронополітика: методологічні аспекти дослідження публічної політики

О.А. Зубчик<sup>1</sup>

Досліджено концепт «хронополітика», як форму рефлексії часового аспекту політичних трансформацій, зокрема, у контексті освітньої політики держави. Аналіз розуміння «хронополітики», розкриття форм її прояву в політичному бутті загалом та у контексті освітньої політики, розкриває методологічний, суспільно-світоглядний зміст та потенціал. Встановлено, що хронополітика – це комплекс досліджень, присвячених неоднорідності історичного та політичного часу, який включає моделювання односпрямованих стадіальних процесів в історії суспільств та аналіз циклічних або хвилеподібних тенденцій в різних сферах життя суспільств. Незважаючи на те, що дискусії щодо предмета, методів, базових категорій хронополітики досі тривають, а її проблемне поле різноманітне, наголошується, що можливості хронополітики для аналізу освітньої політики – це насамперед аналіз політичних інститутів і процесів – політичної структури, політичних суб'єктів, часові умови прийняття політичних та управлінських рішень, які обговорюються в контексті хронополітичного вивчення історичних форм політичної організації.

Показано, що аналіз освітньої політики держави через можливості політичного часу дозволяє поглибити розуміння політемпоральності політичних процесів і природи «інституційних пасток». Проте зауважується, що має бути чітке розуміння, в яких умовах цю методологію можна застосовувати і де вона дає результати в порівнянні з аналогами, а де її слід застосовувати обережно або разом з іншими, або не застосовувати взагалі.

З'ясовано, що хронополітика функціонально і конструктивно доповнює понятійно-категоріальний апарат як політичної науки, так і науки державного управління. На переконання автора, державне управління, як наука, невиправдано мало звертається до цієї методології.

**Ключові слова:** хронополітика; освітня політика; політичний час; політемпоральність політичних процесів; «біфуркація»; «фрагміграція»

## Chronopolitics: methodological aspects of public policy research

O.A. Zubchik<sup>2</sup>

The methodology of Chronopolitics has been studied. It can be useful for Public administration. Experts understand Chronopolitics as changes in market conditions, aimed at setting and achieving political goals (V. Tsyumbursky); distribution and redistribution of social time (A. Panarin); form a combination of socio-cultural and political time (V. Vasilenko); time dimension of political activity (Semenov); objectivity (M. Ozhevan, S. Datsyuk and B. Granovsky); subjectivity, "chrono strategy" of state (B. Parahonsky); Radical social transformation (W. Capito); multi-temporal processes of policy (D. Gorin).

The essence of the concept "Chronopolitics" has been comprehended as a form reflecting the time aspect of political transformation in the context of educational policy. Chronopolitics is a set of studies on the heterogeneity of the historical and political time. Consequently chronopolitics is: 1) simulation of unidirectional process stages in

<sup>1</sup> Кандидат філософських наук, доцент; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 01601, Київ, вул. Володимирська, 64/13

<sup>2</sup> PhD in philosophical sciences, associate professor; Taras Shevchenko Kyiv national university, 64/13, Volodymyrska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

<sup>3</sup> Кандидат философских наук, доцент; Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, 01601, Киев, ул. Владимирская, 64/13  
E-mail: oz@ilytics.agency

the history of societies, 2) analysis of cyclical trends or waves in different areas of society.

The term “Chronopolitics” was firstly used by french explorer P. Virilyo. Also, the term “Chronopolitics” was used by Modelsky. A. Panarin explained the understanding of time in the “methodological presumption global political forecasting” as the uncertainty of the future. According to Rosenau, this is qualitatively different future. It has been proven that states are not the main subjects. The main actors are individuals. They enter into a relationship with each other under conditions of mediation. Rosenau suggested that in the historical development of mankind there have been structural changes which inevitably increase the interdependence of peoples and societies, causing a radical transformation in international relations. The modern world is a “world of the individual”. In this world, a person interacts with other people and groups at the macro and micro social space. But the development is not achieved by means of expenses of the different countries of the global world. This classification includes developed countries, developing countries, the least developed countries.

Global leader has a special task. In terms of polarity global world leader has to implement a policy of inclusive development (Boutros Boutros-Ghali). The main objective of the global leader is to counter fragmentation. Global Leadership is aimed at achieving the global progress in science, education and technology. Therefore, it is important advanced research, which shows opportunities of the policy and practice of “reasonable force” in international and domestic politics (D. Kalachov, M. Lebedev, A. Panov, A. Torkunov, A. Stoletov, I. Chiharyev). “Smart power” is based on the expert, diplomatic, scientific, educational, innovation and technology, military and discursive resources.

Discussions on the subject, methods and basic categories of Chronopolitics are consequently continuing. Chronopolitics includes various different problems for research. Chronopolitics provides opportunities for the education policy analysis, which is an analysis of political institutions and processes through the category of political time.

Chronopolitics has enriched significantly the science and practice of policy analysis. This is the theoretical and methodological basis for the deployment of the suggested research in various areas of political life. It is necessary to extend field studies of political dynamics in modern political science, study the multi-temporal political processes, especially on the basis of the analysis of educational policy. The science of public administration can use these capabilities of methodology of Chronopolitics.

Chronopolitics as methodology examines the role of the state in the political structure of the political entity in temporal conditions of political and administrative decisions. These issues have been discussed in the context of Chronopolitical study of historical forms of political organization. The study has proved that Chronopolitics functionally and structurally adds the conceptual and categorical apparatus of political sciences, science and public administration.

**Keywords:** Chronopolitics; educational policy; political time multi-temporal political processes; bifurcation; fragmigration

### Хронополитика: методологические аспекты исследования публичной политики

О.А. Зубчик<sup>3</sup>

Исследовано концепт «хронополитика», как форму рефлексии временного аспекта политических трансформаций, в частности, в контексте образовательной политики государства. Анализ разных точек зрения на «хронополитику», раскрытие форм ее проявления в политическом бытии в целом и, в частности, в кон тексте образовательной политики, раскрывает ее методологическое, общественно-мировоззренческое содержание и потенциал. Установлено, что хронополитика – это комплекс исследований, посвященных неоднородности исторического и политического времени, включая моделирование однонаправленных стадийных процессов в истории обществ и анализ циклических или волнообразных тенденций в различных сферах жизни обществ. Несмотря на то, что дискуссии относительно предмета, методов, базовых категорий хронополитики до сих пор продолжаются, а ее проблемное поле очень разнообразное, автор отметил, что возможности хронополитики для анализа образовательной политики – это анализ политических институтов и процессов – политической структуры, политических субъектов, временные условия принятия политических и управленческих решений, которые обсуждаются в контексте хронополитического изучения исторических форм политической организации.

Показано, что анализ образовательной политики государства через возможности политического времени позволяет углубить понимание политемпоральности политических процессов и природы «институциональных ловушек». Однако автор предупреждает, что должно быть четкое понимание, в каких условиях эту методологию можно применять и где она дает лучшие результаты по сравнению с аналогами, а где ее следует применять осторожно или вместе с другими, или не применять вообще.

Установлено, що хронополітика функціонально і конструктивно доповнює понятійно-категоріальний апарат як політичної науки, так і науки державного управління. По мнению автора, государственное управление, как наука, неоправданно мало обращается к этой методологии.

**Ключевые слова:** хронополітика; образовательная политика; политическое время; политемпоральность политических процессов; «бифуркация»; «фрагмиграция»

**Peer-reviewed, approved and placed:** 12.08.2016.

**Постановка проблеми.** Новим надбанням наукової методології став сучасний напрям досліджень вчених, які вивчають у широкому розумінні політичний час, – хронополітика. Політичний час – це не лише складова, але й особливий різновид соціального часу і вже давно є предметом наукових досліджень філософів, психологів, соціологів, а останнім часом і політологів, дослідження яких спрямовані не лише на розв’язання теоретичних, а й вирішення прикладних завдань. У публічному управлінні та адмініструванні, як відносно новій галузі знань в Україні, застосування методології хронополітики автору невідомі. Аналіз публічної політики та публічного адміністрування, наприклад освітньої політики держави, через можливості об’єкта хронополітики – політичного часу, як висловився дослідник цієї методології Д. Горін, дозволяє поглибити розуміння «политемпоральності політичних процесів і природи «інституційних пасток» [15, с. 72].

**Аналіз досліджень і публікацій.** Щодо концепту «хронополітика» є різноманітні погляди: як вивчення неоднорідності історичного часу та зміни кон’юктур з точки зору їхнього використання для постановки та досягнення політичних цілей (В. Цимбурський) [30]; як розподіл та перерозподіл соціального часу, прояв суперечності між лінійним і циклічним часом (О. Панарін)[22]; як форма поєднання соціокультурного й політичного часу (І. Василенко) [14]; як часовий вимір політичної діяльності в історичному часі (С. Семенов)[25]. З одного боку, обґрунтовується об’єктивність хронополітики (М. Ожеван[21], С. Дацюк і В. Грановський [16]). З іншого, як «хроностратегія» держави, розглядається її суб’єктивний аспект (Б. Парахонський)[24]. Або суб’єктивний прояв, як радикальна суспільна трансформація (В. Капітон) [17]. Як ключову в обґрунтуванні методології хронополітики досліджують феноменологію политемпоральності політичних процесів, як засіб підтримки стійкості і архітектонічної

рівноваги режимів функціонування інститутів (Д. Горін)[15]. Особлива увага приділяється й характеристиці хронотопу інституційних режимів.

Разом з тим, важливо відзначити, що суттєво розширюють методологічний потенціал, з точки зору аналізу політики, саме сучасні наукові розвідки, досліджуючи можливості стратегії та практики «розумної сили» в світовій політичній динаміці та у внутрішній політиці держав. Вони свідчать, що нові форми влади і впливу отримують новий інструментарій (Д. Калачов, М. Лебедева, О. Панова, А. Торкунов, О. Столетов, І. Чіхарев) [18; 20; 23; 27; 28]. У стратегіях і практиках держав – претендентів на лідерство, «розумна сила» спирається на «експертний, дипломатичний, науково-освітній, інноваційно-технологічний, військовий і дискурсивний ресурси. І в кожному різновиді ресурсного стратегічного потенціалу закладені більш конкретні стратегічні інструменти» (О. Столетов) [26, с. 96]. Наголошується на питаннях інституціоналізації хронополітики як самостійної галузі сучасної науки, її розвитку як дослідницької програми, а наукова значимість і актуальність обумовлюються динамізмом сучасного політичного процесу, масштабністю політичних трансформацій, соціальних і середовищних змін, які потребують нових комплексних дослідницьких програм і системних політико-управлінських підходів (І. Чіхарев) [30].

**Мета дослідження.** Метою дослідження є осмислення сутності концепту «хронополітика», як форми рефлексії часового аспекту політичних трансформацій у контексті можливостей для аналізу публічної політики та публічного адміністрування, зокрема, аналізу освітньої політики держави. Завданнями дослідження є аналіз та систематизація підходів та розуміння «хронополітики», розкриття форм прояву хронополітики в політичному бутті загалом та у контексті освітньої політики держави зокрема. Предмет дослідження – методологічний, суспільно-світоглядний зміст

та потенціал концепту «хронополітика» для аналізу публічної політики та публічного адміністрування, зокрема – державної освітньої політики.

**Виклад основного матеріалу.** Хронополітика – це комплекс досліджень, присвячених неоднорідності історичного та політичного часу, який включає: 1) моделювання односпрямованих стадіальних процесів в історії суспільств, 2) аналіз циклічних або хвилеподібних тенденцій в різних сферах життя суспільств. Моделювання стадіальних процесів представлено в концепціях невідновних життєвих циклів (О. Шпенглер, Н. Данилевський, А. Тойнбі, Л. Гумільов) і в концепціях, які розглядають суспільно-економічні формації (К. Маркс), індустріальний лад (О. Тофлер), стадії економічного зростання (У. Ростоу). Вивчення циклічних або хвилеподібних тенденцій спричинило розрізнення цих змін за спрямованістю, за тривалістю, сферою та характером їхньої дії. Відомі такі дослідницькі напрями, як аналіз економічної кон'юнктури, де виявляються тривалі тренди і короткострокові коливання (50-60-річні двохвильові цикли М. Кондратьєва, цикли Дж. Модельскі), цикли сонячної активності О. Чижевського, мілітаристські хвилі, які відслідковують на матеріалі історії країн Заходу (К. Райт, А. Тойнбі, Дж. Голдстайн), хвилеподібні політичні зміни, іманентні історії окремих суспільств та інше.

У зв'язку з наростанням кризових явищ як в межах Європи, зокрема події 1968 р., так і в світі, війна у В'єтнамі, нафтова криза, починаючи з 1970-х рр., зростає зацікавленість часовим виміром світового політичного процесу. На такому історичному підґрунті народжуються хронополітичні концепції історії світ-системи І. Валлерстайна [13] та довгих циклів у світовій політиці Дж. Модельскі [7], які слугували основою для дослідження глобальної політичної динаміки та трансформації світової політичної системи. Було виокремлено особливі ритми функціонування цієї системи та окреслено перспективи її розвитку.

До наукового вжитку термін «хронополітика» увів французький дослідник П. Вірільйо («Криза вимірів», (1983), «Критичний простір» (1984), «Вразливість території» (1993) [12, с. 143]. Основу концепції хронополіти-

ки П. Вірільйо складає роль швидкості в сучасних соціальних процесах, перетворення швидкості в основу сучасних військових та політичних практик («дромологія» – вивчення швидкості). П. Вірільйо змалював песимістичну хронополітичну перспективу: на місці реального міста, що займало певне просторове положення? з'являється місто віртуальне, яке позбавлене своєї території і, враховуючи таку тенденцію, д міру накопичення багатств виникає й зростає прискорення, без якого неможлива централізація режимів, що постійно змінюють один одного [12, с. 145].

Також одним з перших поняття «хронополітика» використав Джордж Модельскі, автор теорії «довгих циклів» у глобальній політиці, які відображають закономірність зміни явищ у світовій політиці в межах чотирьох фаз [5]. Першій фазі відповідає глобальний конфлікт, що завершується набуттям лідерства у світовій політиці державою, яка здатна оптимальним чином вирішити існуючі соціальні, економічні та культурні антагонізми у світі; визначенням періоду такого лідерства, котрий змінюється фазою делегітимації; появою якісно нової проблематики світового розвитку, а також вивищенням держав, що претендують на лідерські позиції і які формують нові виклики; потім настає фаза деконцентрації лідерства, розпаду інфраструктури, що підтримує гегемонію наддержави у всіх сферах життєдіяльності глобальної спільноти, що переходить у новий макроконфлікт. Обраний Модельскі напрям досліджень передбачає вивчення довгих циклів розвитку, ритму глобальної політики. Перш за все, він має відношення до часового виміру політичного процесу і миру, в якій цей процес змінюється в часі. Цей напрям досліджень було названо «хронополітикою», але оскільки він має справу з великомасштабними системами, на думку Модельскі, повною назвою може бути «хрономакрополітика» – вивчення ритмів великомасштабних політичних систем [6]. Описуючи роль циклів лідерства в еволюції світової політики, Модельскі відзначив, що спадкування лідерства – це проміжний етап еволюції глобальної політики. Вірогідно наступним ступенем, який дотягнеться у XXI ст., стане поступовий перехід від неформальної ролі глобального лідерства до мереж більш формальних позицій у межах глобальної організації федеративного порядку [7].

Якщо геополітику розглядають як різновид політичного проектування, то хронополітику можна трактувати як джерело стратегії. Модельські вважає хронополітику інструментом виокремлення фаз світового політичного процесу і здійснення політики, яка відповідає цим фазам. Тобто, хронополітика стає проектуванням, яке базується на пізнанні політичних циклів.

Регулююча, стабілізуюча роль політичної сфери обумовлює уникнення крайніх, межових, необоротних ситуацій, що загрожують порушити цілісність суспільної системи, що дозволяє визнати циклічну модель найбільш придатною для дослідження політичного часу. Циклічна модель часу описує політичний розвиток як послідовність повторюваних ознак, станів, ситуацій. Циклічність, але не просто повторюваність, а закономірну, постійну повторюваність у політичному розвитку. Найбільш продуктивними для дослідження і точними для опису динаміки політичного часу є політико-ділові, політико-демографічні цикли та цикли світового панування. Політико-ділові (електоральні) цикли, період яких становить 4 або 5 років відповідно з електоральним циклом конкретної країни, показують спосіб впливу політики на економіку. Загальна тривалість політико-демографічних циклів визначається тимчасовою різницею появи нових поколінь на політичній арені. На думку Дж. Модельскі та В. Томпсона, цикли розвитку країни, що претендує на лідерство у світовій політиці, діляться на два етапи: навчання (підйому) і лідерства (занепаду) [8].

Хронополітика сьогодні – це наукова концепція політичного часу, як зміни політичних відносин та форм їх організації. Вона об'єднує методологічні засади дослідження даного феномена, а також стратегічні (прикладні, що керують політичною дією) принципи, засновані на пізнанні тимчасової визначеності політичного процесу.

Ключовим для хронополітики є виділення «перехідного» часу, часу трансформації однієї форми політичної організації в іншу. Принципове значення цього типу часу обумовлено постановкою проблеми в сучасній науці в цілому «вічного часу», пов'язаного з поняттями лінійності та детермінізму. Зокрема, А. Панарін обґрунтовує таке бачення часу в «методологічних презумпціях глобального політичного прогнозування», що виражається

у невизначеності майбутнього, яке відповідає новій картині світу, роздвоєнні перебігу процесів по досягненні ними якоїсь критичної величини, після якої втрачається однозначна залежність між минулим і майбутнім станами системи, дискретності простору-часу, яка вказує на те, що в точках біфуркації утворюються передумови для якісно нових станів, що дають якісно інше майбутнє [22].

Це якісно інше майбутнє, на думку Джеймса Розенау, виявляється у тому, що дедалі головними акторами стають не держави, а вже індивіди. Вони вступають у відносини один з одним за умов мінімального посередництва. Він один з перших застосовував системність та міждисциплінарний аналіз у точних науках, політичних науках та міжнародних відносинах [9]. Ще в середині 1960-х рр. Джеймс Розенау припустив, що в історичному розвитку людства відбуваються структурні зміни, які неминуче збільшують взаємозалежність народів і суспільств, спричиняючи докорінні трансформації у міжнародних відносинах. Дедалі головними акторами стають не держави, а вже індивіди, які вступають у відносини один з одним за умов мінімального посередництва. Пізніше Розенау метафорично зауважив, що результатом змін у сфері міжнародних відносин є створення «міжнародного континууму», символічними персонажами якого виступають «турист і терорист» [10, с. 220], на відміну від пануючого тоді політичного реалізму, основне положення якого у настільки ж метафоричній формі виразив Р. Арон на початку 1960-х років, зазначивши, що зміст міжнародних відносин – це міждержавна взаємодія, символізована у фігурах «дипломата і солдата» [1, с. 308]. У 1990-х, спираючись на аналіз глобальних процесів і одночасно зберігаючи вірність застосованому раніше методу, Розенау уточнив свою думку, відзначивши «роздвоєння світу» на два взаємозалежних і одночасно непримиренних поля. З одного боку, це міждержавні взаємини, які визначаються «законами» класичної дипломатії та стратегії, з іншого – взаємодія недержавних учасників. Новизну ситуації він характеризував як «постміжнародну політику». Поряд з термінами «світова політика» і «постміжнародна політика» представники ліберальної парадигми, до яких належить і Розенау, почали застосовувати й термін «нові міжнародні відносини». Ці терміни мають на

увазі як нові, так і традиційні (міждержавні) явища і процеси та підкреслюють зростаючу роль міжнародних інститутів (МВФ, МБ, СОТ), НДО, підприємницьких структур та інших приватних акторів. Вони вказують на формування мереж, осередки яких об'єднані між собою нитками транскордонних зв'язків і які формуються незалежно від держав.

Тенденція до стирання кордонів між зовнішньою і внутрішньою політикою впливає з того, що процеси глобалізації легко долають державні кордони і здатні вплинути на будь-яку соціальну спільність у будь-якому куточку світу. Результатом є проникнення низки цих акторів у сферу традиційної державної діяльності (освітня політика, оборонна політика, політика національної безпеки). Незалежно від того, виступають вони суперниками держави або співпрацюють з нею, таке проникнення сприяє тому, що стає очевидним переплетіння внутрішньої і зовнішньої політик, а тим самим – ускладнення загальної картини політичного життя. Сучасний світ – це «Світ індивіда», де кожна людина взаємодіє з оточуючими її людьми та колективами на макро- і мікрорівнях соціального простору. Сучасна людина здійснює, куди більш масштабний вплив на перебіг світових процесів, навіть іноді сама того не усвідомлюючи. Проте, в світі набирають чинності не лише тенденція загальної інтеграції, але й інший процес – глобальна фрагментація. Для того щоб найбільш точно описати цей процес, цю суперечливу взаємодію, Джеймс Розенау запропонував використати термін «фрагміграція» («фрагмігративність») (fragmegrative), що означає одночасне поєднання і взаємне протистояння інтеграції та фрагментації [9].

Щоб найбільш наочно показати, які зміни відбуваються в світі, Розенау запропонував розглянути динаміку восьми факторів. Перший фактор це – революція навичок та вмінь (адже сучасна людина більш ерудована за своїх предків, охоплення освітою у більшості країн сягають від 60 до 100%, держави намагаються втілювати освітню політику більшої доступності професійної освіти). Другий чинник – криза влади (ослаблення впливу національних держав, посилення впливу транснаціональних економічних і політичних структур). Третій фактор – бифуркація (динамічно нерівноважний стан людства, на розвиток подій може вплинути випадковий

збіг обставин). Четвертий чинник – «організаційний вибух» (виникло і продовжує створюватися безліч громадських об'єднань). П'ятий чинник – це мобільність (подорожі, зміна місць роботи та проживання, академічна мобільність). Шостий чинник – мікроелектронні технології (поширення Інтернет-технологій, які «стискають» світовий простір і інтенсифікують економічні, політичні, наукові, освітні контакти). Сьомий фактор – ослаблення територіального суверенітету держав (цей фактор є доволі суперечливим, адже, як справедливо зазначають експерти, можна доводити й зворотне). Восьмий фактор – це глобалізація національних економік, що здійснюється через міжнародні інститути та організації. Всі зазначені вище процеси мають і негативну рису. Вони формують соціально поляризований світ, розділяючи людей на тих, хто виграв від глобалізації, і тих, хто втратив. Отже, Розенау зробив висновок, що це все неминуче, тому завдання світової спільноти корегувати гострі кути цих світових процесів, запобігаючи глобальним світовим конфліктам. Але для глобального лідерства характерне глобальне мислення, - «в умовах поляризації міжнародної спільноти завдання глобального лідера полягає в тому, щоб реалізовувати політику інклюзивного розвитку» [4]. До такої характеристики глобального лідерства звертається, зокрема, колишній генеральний секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі. Розвиток не має досягатися за рахунок іншої сторони глобального світу – розвинутих країн, країн, що розвиваються, найменш розвинених країн [3]. Основне завдання глобального лідерства – протидія тенденціям фрагментації. Глобальне лідерство ставить перед собою завдання-досягнення глобального прогресу в сфері науки, освіти, технологій [3]. Дискусії щодо предмета, методів, базових категорій хронополітики досі тривають. Її проблемне поле різноманітне. Але стосовно можливостей хронополітики для аналізу освітньої політики слід зазначити, що «хронополітика умовно об'єднує низку концепцій і розробок, в межах яких з темпоральної точки зору аналізуються політичні інститути і процеси» [31, с. 147]. Вона дозволяє уточнити категорію політичного процесу за допомогою введення характеристики його тимчасової визначеності. Розуміння в хронополітиці часу як трансформації політичних систем долає

«внутрішньосистемне» трактування часу, а також суто функціональне розуміння учасника світової політики як актора, підкреслюючи роль суб'єкта в політичній трансформації [31, с. 147]. Зокрема, в виробленні та реалізації освітньої політики, суб'єктами державної освітньої політики виступають як регіональні структури управління освітою, так і міжнародні органи й установи, котрі здійснюють освітню політику на світовому рівні (наприклад, ЮНЕСКО, Міжнародний валютний фонд, ЄС, Міжнародний фонд «Відродження» та ін.). Теоретичні конструкти хронополітики істотно збагачують як хронополітичне знання, так і вітчизняну науку, «уможлижуючи та інтенсифікуючи подальше теоретичне осмислення політичної динаміки, даючи теоретично-методологічний базис для розгортання прикладних досліджень у різних сферах політичного життя, розширення меж поля досліджень політичної динаміки в сучасній політичній науці» [11, с. 9]. Отже, дійсно варто наголосити, що «основна функція хронополітики полягає в тому, що вона розробляє загальнометодологічні підходи, інструменти та стиль політичного аналізу, поглиблюючи і розширюючи його зону, оскільки політика, в силу узагальнюючого характеру, розглядається в контексті набагато більш широких змістів – світу, суспільства і людської культури загалом» [31, с. 145]. Наостанок не забуваймо й про обмеження запропонованого методу. Маємо також чітко розуміти, в яких умовах методологію можна застосовувати і де вона дає хороші результати в порівнянні з аналогами, а де її слід застосовувати обмежено або в комбінації з іншими, або не застосовувати взагалі.

**Висновки.** Хронополітика, як методологія, досліджує питання про роль держави, про політичну структуру, про політичні суб'єкти, про часові умови прийняття політичних та управлінських рішень, які обговорюються

в контексті хронополітичного вивчення історичних форм політичної організації. Вона функціонально і конструктивно доповнює понятійно-категоріальний апарат сучасної науки, збільшуючи можливості й такої галузі знань, як «Публічне управління та адміністрування» щодо аналізу публічної політики та публічного адміністрування. Основні поняття, які використовуються дослідниками сьогодні для цілісної характеристики політичних процесів, пов'язані з «внутрішньосистемним» розумінням політичної мінливості, розглядають політичний процес як режим функціонування певної системи, а зміна – як зміну її станів. У цьому контексті методологія хронополітики дозволяє дещо по-іншому аналізувати принципи та цілі освітньої політики, які вирізняються найбільшою статичністю. Їх зміна, як правило, є наслідком зміни політичного курсу. Дії держави щодо розвитку системи освіти в досягненні декларованих цілей повинні змінюватися досить динамічно, адекватно реагуючи на різні чинники.

Таким чином, хронополітика розуміється не лише як філософсько-політична концепція дослідження часу, але й як оперативнотактична діяльність, як політика швидкості, гри на випередження політичного супротивника; як тактико-стратегічна діяльність, яка базується на осягненні механізмів функціонування політичної системи, флуктуацій та вибудовуванні політики відповідно до вимог політичного часу, соціальної кон'юнктури; стратегічно-трансформаційна діяльність, яка базується на діагностиці біфуркаційних періодів у розвитку тієї чи іншої політичної системи і налаштованою на конструювання політичних інститутів, у межах яких політичний процес спроможний вийти на новий етап розвитку. Вона розширює зону політичного аналізу, можливість пізнання глибоких передумов політичних феноменів, а також виявлення наслідків політичних дій.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Aron R. Paix et Guerre entre les nations [Текст]. Paris, 1984, p. 17;
2. Aron R. Une Sociologie des relations internationales [Текст] // Revue française de sociologie. 1963. Vol. IV. №3, p. 308, 321.
3. Boutros Ghali B., Gosovic B. Global leadership and global systemic issues: South, North and the United Nations in a 21 Century World [Електронний документ]. – May, 2011. – 58 p. URL: [http://www.daglobal.org/pdf/Planetary\\_leadershipPDF\\_13\\_May\\_2011.pdf](http://www.daglobal.org/pdf/Planetary_leadershipPDF_13_May_2011.pdf). – Назва з екрану.
4. Lokkesmoe K.J. In partial fulfillment of the requirements for the degree of doctor of philosophy [Електронний документ]. – June, 2009. – режим доступу: [http://conservancy.umn.edu/bitstream/54583/1/Lokkesmoe\\_umn\\_0130E\\_10247.pdf](http://conservancy.umn.edu/bitstream/54583/1/Lokkesmoe_umn_0130E_10247.pdf). – Назва з екрану.

5. Modelski G. From leadership to organization: The evolution of global politics [Текст] / G. Modelski // Journal of World Systems Research. – 1995. – Vol. 1, № 7. – P. 53 – 93.
6. Modelski G. Long Cycles in World Politics [Текст]. – Seattle, 1987.
7. Modelski G. The Study of Long Cycles [Текст] // Exploring Long Cycles. – Seattle; 1987.
8. Modelski G. Time, Calendars and International Relations: Evolution of Global Politics in the 21st Century [Текст] / G. Modelski // Materials of the 37th Annual Convention of the International Studies Association (San Diego, April 16-20, 1996). – San Diego: San Diego University Press, 1996. – P. 17 – 36.
9. Rosenau J.N. Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity [Текст]. N.J., 1990. – P. 41.
10. Rosenau J.X. Le touriste et le terroriste on les deux extremes du continuntinternational [Текст] // Etudes internationales. 1979. Juin, p. 220.
11. Андрущенко М. О. Особливості сучасних концепцій хронополітики: автореф. дис ... канд. політ. наук [Текст] / М. О. Андрущенко. – Київ : Б. в., 2011. – 18 с. – С. 9.
12. Андрущенко М.О. Концепція хронополітики Поля Вірільйо: від дромократії до дромології [Текст] // Політологічний вісник. Зб-к наук. праць. – К. : «ІНТАС», 2009. – Вип. 41. – С.143-151.
13. Валлерстайн И. Изобретение реальностей времени-пространства: к пониманию наших исторических систем [Текст] / И.Валлерстайн // Время мира: Альманах современных исследований по теоретической истории макро-социологии, геополитике, анализу мировых систем и цивилизаций. Вып.2: Структуры истории. – Новосибирск, 2001. – С. 102-116.
14. Василенко И.А. Политическое время на рубеже культур [Текст] // Вопросы философии. – 1997. - №9. – С. 46-57.
15. Горин Д. М. Методологии хронополитики: политемпоральность политических процессов и институциональные режимы [Текст] // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №4. – С. 65-72.
16. Дацюк С. Геополітика, хронополітика і культурополітика України [Текст] / С. Дацюк, В. Грановський // Зеркало недели. – 1999. – 16 янв. – С. 11.
17. Капітон, В. П. Хронополітика: міф чи реальність [Текст] / В. П. Капітон, І. І. Шпітун // Грані. – 2002. – № 5. – С. 102 – 111.
18. Лебедева М. М., Фор Ж. Высшее образование как потенциал «мягкой силы» России [Текст] // Вестник МГИМО-Университета. – 2009. - №6. – С. 200-205.
19. Модельски Дж. Эволюция глобальной политики [Электронный ресурс] / Дж. Модельски // Мировой политический процессор. - Режим доступа: [http://www.worldpoliit.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=46&Itemid=1](http://www.worldpoliit.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=1). – Назва з екрана.
20. Образование как инструмент «мягкой силы» и «умной власти» во внешней политике России [Текст] // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему: «Современные задачи политического, социального и экономического развития Российского государства. Роль и место Совета Федерации», 24.04.2012. – С. 26-38.
21. Ожеван М., 2000. Українська національна ідея та культурополітика наздоганяючої модернізації [Текст] // Ї. - 2000. - №18. – С. 51-88.
22. Панарин А. Знаете ли вы, что такое хронополитика [Электронный документ] / А. Панарин. – Режим доступа: [http://www.ug.ru/ug\\_pril/gv/96/25/t7\\_1/htm](http://www.ug.ru/ug_pril/gv/96/25/t7_1/htm). – Назва з екрана.
23. Панова Е. П., 2011. Высшее образование как потенциал мягкой власти государства [Текст] // Вестник МГИМО-Университета. - 2011. - №2. – С. 157-161.
24. Парахонський Б. Місце та роль України у сучасному геополітичному просторі [Текст] // Стратегічна патонама. – 1998. – №1-2. – С.35-42.
25. Семенов С. Хронополитические аспекты кризисов культуры [Текст] / С. Семенов // Общественные науки и современность. – 1993. – № 4. – С. 146 – 159.
26. Столетов О. В. Стратегия «разумной силы» в политике глобального лидерства: диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук: 23.00.04 [Текст] / О.В. Столетов. – Москва, 2014. – 263 с. – С. 96.
27. Столетов О. В., Чихарев И. А., Калачев Д. Н., 2014. Университеты как субъекты публичной дипломатии [Текст] // ALMA MATER. - 2014. № 12. – С. 10-18.
28. Торкунов А. В. Образование как инструмент «мягкой силы» во внешней политике России [Электронный текст] // Российский совет по международным делам, 27.02.2013. URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=1467-top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1467-top). – Назва з екрана.
29. Цымбурский В. Сколько цивилизаций? (С Ламанский, Шпенглером и Тойнби над глобусом XXI века) [Текст] // Pro et Contra, Т. 5, № 3, 2000. – С. 173-197.
30. Чихарев И. А. Хронополитика: развитие исследовательской парадигмы [Текст] // Полис. Политические исследования. 2005. № 3. – С. 21-33.
31. Чихарев И. А. Хронополитика в теоретических исследованиях мировой политики [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Чихарев Иван Александрович; МГУ имени М.В. Ломоносова. – Москва, 2003. – 150 с.

REFERENCES:

1. Aron R., 1984. Paix et Guerre entre les nations. Paris, (in English).
2. Aron R., 1963. Une Sociologie des relations intemationales// Revue firancaise de sociologie. 1963. Vol. IV. №3 (in Spanish).

3. Boutros Ghali B., Gosovic B., 2011. Global leadership and global systemic issues: South, North and the United Nations in a 21 Century World. May, 2011, 58 (in English).
4. Lokkesmoe K.J., 2009. In partial fulfillment of the requirements for the degree of doctor of philosophy. June, 2009 (in English).
5. Modelski G., 1995. From leadership to organization: The evolution of global politics / G. Modelski // Journal of World Systems Research. Vol. 1, 7, 53-93 (in English).
6. Modelski G., 1987. Long Cycles in World Politics. Seattle (in English).
7. Modelski G., 1987. The Study of Long Cycles. Seattle (in English).
8. Modelski G., 1996. Time, Calendars and International Relations: Evolution of Global Politics in the 21st Century. Materials of the 37th Annual Convention of the International Studies Association. San Diego University Press, San Diego, April 16-20 (in English).
9. Rosenau J.N., 1990. Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. N.J. (in English).
10. Rosenau J.X., 1979. Le touriste et le terroriste on les deux extremes du continuntinternational. Etudes internationales, 1979. Juin, 220 (in Frانس).
11. Andrushhenko M. O., 2011. Osoblyvosti suchasnyh koncepcij hronopolityky: avtoref. dys ... kand. polit. nauk [Features of the modern concepts of Chronopolitics: Author. Thesis ... candidate. flight. Science]. Kyi'v, (in Ukrainian).
12. Andrushhenko M.O., 2009. Koncepcija hronopolityky Polja Viril'jo: vid dromokratii' do dromologii' [The concept of Chronopolitics by Paul Virilio: from dromocracy to dromology]. Politologichnyj visnyk. Zb-k nauk. prac', Kyiv 41, 143-151 (in Ukrainian).
13. Vallerstajn I., 2001. Izobrenenie real'nostej vremeni-prostranstva: k ponimaniju nashih istoricheskikh system [The invention of time-space realities: to the understanding of our historical systems]. Vremja mira: AI'manah sovremennyh issledovaniy no teoreticheskoy istorii makrosociologii, geopolitike, analizu mirovyh sistem i civilizacij. Vyp.2: Struktury istorii, Novosibirsk, 102-116 (in Russian).
14. Vasilenko I.A., 1997. Politicheskoe vremja na rubezhe kul'tur [The political time on the edge of the cultures]. Vo-prosy filosofii, 9, 46-57 (in Russian).
15. Gorin D. M., 2015. Metodologii hronopolitiki: politemporal'nost' politicheskikh processov i institucional'nye rezhimy [Methodologies of Chronopolitics: politemporal political processes and institutional regimes]. Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk, 4, 65-72 (in Russian).
16. Dacjuk S., 1999. Geopolitika, hronopolitika i kul'turopolitika Ukrainy [Geopolitics, Chronopolitics and cultural polities of Ukraine]. Zerkalo nedeli, 16 janv., 11 (in Russian).
17. Kapiton, V. P., 2002. Hronopolitika: mif chi real'nist' [The Chronopolitics: Myth or Reality]. Grani, 5, 102 – 111 (in Ukrainian).
18. Lebedeva M. M., 2009. Vysshee obrazovanie kak potencial «mjagkoj sily» Rossii [Higher education as a potential “soft power” of Russia]. Vestnik MGIMO-Universiteta, Moscow, 6, 200-205 (in Russian).
19. Model'ski Dzh., 2006. Jevoljucija global'noj politiki [The evolution of global politics]. Mirovoj politicheskij procesor, Moscow (in Russian).
20. Obrazovanie kak instrument «mjagkoj sily» i «umnoj vlasti» vo vneshnej politike Rossii [Education as an instrument of “soft power” and “smart power” in Russian foreign policy], 2012. Sbornik materialov Nauchno-jekspertnogo soveta pri Predsedatele Soveta Federacii na temu «Sovremennye zadachi politicheskogo, social'nogo i jekonomicheskogo razvitiya Rossijskogo gosudarstva. Rol' i mesto Soveta Federacii», 24.04.2012, Moscow (in Russian).
21. Ozhevan M. 2006. Ukraïns'ka nacional'na ideja ta kul'turopolitika nazdoganajuchoï modernizacii [Ukrainian national idea and cultural polities' catch-up modernization], Kyiv (in Ukrainian).
22. Panarin A., 2002. Znaete li vy, chto takoe hronopolitika [Do you know what is Chronopolitics], Moscow (in Russian).
23. Panova E. P., 2001. Vysshee obrazovanie kak potencial mjagkoj vlasti gosudarstva [Higher education as a potential “soft power” of the state]. Vestnik MGIMO-Universiteta, Moscow, 2, 157-161 (in Russian).
24. Parahons'kij B., 2005. Miscie i rol' Ukraïni v suchasnomu geopolitichnomu prostori [The place and role of Ukraine in a modern geopolitical space]. Kyiv (in Russian).
25. Semenov S., 1993. Hronopoliticheskie aspekty krizisov kul'tury [Chronopolitics aspects of cultural crises]. Obshhestvennye nauki i sovremennost', 4, 146 – 159 (in Russian).
26. Stoletov O. V., 2014. Strategija “razumnoj sily” v politike global'nogo liderstva: dissertacija na soiskanie nauchnoj stepeni kandidata politicheskikh nauk: 23.00.04 [The strategy of “reasonable force” in policy of global leadership: the dissertation on competition of a scientific degree of candidate of political sciences: 23.00.04]. Moscow, 263 (in Russian).
27. Stoletov O. V., Chiharev I. A., Kalachev D. N., 2014. Universitety kak sub'ekty publichnoj diplomatii [Universities as a public diplomacy actors]. ALMA MATER, Moscow, 12, 10-18 (in Russian).
28. Torkunov A. V., 2013. Obrazovanie kak instrument «mjagkoj sily» vo vneshnej politike Rossii. Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam [Education as an instrument of “soft power” in Russian foreign policy]. Moscow (in Russian).
29. Cymburskij V., 2000. Skol'ko civilizacij? (C Lamanskim, Shpenglerom i Tojnbi nad globusom XXI veka) [How many civilizations? (C Lamanskii, Spengler and Toynbee on the globe of the XXI century)]. Pro et Contra, 5, 3, 173-197 (in Russian).
30. Chiharev I. A., 2005. Hronopolitika: razvitie issledovatel'skoj paradigmy [Chronopolitics: the development of research paradigm]. Polis. Politicheskie issledovanija, 3, 21-33 (in Russian).
31. Chiharev I. A., 2003. Hronopolitika v teoreticheskikh issledovanijah mirovoj politiki: dis. ... kand. polit. nauk: 23.00.02 [Chronopolitics in theoretical studies of world politics]. MGU imeni M.V. Lomonosova, Moscow, 150 (in Russian).



УДК 351:303.64+93/94

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 25-33.  
doi:10.15421/152016847  
www.aspects.org.ua

## Генезис державного управління у сфері цивільного захисту в роки незалежності України

О.А. Подскальна<sup>1</sup>

У статті проаналізовано становлення державного управління у сфері цивільного захисту в роки незалежності України. Розглянуто питання його реформування, нормативно - правового забезпечення, організації керівництва всіма ланками системи цивільного захисту.

Під час дослідження генезису державного управління у сфері цивільного захисту оцінено його вплив на практичні результати функціонування єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій на різних етапах її розвитку. Встановлено проблеми державного управління в сфері цивільного захисту та шляхи підвищення його ефективності.

Накопичений досвід державного управління у сфері цивільного захисту буде корисним під час подальшого реформування системи цивільного захисту в Україні з урахуванням нових викликів та загроз природного і техногенного характеру, а також у контексті подальшої європейської інтеграції України.

**Ключові слова:** система цивільного захисту; надзвичайна ситуація; Міністерство надзвичайних ситуацій України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; реформування державного управління; європейська інтеграція

## Genesis of public administration in sphere of civil protection in Ukraine during its independent years

О.А. Podskal'na<sup>2</sup>

The formation and development of public administration in the field of civil protection in Ukraine has been analyzed including its reform, regulatory and legal support, and organizational management of all civil protection links. Since the Declaration of the Independence, the formation of the national system of protection of population and territories from emergency situations were assigned to Civil defense headquarters being the central executive authority subordinated to the Cabinet of Ministers of Ukraine. Civil protection of Ukraine has become an important element of national security. Importantly, the Prime - Minister of Ukraine had been assigned to be the head of Civil Protection of Ukraine, as well as the heads of executive bodies had been assigned to become heads of Civil Protection in the regions. In order to improve the governance in the field of civil protection, the Ministry of Ukraine on Emergencies and Affairs of Population's Protection from Consequences of Chernobyl Catastrophe had been established in 1996.

The adoption of the Code of Civil Defense of Ukraine (October 2, 2012) was extremely important, as it is the only systematic legislative act on civil protection. Consequently, the issue and the implementation of Decrees of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which determined tasks and functions, mechanisms of formation and realization of state policy in this area have become very important, including the reassignment of the State department of fire security from the Ministry of Internal Affairs in 2003 to the Fire Extinguishing and Emergency Response. Both governmental body and its subordinate authorities, institutions and units

<sup>1</sup> Учений секретар; Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, 04074, Київ, вул. Вишгородська, 21

<sup>2</sup> Scientific secretary; Institute of public administration in the sphere of civil protection, 21, Vyshgorodska Str., Kyiv, 04074, Ukraine

<sup>3</sup> Ученый секретарь; Институт государственного управления в сфере гражданской защиты, 04074, Киев, ул. Вышгородская, 21  
E-mail: iducz-vr@ukr.net

that contributed to the unification of forces and means had been reassigned.

On December 24, 2012 the Ministry of Emergencies of Ukraine and the State Inspectorate of technological security of Ukraine had been reorganized into the State Emergency Service of Ukraine (hereinafter - the SES of Ukraine), which was coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Defense of Ukraine (since April 25, 2014 it is coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Interior of Ukraine) The responsibility of SES of Ukraine is to implement the state policy in the sphere of civil protection of population and territories from emergency situations, to prevent, to respond emergently, to rescue, to firefight, to maintain fire and technological safety, to provide search and rescue service and hydrometeorological activity. Positive experience of public administration in the sphere of civil protection, which has been gained in Ukraine, will be useful in the further reform of the civil protection according to the European standards.

**Keywords:** civil defense system; emergency (situation); Ministry of Emergency Situations of Ukraine; the State Emergency Service of Ukraine; reform of public administration; European integration

### Генезис государственного управления в сфере гражданской защиты в годы независимости Украины

О.А. Подскальная<sup>3</sup>

В статье проанализировано становление государственного управления в сфере гражданской защиты в годы независимости Украины. Рассмотрено вопросы его реформирования, нормативно-правового обеспечения, организации руководства всеми звеньями системы гражданской защиты.

В процессе исследования генезиса государственного управления в сфере гражданской защиты оценено его влияние на практические результаты функционирования единой государственной системы гражданской защиты населения и территорий на разных этапах ее развития. Установлены проблемы государственного управления в сфере гражданской защиты и пути повышения его эффективности.

Накопленный опыт государственного управления в сфере гражданской защиты будет полезным во время дальнейшего реформирования системы гражданской защиты в Украине с учетом новых вызовов и угроз природного и техногенного характера, а также в контексте дальнейшей европейской интеграции Украины.

**Ключевые слова:** система гражданской защиты; чрезвычайная ситуация; Министерство чрезвычайных ситуаций Украины; Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям; реформирование государственного управления; европейская интеграция

**Peer-reviewed, approved and placed:** 12.08.2016.

**Постановка проблеми.** Нові виклики та загрози техногенного і природного характеру, курс України на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність вдосконалення та подальшого розвитку національної системи реагування на надзвичайні ситуації, як складової національної безпеки України.

Реформування системи цивільного захисту в Україні вимагає також і вдосконалення державного управління у цій сфері, внесення змін до чинного законодавства та прийняття нових нормативно - правових актів, використання досвіду державного управління і функціонування систем цивільного захисту в країнах - членах Європейського Союзу.

Зазначене потребує проведення ретельного аналізу становлення та розвитку державного управління у сфері цивільного захисту.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Актуальність цього дослідження підтверджується

тим, що напрям «Найважливіші проблеми у сфері цивільного захисту» Кабінетом Міністрів України включено до переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року.

Питання державного управління у сфері цивільного захисту досліджувались в наукових працях та статтях С.Андреева, О.Бикова, М. Болотських, П. Волянського, В. Доманського, В. Дурдинця, Л. Жукової, М. Козяра, І. Криничної, В.Костенка, В.Михайлова, Є.Романченка, В. Садкового, Г. Ситника, А. Тереньєвої, О. Труша та інших.

Основним матеріалом при підготовці статті стали дисертаційні роботи вітчизняних науковців [1 - 3, 5, 6, 9, 15, 18,21], відповідні акти національного законодавства з питань цивільного захисту [10, 19], інформаційний інтернет - ресурс на офіційних сайтах Кабі-

нету Міністрів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій [7 - 8].

**Мета дослідження.** Проаналізувати процес становлення та розвитку державного управління у сфері цивільного захисту в роки незалежності України, з урахуванням реформування єдиної державної системи цивільного захисту, вдосконалення державного управління у цій сфері в контексті європейської інтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** В контексті реформування системи цивільного захисту в Україні корисним буде проведений аналіз становлення та розвитку в Україні державного управління у сфері цивільного захисту в роки незалежності.

Стабільний стан будь-якого суспільства залежить від дієвості та ефективності державного управління, тому, на думку багатьох науковців, у ХХІ столітті на перший план виходить саме його ефективність та адаптованість до реалій сьогодення. Особливої актуальності це питання набуває у тих сферах, від ефективного і злагодженого функціонування яких залежать безпека, життя і здоров'я населення. До них слід віднести і сферу цивільного захисту.

З проголошенням незалежності України разом зі створенням усіх необхідних інституцій і будівництвом Української держави нагально постало питання формування національної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Це завдання було покладено на Штаб цивільної оборони України.

Враховуючи економічні та соціально-політичні зміни, обстановку в світі Цивільна оборона України теж підлягала реорганізації у державну систему з реальними можливостями ефективно і негайно впливати на будь-яку надзвичайну ситуацію техногенного, природного або воєнного характеру. Саме з цією метою на початку 1992 року війська Цивільної оборони були виведені із складу Збройних сил України і передані у підпорядкування Штабу цивільної оборони України з усім особовим складом, озброєнням і матеріально-технічною базою.

29 червня 1992 року Урядом було затверджено Тимчасове положення про Штаб цивільної оборони України, як центральний орган державної виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України. На нього покладено

завдання забезпечення реалізації заходів щодо захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного та воєнного походження, організацію готовності органів управління, військ і спеціалізованих формувань Цивільної оборони України для проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у районах лиха та осередках ураження.

Головними завданнями Штабу цивільної оборони України визначено: організацію виконання завдань, покладених на Цивільну оборону України у мирний і воєнний час; керівництво штабами, установами, службами, військами та спеціалізованими формуваннями Цивільної оборони України, утримання їх у постійній готовності до дій по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час і мобілізаційної готовності на воєнний час; систематичне інформування органів державної виконавчої влади, підприємств, громадських об'єднань, громадян, засобів масової інформації про загрозу й виникнення надзвичайних ситуацій у мирний час, можливе застосування противником сучасних засобів ураження та про наявну обстановку. На Штаб було також покладено завдання узагальнення практики застосування законодавства з питань Цивільної оборони України у мирний і воєнний час, що входять до його компетенції, розробки пропозицій щодо вдосконалення цього законодавства та внесення їх на розгляд Ради оборони України і Кабінету Міністрів України.

28 жовтня 1992 року Верховною Радою України було схвалено Концепцію Цивільної оборони України, а 3 лютого 1993 року прийнято Закон України «Про Цивільну оборону України», де вперше було визначено, що Цивільна оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру, а також те, що кожен має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівництва під-

приємств, установ і організацій незалежно від форм власності і підпорядкування. Держава як гарант цього права, створює систему цивільної оборони, яка має своєю метою захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

Важливо, що начальником Цивільної оборони України було визначено Прем'єр-міністра України, а функції начальників цивільної оборони на інших адміністративно-територіальних рівнях покладено на керівників відповідних органів виконавчої влади. В міністерствах, інших органах державного управління та на об'єктах народного господарства начальниками цивільної оборони визначено їх керівників.

Варто зазначити, що Цивільна оборона України створювалася як складова частина загальної оборони України і державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та дій у разі їх виникнення. 10 травня 1994 року Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про Цивільну оборону України.

Штаб цивільної оборони України як центральний орган виконавчої влади в найскладніших умовах перших років незалежності забезпечив реалізацію заходів щодо захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, а Цивільна оборона України стала важливим елементом системи національної безпеки держави [4].

Вдосконалюючи державне управління у сфері цивільного захисту, в 1996 році на базі Штабу цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС було створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі - МНС) - центральний орган виконавчої влади, який забезпечує втілення у життя державної політики у сфері цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток.

У 2000 році було визначено додаткові сфери, в яких МНС забезпечує формування та реалізацію державної політики - поведжен-

ня з радіоактивними відходами, керівництво рятувальною справою та формування страхового фонду документації, а також завдання запровадження єдиної системи проведення авіаційних робіт з пошуку та рятування, запобігання надзвичайним ситуаціям на водних об'єктах тощо. Зокрема, передача до складу МНС та утворення на базі Державного центру страхового фонду документації Державного департаменту страхового фонду документації як урядового органу державного управління забезпечили формування та реалізацію державної політики у сфері створення і функціонування страхового фонду документації, здійснення контролю за формуванням страхового фонду документації, його веденням, утриманням і видачею користувачам документів для забезпечення потреб мобілізаційної підготовки та сталого функціонування економіки держави, відбудови об'єктів систем життєзабезпечення населення, проведення аварійно-рятувальних та відновних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Новий етап розвитку державного управління у сфері цивільного захисту розпочався з реалізацією Указу Президента України від 27 січня 2003 року № 47/2003 «Про заходи щодо удосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій». З метою вдосконалення державного управління у цій сфері, об'єднання сил і засобів для ліквідації пожеж, аварій та катастроф від Міністерства внутрішніх справ України до МНС України передано Державний департамент пожежної безпеки, як урядовий орган державного управління, та підпорядковані йому органи управління, заклади, установи і підрозділи.

Головна суть цього реформування полягала в органічному поєднанні органів управління і сил Цивільної оборони, пожежної охорони, інших різночинних аварійно-рятувальних сил і матеріально-технічних ресурсів у єдиній державній системі цивільного захисту [4].

Подальшу перспективу реформування МНС України визначено Указом Президента України від 15 вересня 2003 року № 1040/2003 «Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і державної пожежної охорони в окрему невійсько-

ву службу», на виконання якого розроблено та затверджено Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року.

Відповідно до Указу Президента України від 20 квітня 2005 року № 681/2005 до сфери управління МНС передані Державна гідрометеорологічна служба, Державний комітет України з нагляду за охороною праці та Державне спеціалізоване підприємство «Чорнобильська атомна електростанція».

З 1 січня 2006 року на підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС покладено функцію проведення піротехнічних робіт, пов'язаних із знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після війн, сучасних боєприпасів та підірваних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються у терористичних цілях) на всій території України, за винятком територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних сил, інших військових формувань [4].

Значні перетворення в системі МНС відбулися в 2011 році. В рамках адміністративної реформи, з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату, витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та на виконання Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в сфері управління МНС було ліквідовано шість урядових органів державного управління (Державна гідрометеорологічна служба, Державний департамент - Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, Державний департамент пожежної безпеки, Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки, Державна авіаційна пошуково-рятувальна служба, Державний департамент страхового фонду документації). Водночас було утворено три центральних органи виконавчої влади - Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки, Державне агентство Укра-

їни з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України, спрямування та координацію діяльності яких покладено на Кабінет Міністрів України через Міністра надзвичайних ситуацій України. МНС здійснювало формування державної політики на цих напрямках, а її реалізацію забезпечували утворені центральні органи виконавчої влади.

МНС у стислі терміни були розроблені та прийняті Верховною Радою України необхідні законодавчі і нормативно-правові акти, що регламентували функціонування національної системи цивільного захисту, порядок формування та реалізації державної політики у цій сфері, зокрема закони України «Про загальну структуру та чисельність військ Цивільної оборони України» (1998), «Про війська Цивільної оборони України» (1999), «Про аварійно-рятувальні служби» (1999), «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (2000), «Про страховий фонд документації України» (2001) та «Про правові засади цивільного захисту» (2004).

Саме в Законі України «Про правові засади цивільного захисту» вперше з'явилося визначення терміну «цивільний захист», як системи організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період.

Завершився період трансформації «цивільної оборона» в «цивільний захист», як уніфіковану систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, що виконуються як у мирний час, так і в особливий період.

2 жовтня 2012 року Верховною Радою України був прийнятий Кодекс цивільного захисту України, як єдиний систематизований законодавчий акт з питань цивільного захисту, що введений в дію з 1 липня 2013 року [10].

Ефективність проведених змін у державному управлінні підтверджує той факт, що органами та підрозділами МНС забезпечено оперативне реагування на всі надзвичайні ситуації на території держави, врятовано життя десятків тисяч людей. Українські рятувальники взяли участь у багатьох міжнародних рятувальних операціях, зокрема у Греції, Індії, Ірані, Пакистані, Польщі, Словаччині, Туреччині, Угорщині та інших країнах [4].

Продовжуючи оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, 24 грудня 2012 року Указом Президента України № 726/2012 Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України реорганізовано в Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі - ДСНС), спрямування та координацію діяльності якої покладено на Кабінет Міністрів України через Міністра оборони України (з 25 квітня 2014 року - на Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України).

На Державну службу України з надзвичайних ситуацій покладено реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [19]. У наукових дослідженнях С.Андреева, О.Бикова, М. Болотських, П. Волянського, В.Доманського, Л.Жукової, В.Костенка, В.Михайлова, Є.Романченка відмічалися існуючі проблеми як у державному управлінні, так і в питаннях функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема часті зміни організаційної структури та підпорядкованості, невідповідність видатків державного та місцевих бюджетів на потреби цивільного захисту, незадовільне технічне оснащення підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, проблеми оповіщення населення, утримання захисних споруд цивільного захисту, створення матеріально - технічних резервів на всіх рівнях тощо [1 - 6, 11, 18, 20].

Наразі в Україні триває реформування національної системи цивільного захисту, вдосконалення державного управління у цій сфері. Реалізуються схвалені Кабінетом Міністрів

України Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, де визначено зокрема і деякі основні напрями реформування ДСНС. Планується розроблення і прийняття нових та внесення змін до чинних актів законодавства з урахуванням європейських стандартів, імплементація передового світового досвіду функціонування систем цивільного захисту, покращення матеріально-технічного забезпечення, удосконалення соціального захисту працівників ДСНС, підвищення престижу служби цивільного захисту тощо [7 - 8].

Передбачається суттєвий перегляд діючої системи нагляду і контролю в сфері пожежної та техногенної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж, впровадження добровільного страхування, значне розширення мережі місцевих пожежних команд у територіальних громадах та залучення добровольців для забезпечення пожежної охорони. Ця робота вже розпочалася в рамках пілотних проектів у шести областях - Вінницькій, Донецькій, Дніпропетровській, Львівській, Полтавській та Тернопільській [8].

**Висновки.** Генезис державного управління у сфері цивільного захисту підтверджує пріоритетність цього напрямку діяльності в Україні в роки незалежності. Про це свідчить сформоване у стислі терміни чинне національне законодавство, прийняті Президентом України та Кабінетом Міністрів України рішення з питань вдосконалення державного управління, реформування системи цивільного захисту, практичні дії органів та підрозділів ДСНС за призначенням.

Однак подальша розбудова сучасної та потужної системи цивільного захисту в Україні, удосконалення державного управління у цій сфері потребують вжиття додаткових організаційних та практичних заходів з розв'язання наявних проблемних питань. Комплекс заходів передбачено Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцією першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, Стратегією реформування державного управління України на 2016 - 2020 роки.

Потребує схвалення Кабінетом Міністрів України Стратегія реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій до

2020 року. Значну кількість питань потрібно вирішити із урахуванням змін у територіальній організації влади в Україні, зокрема уточнити як на центральному, так і на регіональному рівнях розподіл повноважень під час виконання заходів цивільного захисту населення і територій, взаємодію функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

У зв'язку з тим, що на регіональному рівні завдання цивільного захисту реалізують як утворені Кабінетом Міністрів України головні управління (управління) ДСНС так і відповідні структурні підрозділи в складі місцевих державних адміністрацій доцільно більш чітко визначити механізм їх взаємодії, що дозволить не тільки підвищити ефективність їх функціонування, але й усунути можливе дублювання функцій (до 2003 року головні управління (управління) з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення

від наслідків Чорнобильської катастрофи у складі Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій мали статус подвійного підпорядкування). Потребує внесення змін і доповнень законодавство з питань цивільного захисту. Зокрема в Кодексі цивільного захисту України необхідно внести зміни в частині керівництва єдиною державною системою цивільного захисту. В чинній його редакції відсутні положення щодо визначення начальником цивільного захисту України Прем'єр-міністра України, начальниками територіальних підсистем - голів відповідних державних адміністрацій. У зв'язку з проведеними заходами дерегуляції суттєвих змін потребує розділ V «Запобігання надзвичайним ситуаціям», зокрема в частині державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту та державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Андрєєв С.О. Організаційно - правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; - Захищена 2010. - Х., 2010. - 201 с.
2. Биков О.С. Структурно - функціональні механізми державного управління територіальних підсистем цивільного захисту: Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; - Захищена 2015. - К., 2015. - 216 с.
3. Волянський П.Б. Теоретичні засади державного управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: автореф. дис... док. наук з держ. упр.: 25.00.01; /П.Б. Волянський; - К., 2013. - 39 с.
4. Державне управління та державна служба у сфері цивільного захисту: навчальний посібник / під загальною редакцією М.В. Болотських. Вінниця: ТОВ Видавництво - друкарня «Діло», 2013. - 352 с.
5. Доманський В.А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно - правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; - Захищена 2004. - К., 2004. - 204 с.
6. Жукова Л.А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально - структурний аспект: Дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; - Захищена 2007. - К., 2007. - 212 с.
7. Інформаційні матеріали щодо керівництва цивільним захистом України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
8. Інформаційні матеріали щодо функціонування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua>
9. Клименко Н.Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01; /Н.Г. Клименко; НАДУ. - К., 2008. - 20 с.
10. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403 - VI. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
11. Костенко В.О. Актуалізація процесу вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту України / В.О. Костенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Х. : ХарPI НАДУ, 2014. - № 1(44). - С. 185 - 191.
12. Костенко В.О. Модернізація державної системи цивільного захисту та перспективи її подальшого розвитку в контексті європейської інтеграції України / В.О. Костенко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. - Д. : ДРІДУ НАДУ. - 2013. - № 4 (19). - С. 107 - 115.
13. Костенко В.О. Діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо захисту населення і територій у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій / В.О. Костенко // Грані. - 2013. - № 4 (96). - Режим доступу: <http://grani.org.ua/ua/graniarchive.html>.
14. Костенко В.О. Реформа місцевого самоврядування - як ефективний механізм для підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад / В.О. Костенко // Аспекти публічного управління. - 2014. - № 3 - 4 (5 - 6), берез. - квіт. - С. 119 - 126.

15. Кринична І.П. Державне управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення: теоретико - методологічні засади: Дис... док. наук держ. упр.: 25.00.01; - Захищена 2012. - К., 2012. - 422 с.
16. Кринична І.П. Державне управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні: монографія /І.П.Кринична. - Дніпропетровськ: Пороги, 2009. - 304 с.
17. Мартиненко В. Щодо використання термінів «цивільна оборона» та «цивільний захист»// Надзвичайна ситуація: - К. 2016. - № 9 (226). - С. 36.
18. Михайлов В.М. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: Дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04; - Захищена 2013. - К., 2013. - 208 с.
19. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664>
20. Романченко С.О. Концептуальні засади реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ / С.О. Романченко // Аспекти публічного управління: - Д. : ДПІ НАДУ, 2016. - № 3(29). - С. 38 - 46.
21. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: Дис... д - ра наук з держ. упр.: 25.00.01; - Захищена 2005. - К., 2004. - 429 с.
22. Терент'єва А.В. Управління надзвичайними ситуаціями: монографія /А.В. Терент'єва. - К.: ТОВ «Доктор медіа», 2009. - 332 с.
23. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн - членів Європейського Союзу / Труш О.О. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 1 (28) та вип. 4 (27).

## REFERENCES:

1. Andryeyev, S.O., 2010. Orhanizatsiyno - pravovyy mekhanizm derzhavnoho upravlinnya tsyvil'nykh zakhystom na rehional'nomu rivni [Organizational - legal mechanism of government civil protection at regional level: Dis ... Cand. Science state. Exercise .: 25.00.02]. Zakhyschena, Kh. (in Ukrainian)
2. Bykov, O.S., 2015. Strukturno - funktsional'ni mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya terytorial'nykh pidsystem tsyvil'noho zakhystu: Dys... kand. nauk derzh. uпр.: 25.00.02 [Structural - functional mechanisms of governance regional civil protection subsystems: Dis ... Cand. Science state. Exercise .: 25.00.02]. Zakhyschena, Kyiv (in Ukrainian)
3. Volyans'kyi, P.B., 2013. Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnya medychnym zakhystom naseleण्या vid naslidkiv nadzvychaynykh sytuatsiy v Ukrayini: avtoref. dys... dok. nauk z derzh. uпр.: 25.00.01 [The theoretical basis of government medical protection of population from emergency situations in Ukraine: Author. di ... dock. Science of the state. Exercise .: 25.00.01]. Kyiv (in Ukrainian)
4. Derzhavne upravlinnya ta derzhavna sluzhba u sferi tsyvil'noho zakhystu: navchal'nyy posibnyk [Public administration and public service in the field of civil protection: a tutorial]. 2013. TOV Vydavnytstvo - drukarnya "Dilo", Vinnytsya (in Ukrainian)
5. Domans'kyi, V.A., 2004. Derzhavne upravlinnya pozhezhnoyu bezpekoyu Ukrayiny (orhanizatsiyno - pravovyy analiz za materialamy diyal'nosti Derzhavnoho departamentu pozhezhnoyi bezpeky) [State Department of Fire Safety of Ukraine (organizational - legal analysis of the materials of the State Department of Fire Safety): Dis ... Cand. Legal. Sciences: 12.00.07]. Zakhyschena, Kyiv (in Ukrainian)
6. Zhukova, L.A., 2007. Derzhavne upravlinnya u sferi tsyvil'noho zakhystu v Ukrayini: funktsional'no - strukturnyy aspekt: Dys... kand. nauk z derzh. uпр.: 25.00.02 [State Department of Civil Protection in Ukraine: functional - structural aspect: Dis ... Cand. Science of the state. Exercise .: 25.00.02]. Zakhyschena, Kyiv (in Ukrainian)
7. Informatsiyni materialy shchodo kerivnytstva tsyvil'nykh zakhystom Ukrayiny [Information materials on the management of civil protection of Ukraine]. Access: <http://www.kmu.gov.ua> (in Ukrainian)
8. Informatsiyni materialy shchodo funktsionuvannya Derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvychaynykh sytuatsiy [Information materials on the functioning of State Emergency Service of Ukraine]. Access: <http://www.dsns.gov.ua> (in Ukrainian)
9. Klymenko, N.H., 2008. Osoblyvosti derzhavnoho upravlinnya v umovakh nadzvychaynykh sytuatsiy: teoretychnyy ta istorychnyy aspekty: avtoref. dys... kand. nauk z derzh. uпр.: 25.00.01 [Features of public administration in emergency situations: a theoretical and historical aspects: Author. Thesis ... candidate. Science of the state. Exercise .: 25.00.01]. NADU, Kyiv (in Ukrainian)
10. Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 2 zhovtnya 2012 r. № 5403 – VI [Code of Civil Defense of Ukraine: Law of Ukraine on October 2, 2012 r. Number 5403 - VI]. Access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (in Ukrainian)
11. Kostenko, V.O., 2014. Aktualizatsiya protsesu vdoskonalennya derzhavnoho upravlinnya u sferi tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny [Updating the process of improving governance in the field of civil protection in Ukraine]. Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya : zб. nauk. pr. KharRI NADU 1(44), 185 - 191. Kh. (in Ukrainian)

12. Kostenko, V.O., 2013. Modernizatsiya derzhavnoi systemy tsyvil'noho zakhystu ta perspektyvy yiyi podal'sho rozvytku v konteksti yevropeys'koyi intehratsiyi Ukrainy [Modernization of the State System of Civil Protection and prospects of further development in the context of European integration of Ukraine]. Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya : zb. nauk. pr. -DRIDU NADU 4 (19), 107-115. Dnepr (in Ukrainian)
13. Kostenko, V.O., 2013. Diyal'nist' mistsevykh orhaniv vykonavchoyi vlady ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya shchodo zakhystu naselennya i terytoriy u razi zahrozy abo vynyknennya nadzvychaynykh sytuatsiy [The activities of local authorities and local authorities to protect the population and territories in case of danger or emergency]. Hrani 4 (96). Access: <http://grani.org.ua/ua/graniarchive.html>. (in Ukrainian)
14. Kostenko, V.O., 2014. Reforma mistsevoho samovryaduvannya - yak efektyvnyy mekhanizm dlya pidvyshchennya rivnya tsyvil'noho zakhystu terytorial'nykh hromad [The reform of local government - as an effective mechanism to improve civil protection of communities]. Aspekty publichnoho upravlinnya 3 - 4 (5 - 6), 119 - 126. Dnepr (in Ukrainian)
15. Krynychna, I.P., 2012. Derzhavne upravlinnya protsesamy radiatsiyno bezpechnoyi zhyttyediyal'nosti naselennya: teoretyko - metodolohichni zasady: Dys... dok. nauk derzh. upr.: 25.00.01 [State management processes of radiation safety of the population: the theoretical - methodological principles: Dis ... dock. Science state. Exercise : 25.00.01]. Zakhyshchena, Kyiv (in Ukrainian)
16. Krynychna, I.P., 2009. Derzhavne upravlinnya protsesamy zabezpechennya radiatsiynoyi bepeky v Ukraini: monohrafiya [State management of radiation bepeky processes in Ukraine: monograph]. Porohy, Dnipropetrovs'k (in Ukrainian)
17. Martynenko, V., 2016. Shchodo vykorystannya terminiv "tsyvil'na oborona" ta "tsyvil'nyy zakhyst" [Regarding the use of the terms "civil defense" and "civil protection"]. Nadzvychayna sytuatsiya 9 (226), 36. Kyiv (in Ukrainian)
18. Mykhaylov, V.M., 2013. Vzayemodiya orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya u sferi zapobihannya ta likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy: Dys... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.04 [Interaction of state and local governments in the area of prevention and liquidation of emergency situations: Dis ... Cand. Science of the state. Exercise : 25.00.04]. Zakhyshchena, Kyiv (in Ukrainian)
19. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsiy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.2015 № 1052 [On approval of the State Emergency Service of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine from 16.12.2015 number 1052]. Access: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664> (in Ukrainian)
20. Romanchenko, Ye.O., 2016. Kontseptual'ni zasady reformuvannya Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsiy ta yiyi mistse v systemi orhaniv vnutrishnikh sprav [Concept for reforming the State Emergency Service of Ukraine and its place in the system of the Interior]. Aspekty publichnoho upravlinnya 3(29), 38 - 46. Dnepr (in Ukrainian)
21. Sytnyk, H.P., 2005. Derzhavne upravlinnya u sferi zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrainy: teoriya i praktyka: Dys... d - ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01 [State management in the field of national security of Ukraine: Theory and Practice: Dis ... d - ra Sciences of state. Exercise : 25.00.01]. Zakhyshchena, Kyiv (in Ukrainian)
22. Terent'yeva, A.V., 2009. Upravlinnya nadzvychaynyimi sytuatsiyamy: monohrafiya [Emergency Management: monograph]. TOV "Doktor media", Kyiv (in Ukrainian)
23. Trush, O.O. Dosvid pobudovy ta funktsionuvannya system tsyvil'noho zakhystu krayin - chleniv Yevropeys'koho Soyuzu [Experience in construction and operation of civil protection of the countries - members of the European Union]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya: zb. nauk. pr. 1 (28), 4 (27) (in Ukrainian)



УДК 378-025.27(100)

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 34-41.  
doi:10.15421/152016848  
www.aspects.org.ua

## Освітні кластери як інструмент державної політики на ринку освітніх послуг

М.І. Ворона<sup>1</sup>

У статті наведено визначення терміну «освітній кластер», проаналізовано характерні особливості деяких всесвітньовідомих освітніх кластерів, запропоновано класифікацію освітніх кластерів світу. Виявлено основні світові тенденції кластеризації освітньої галузі. Представлена специфіка застосування кластерного підходу в сфері освіти. З'ясовано, що кластери та кластерні технології відіграють все більшу роль у розвитку інноваційних економік розвинених країн світу, де політика кластеризації за умов активної державної підтримки реалізується ще з початку 90-х років XX сторіччя. Оцінено позиції України у кластерному розрізі. У висновках наголошено на актуальності активізації міжнародної діяльності сучасних університетів. Встановлено, що формування освітніх кластерів є важливою частиною державної кадрової політики багатьох країн світу. Визначена доцільність впровадження кластерної політики для підвищення конкурентоспроможності українських освітніх установ на основі аналізу міжнародного досвіду. Виявлено, що результатом діяльності освітнього кластеру є дифузія інноваційної активності від одного суб'єкта продуктивних взаємин до іншого. Підкреслено, що кластери можуть стати основою, завдяки якій буде сформовано національну інноваційну систему.

**Ключові слова:** кластеризація; університет; глобальне освітнє середовище; мобільність; іноземні студенти

## Educational clusters as a tool of public policy on the market of educational services

М.І. Vorona<sup>2</sup>

Due to the new challenges, the implementation of cluster technology can be considered to be one of the innovative and promising tools of national and regional economy's competitiveness raise. The cluster approach can be used in different areas, but most attention in this article has been paid to the problems of industrial clusters. At the same time, educational clusters remain to be poorly implemented in practice and, consequently, they are less studied theoretically.

The aim of the article is to study the features of formation of educational clusters, to determine the theoretical foundations of the process and to prove the necessity to use the cluster approach in the process of the Ukrainian educational system's management improvement in modern conditions.

The aim of the article has led to the solution of such problems as: to give the definition of "education cluster"; to find out the specifics of the application of the cluster approach in education; to analyze main global trends of the educational sector's clustering, to determine the classification of educational cluster in the world; to offer functional model of the educational cluster, based on socio-economic interaction of the cluster.

The educational cluster is a union of closely related and geographically closely placed educational institutions, which promote joint development and growth of competitiveness of each separate ones. This is aimed at the improvement of innovation and quality of manpower's training both on the regional and national labor market.

<sup>1</sup> Здобувач; Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 65009, Одеса, вул. Генуезька, 22

<sup>2</sup> Applicant; Odessa regional institute for public administration National Academy for public administration under the President of Ukraine, 22, Genuevska Str., Odessa, 65009, Ukraine

<sup>3</sup> Соискатель; Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009, Одесса, ул. Генуэзская, 22  
E-mail: o.vorono@ukr.net

It has been proven that the cluster approach of the organization of regional educational institutions transforms the situational contacts between enterprises, institutions and organizations into the system sustainable partnerships, stimulates the implementation of joint projects, and helps to reduce the total cost of the educational development, science and innovation development.

It increases the efficiency of such structure, optimizes the available resources. As a result, the innovation activity of cluster members is developing.

However, there are the important factors such as the improvement of education and training systems of future teachers, its readiness to implement innovations in the region, to support the innovation and methodological sides of the educational process, to create opportunities for innovation and to improve the institutional framework and distribution system of knowledge and technologies.

Due to this, the innovative educational cluster has been determined as a voluntary association of geographically close interacting entities, educational institutions, government, banking and private sector, innovative enterprises/organizations infrastructure. Such interaction is characterized by the production of competitive educational, cultural, social services, the availability of the agreed development strategy aimed at the interests of each participant and the region being a territory of cluster's localization.

**Keywords:** clustering; university; the global educational environment; mobility; foreign students

### Образовательные кластеры как инструмент государственной политики на рынке образовательных услуг

М.И. Вороня<sup>3</sup>

В статье приведено определение термина «образовательный кластер», проанализированы характерные особенности некоторых всемирно образовательных кластеров, предложена классификация образовательных кластеров мира. Выявлены основные мировые тенденции кластеризации образования. Представлена специфика применения кластерного подхода в сфере образования. Установлено, что кластеры и кластерные технологии играют все большую роль в развитии инновационных экономик развитых стран мира, где политика кластеризации в условиях активной государственной поддержки реализуется еще с начала 90-х годов XX столетия. Оценены позиции Украины в кластерном разрезе. В выводах отмечается актуальность активизации международной деятельности современных университетов. Установлено, что формирование образовательных кластеров является важной частью государственной кадровой политики многих стран мира. Определена целесообразность внедрения кластерной политики для повышения конкурентоспособности украинских образовательных учреждений на основе анализа международного опыта. Выявлено, что результатом деятельности образовательного кластера является диффузия инновационной активности от одного субъекта производительных отношений к другому. Подчеркнуто, что кластеры могут стать основой, благодаря которой будет сформирована национальная инновационная система.

**Ключевые слова:** кластеризация; университет; глобальная образовательная среда; мобильность; иностранные студенты

**Peer-reviewed, approved and placed:** 08.08.2016.

**Постановка проблеми.** Аналіз наукових джерел останніх років кінця XX – початку XXI століть показав, що в умовах глобалізації, як ключового фактора сучасної економіки найбільш ефективною формою економічного зростання успішних соціально-економічних систем є формування багатоаспектних формувань – кластерів, розроблення та впровадження кластерного механізму забезпечення конкурентоспроможності соціально-економічних систем. Розуміння кластерної філософії у світовому товаристві швидко зростає, а самі кластери стають ключовим компонентом національних та регіональних планів економічного розвитку.

У багатьох розвинених країнах (США, Канаді, Японії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Італії та ін.) кластери стали ефективним інструментом підвищення конкурентоспроможності територій. При цьому в кожній окремій державі кластери мають свої характерні риси, специфіку організації та функціонування. Кластер здатний компенсувати в умовах глобалізації рівень невизначеності соціальних процесів, що зростає, створюючи специфічний інформаційний та освітній простір, активізуючи мотивацію соціально-економічних суб'єктів до продуктивної діяльності, розвиваючи багатомірність та багатоаспектність розвитку освіти.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Різні аспекти забезпечення оптимізації життєдіяльності закладів освіти досліджено у працях вітчизняних та зарубіжних учених С. Анісімова, В. Афанасьєва, В. Беспалька, О. Зайцева, А. Маршалла, В. Патрушева, М. Портера, М. Поташника, Е.Роджерса, І. Сауха, О. Скідіна, Н. Стефанова, Є. Ткаченка, Ю. Шуберта, Т. Шульгца та інших. Але в наявній літературі не досить системно представлено питання можливостей застосування кластерного підходу для створення освітнього кластера.

**Мета дослідження** полягає в дослідженні особливостей формування освітніх кластерів, визначення теоретичних основ цього процесу та обґрунтування доцільності використання кластерного підходу у процесах вдосконалення управління системою освіти України в сучасних умовах. Мета зумовила розв'язання таких завдань:

- дати визначення терміну «освітній кластер»;
- з'ясувати характерні ознаки освітніх кластерів;
- виявити чинники, що обумовлюють актуальність застосування кластерного підходу в сфері освіти;
- проаналізувати основні світові тенденції кластеризації освітньої галузі, визначити класифікацію освітніх кластерів світу;
- запропонувати функціональну модель освітнього кластера, основу на соціально-економічній взаємодії суб'єктів кластера.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах новітніх викликів впровадження кластерних технологій вважається одним із інноваційних та перспективних засобів забезпечення конкурентоспроможності національної та регіональної економіки. Використання кластерного підходу відбувається в різних галузях, проте найбільша увага приділяється проблемам розвитку виробничих кластерів. У той же час кластери в сфері освіти залишаються слабо впровадженими в практику і, як наслідок, менш дослідженими теоретично. Як відомо, основоположник кластерної політики М. Портер наголошує, що кластери допомагають не тільки заробляти гроші, але й служать найкращим середовищем для інновацій, самореалізації людей, розвитку творчості та налагодження відносин у співтоваристві [5, С.82].

До кінця минулого століття сформувалася ціла галузь світового господарства - між-

народний ринок освітніх послуг з щорічним обсягом продажів у кілька десятків млрд. дол. США та обсягом споживачів у кілька млн. чол. За оцінками Світової організації торгівлі (СОТ), ємність світового ринку освіти становить 50-60 млрд. дол. Сукупний економічний ефект від навчання одного іноземного студента коливається від 50-65 тис. дол. (студент Кембриджа чи Гарварда) до 15-20 тис. дол. (провінційні вузи Канади і Австралії). В національній економіці країн слідом за іноземними студентами приходить 100-120 млрд. дол., половина цих грошей безпосередньо йде на освітні заклади [7, С.78].

Освітніми експортними операціями займаються 70% держав (129 країн за даними СОТ). Стійким лідером на даному ринку залишаються США, вони контролюють майже третину світового фінансового освітнього обороту. Заробляє американська вища школа на іноземних студентах в 15 разів більше, ніж витрачає на неї уряд США. Освіта – п'ята за значимістю стаття експорту американської економіки. Найбільш конкурентоспроможними освітніми кластерами в світі є саме кластери, що зосереджені на території різних американських штатів. За даними Інституту стратегії та конкурентоспроможності Гарвардської школи бізнесу, що реалізує проект кластерного картування на території США, провідні освітні кластери знаходяться в таких американських штатах, як Каліфорнія, Нью-Йорк, Массачусетс, Пенсільванія, Нью-Джерсі та ін. [7, С.79].

Відповідно до досліджень Європейської кластерної обсерваторії, на території європейських держав, що входять в Європейський Союз, функціонують 69 освітніх кластерів, що мають різний рівень інноваційного розвитку, обсягів експорту, різний рівень заробітної плати та ін. До найбільш розвинутих відносяться освітні кластери на території таких європейських міст, як Оксфорд, Варшава, Амстердам, Лондон, Париж і т.д.

За даними Канадського інституту конкурентоспроможності і добробуту, провідні освітні кластери Канади розташовуються в провінціях Онтаріо та Квебек.

Освітній кластер у Нью-Джерсі зародився в 1746 р., коли за указом короля Георга II «для навчання молоді мовам, мистецтву і наукам» був створений Принстонський університет. В даний час ключовими на-

вчальними інститутами кластера є Mercer County Community College, Middlesex County Community College, New Jersey Medical and Dental University, Princeton University, Rider University, Rutgers University, the College of New Jersey, Tomas A. Edison Community College. Вони розташовуються на території таких округів, як Мерсер і Мідлсекс. У навчальних закладах кластера навчаються 73600 студентів на денній формі, що навчаються на бакалаврських програмах, і 14300 студентів, що навчаються на магістерських програмах. На ключові університету кластера припадає 56 патентів США на рік. Показник патентування на дослідження в сумі 1 млн. дол. - 0,10 [7, С.82].

Освітній кластер в Онтаріо розташовується на південному заході провінції і охоплює територію таких регіонів, як Кітченер, Ватерлоо, Гуелф, Гамільтон, Лондон. Виникнення кластера відноситься до 1847 р. Нині в рамках кластера налічується близько 110 000 студентів на денній формі, що навчаються на бакалаврських програмах, і 11 400 студентів, що навчаються на магістерських програмах. На ключові університети кластера припадає 12 патентів США на рік. Показник патентування на дослідження в сумі 1 млн. дол. - 0,04.

Частка іноземних студентів, які навчаються в обох кластерах, приблизно дорівнює і становить 5% від усіх студентів, що навчаються на бакалаврських програмах. Всі фактори, що сприяють розвитку кластерів: факторні умови, умови попиту, споріднені та підтримуючі галузі, стратегія фірми, її структура і конкуренти [7, С.83].

Однією з переваг освітнього кластера Нью-Джерсі є його місцезнаходження поблизу Нью-Йорка та Філадельфії. Освітній кластер Онтаріо також володіє цією перевагою, оскільки розташовується недалеко від Торонто.

Освітній кластер Нью-Джерсі характеризується більш високим рівнем заробітної плати по відношенню до середньоамериканського рівня і до середнього рівня заробітної плати в освітньому кластері Онтаріо. Більш високий рівень заробітної плати потенційно може залучити більш кваліфіковану робочу силу. Частка висококваліфікованої робочої сили (люди у віці від 25 до 64 років, які мають ступінь бакалавра і вище) в освітньому кластері Нью-Джерсі (33,5%) вища, ніж усе-

редньому по штату (29,8%) і в освітньому кластері Онтаріо (22,0%).

Урядове фінансування діяльності освітнього кластера Нью-Джерсі становить приблизно 15871 дол. на одного студента на денній формі, що більше від аналогічного показника в освітньому кластері Онтаріо, який становить 6840 дол. [7, С.84].

Що стосується аналізу фактора попиту для вивчення освітніх кластерів необхідно зупинитися на кількох моментах. Перше - це обсяг витрат на дослідження, друге - величина попиту потенційних студентів, які виступають як характеристика вимогливості попиту. Третє - показники рівня підготовки потенційних студентів, які виступають як характеристика вимогливості попиту.

Загальне фінансування досліджень у кластері Нью-Джерсі в 2 рази перевищує обсяг фінансування в Онтаріо - 537 млн. дол. Проти 275 млн. Крім того, загальна кількість населення кластера Нью-Джерсі менша, відповідно, різниця даного показника в перерахунку на душу населення навіть істотніша (488 дол. проти 170).

В Онтаріо число людей у віці від 20 до 24 років, які бажають здобути вищу освіту, становить 50%, в той час як у Нью-Джерсі - 60%.

Кластер Онтаріо є чистим імпортером освітніх послуг, при цьому 25% студентського населення навчаються за межами провінції. Кластер Нью-Джерсі є чистим експортером освітніх послуг, при цьому 58% студентів штату навчаються за його межами. Кластер Онтаріо має велику кількість вільних студентських місць по відношенню до кількості населення провінції.

Рівень підготовки студентів у середньому трохи вищий в США (GMAT в Нью-Джерсі - від 790 до 512, GMAT в Онтаріо від 660 до 600). Дані по здачі TOEFL підтверджують цю тенденцію (в Нью-Джерсі - від 600 до 580, в Онтаріо - від 580 до 550) [7, С.84].

Кластер Нью-Джерсі має більше переваг перед кластером Онтаріо з точки зору конкурентоспроможних споріднених і підтримуючих галузей. Концентрація підприємств таких галузей в освітньому кластері Нью-Джерсі набагато вище за аналогічний показник у середньому по штату. 10% робочої сили штату зайнято в кластерах, які є спорідненими для освітнього кластера. Це показник концентра-

ції вище, ніж в середньому по штату, який становить 7%. До таких родинних кластерів відносяться кластери фінансових послуг, фармацевтики, медичного обладнання, аналітичних інструментів, інформаційних технологій, друкарської справи. При цьому кластер Нью-Джерсі тісніше пов'язаний з місцевими сукупними галузями.

Вирішення означених та багатьох інших проблем може здійснюватися за рахунок реалізації кластерно-орієнтованого підходу. В рамках даного підходу можливо говорити про:

- спільні програми як ефективний механізм переливу знань у родинні галузі;
- розширення спільних програм між університетами для об'єднання ресурсів;
- зниження залежності від державного фінансування за допомогою розширення партнерства з промисловими підприємствами;
- спільні проекти маркетингового просування на іноземні ринки.

Таким чином, з огляду на результати міжнародних досліджень, які свідчать про створення конкурентоспроможних освітніх послуг в рамках освітніх кластерів, представляється доцільним розглянути можливість впровадження кластерної політики для підвищення конкурентоспроможності українських освітніх установ.

При цьому необхідно чітко визначитися з поняттям освітнього кластера.

Освітній кластер, за визначенням Є.Р. Чернишової, – це мережа постачальників, виробників і споживачів освітніх послуг і технологій, а також елементів освітньої інфраструктури, діяльність яких ґрунтується на позитивних синергетичних ефектах освітньої агломерації (мережних технологіях, інтеграції знань та вмінь, близькості споживача та виробника освітніх послуг тощо) [12, С.3].

Т.Ю.Красікова під освітніми кластерами розглядає сукупність взаємопов'язаних установ професійної освіти, об'єднаних за галузевою ознакою і партнерськими відносинами з підприємствами галузі [8, С.54].

На думку Н.А.Корчагіної, освітній кластер являє собою групу освітніх закладів, що знаходяться у партнерських відносинах з підприємствами галузі, які локалізовані на одній території, кінцевим продуктом діяльності яких є освітня послуга. Ядром кластера у даному випадку виступає вищий навчаль-

ний заклад (ВНЗ) або інша освітня установа [7, С.78].

О.В.Смірнов розглядає освітній кластер як систему навчання, взаємонавчання та інструментів самонавчання в інноваційному ланцюжку «наука-технологія-бізнес», яка заснована переважно на горизонтальних зв'язках всередині ланцюжка. Тут в основу освітнього кластера кладеться освітній процес. Таким чином, освітній кластер можна розглядати з двох точок зору: як систему і як процес [10, С.45].

Аналіз всіх наведених визначень та властивостей освітнього кластера дозволив сформулювати наступне авторське трактування даної поняттєво-термінологічної конструкції:

– Освітній кластер – це сукупність взаємопов'язаних установ професійної освіти, об'єднаних за галузевою ознакою і партнерськими відносинами з підприємствами галузі. До завдань, що стоять перед кластером, крім розвитку самої системи освіти, додається також необхідність зміцнення зв'язків системи професійного навчання з ринком праці;

– освітній кластер забезпечує можливість безперервного «занурення» студентів у сферу їх майбутньої професійної діяльності, дозволяє вивчати, узагальнювати і накопичувати передовий досвід, оперативно апробувати досягнення науки, оновлювати і узагальнювати організацію й зміст професійної підготовки. В його умовах відкриваються перспективні спеціальності, вводяться нові дисципліни і сучасні технології навчання, з'являється можливість вибору систем вищої освіти. Перевагами освітнього кластера є якість, безперервність, наступність, доступність, конкурентоспроможність освіти.

Формування освітніх кластерів, як одна з організаційних форм поєднання інтелектуальних, фінансових та матеріальних ресурсів для забезпечення конкурентних переваг у певному напрямі їх діяльності, є важливою частиною державної кадрової політики багатьох країн світу. Результатом діяльності освітнього кластера є дифузія інноваційної активності від одного суб'єкта продуктивних взаємин до іншого, тому кластери можуть стати тією основою, завдяки якій буде сформовано національну інноваційну систему [1, С.13]. Актуальність застосування кластерного підходу в сфері освіти обумовлена такими чинниками:

- об'єднання зусиль усіх зацікавлених сто-

рін у рамках освітнього кластера сприятиме підготовці кваліфікованого, конкурентоспроможного на ринку праці фахівця, здатного до ефективної роботи, готового до постійного професійного зростання, професійної та соціальної мобільності;

– обмежені можливості навчальних закладів для задоволення потреб усіх груп споживачів;

– посилення конкурентної боротьби між навчальними закладами.

Партнерські відносини в даному випадку повинні будуватися на основі принципів взаємодії, інтеграції, корпоративності, саморозвитку, самоорганізації та соціальної адаптації її суб'єктів. Характерними ознаками освітнього кластера є: взаємодія інновацій та освіти, можливість дослідження ринку, кваліфікація кадрів, розвиток трудового потенціалу, близькість до постачальників, наявність капіталу, доступ до спеціалізованих послуг, відносини із постачальниками обладнання, асоційовані структури, інтенсивність формування мереж, підприємницька ініціатива, колективне бачення та керівництво, взаємна відповідальність та зацікавленість.

Кластерна політика характеризується тим, що центральна увага приділяється зміцненню взаємозв'язків між економічними суб'єктами-учасниками кластера. Взаємодія суб'єктів на ринку праці та освітніх послуг має істотний вплив на конкурентні переваги кожного з них. Усі учасники освітнього кластера отримують відчутні вигоди за рахунок доступу до кадрових ресурсів, до інноваційної і науково-технологічної інфраструктури, матеріально-технічної і виробничої бази, створення єдиного інформа-

ційного простору, обміну досвідом. Результатом діяльності освітнього кластера є якість випускника як сукупність компетенцій з позиції задоволеності учасників і споживачів освітнього процесу [6, С. 172]. З цієї точки зору оцінку та управління якістю результатів функціонування освітнього кластера доцільно проводити на основі побудови загальної моделі результативності освіти в рамках освітнього кластера, що дозволяє враховувати ступінь задоволеності якістю випускника усіма суб'єктами: академічною спільнотою, роботодавцями, особистістю і суспільством у цілому. Міжнародна кластерна класифікація передбачає майже 40 груп кластерів. Кластери, які утворюються в освіті, також можна класифікувати за певними критеріями. Вони можуть існувати на макрорівні, вирішуючи внутрішні та міждержавні завдання, та забезпечувати сталий розвиток підростаючого покоління та його конкурентоспроможність на ринку праці відповідно до вимог суспільства, реалізуючи соціальну успішність. На мезорівні освітні кластери формують зміст і механізми реалізації освітніх реформ, а на макрорівні – відображають особливості організації освітнього процесу у конкурентній навчальній установі [12, С. 137]. Структура освітнього кластера складається із сукупності послуг, які надаються численними суб'єктами-учасниками кластеру. Структуротворними елементами галузевого освітнього кластера можуть бути кластери освітньої системи, або їх ще можна назвати спеціалізовані освітні кластери. На основі узагальнення досліджених характеристик спеціалізованих освітніх кластерів, представимо функціональну модель освітнього кластера (рис.1).

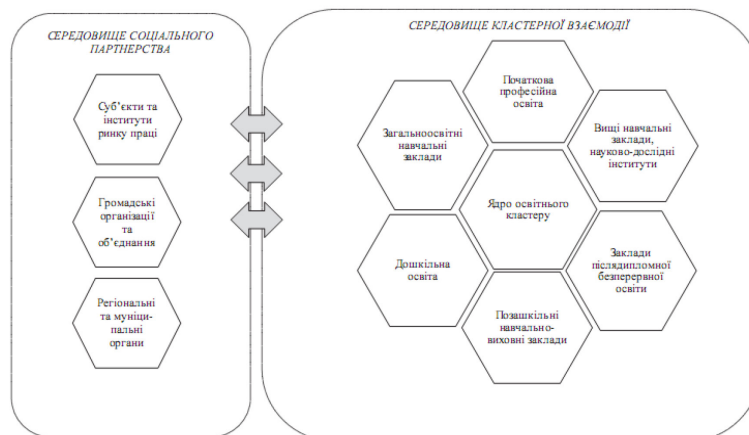


Рис. 1. Функціональна модель освітнього кластера [4, с.34; 7, с. 19]

Оскільки Україна прагне вийти на міжнародну арену співпраці на рівних умовах, то й використання кластерів розглядається сьогодні державними органами влади як один з пріоритетних напрямів розвитку господарського комплексу. При цьому виникає необхідність окреслити особливості формування кластерів відповідно до державної економічної політики. В Україні у багатьох регіонах проведено кластерні дослідження, запроваджуються сучасні ефективні форми об'єднання суб'єктів господарювання. Однак досьогодні законодавча база реалізації кластерної політики відсутня, немає жодного закону щодо підтримки цієї моделі розвитку країни, що не сприяє формуванню й освітніх кластерів.

Аналізуючи запровадження і розвиток кластерних ініціатив в Україні, можна виділити чинники, що стримують впровадження та нормальне формування кластерів, це [3, С. 153]:

- відсутність системи державної підтримки, преференцій та пільг для формування і розвитку кластерів;

- відсутність реальної фінансової допомоги з боку благодійних фондів, інших організацій та спонсорів, які недооцінюють важливість та ефективність кластерного підходу для розвитку місцевих (муніципальних) утворень;

- відсутність дієвих стратегій місцевого розвитку (стратегії міст, що розроблені, часто залишаються лише на папері через часті зміни керівництва органу місцевого самоврядування чи району, міста, області, пов'язані з виборами, скороченнями, політикою тощо), а тому декларовані стратегічні цілі й пріоритети належною мірою не виконуються, політика розвитку перетворюється на політику «виживання», місцевий бюджет витрачається нераци-

онально, спостерігається хаос та відхід або ж зупинення діяльності підприємств;

- низький рівень взаємодовіри в трикутнику «влада – бізнес – громада»;

- нерозуміння бізнесом і територіальною громадою можливостей та переваг кластерного підходу в забезпеченні збалансованого муніципального розвитку (проблема ментальності);

- низький рівень інформованості як працівників органу місцевого самоврядування чи державного управління, так і підприємців про вітчизняний та зарубіжний досвід реалізації кластерних ініціатив, зокрема, із залученням іноземних грантів і проектів;

- відсутність відповідної методологічної та методичної бази у сфері розроблення кластерних ініціатив та формування муніципальних кластерів.

**Висновки.** Таким чином, узагальнюючи вище наведене, можемо стверджувати, що освітній кластер є союзом тісно пов'язаних і територіально близьких розміщень закладів освіти, що сприяють спільному розвитку і зростанню конкурентоздатності кожного з них, діяльність яких спрямована на підвищення інноваційності та якості підготовки робочої сили як для регіонального, так і для національного ринку праці. Водночас освітні кластери можуть виступати інструментом державної політики України в сфері завоювання провідних місць на світових ринках освітніх послуг. На теперішній час потребують опрацювання дослідження створення комбінованих галузевих кластерів, які включають освітню складову для підвищення конкурентоспроможності економіки країни, інтеграції її у світове середовище та задоволення кваліфікаційними кадрами глобального ринку праці.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Васильева Н.В. Формирование и развитие образовательных кластеров в региональной социально-экономической системе [Текст]: автореф. на соискание ученой степени канд. экон. наук: специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)» / Васильева Наталья Витальевна. – Гатчина, 2013. – 26 с.
2. Вишнякова І.В. Досвід становлення та розвитку кластерів в окремих країнах Північно-Східної та Центральної Європи [Текст] / І.В. Вишнякова // Вісник Запорізького національного університету. Економічні науки. З., 2011. – № 1. – С. 184 – 194.
3. Жук О.П. Кластерний підхід у процесі оптимізації системи освіти України [Текст] / О.П. Жук, Л.О. Дроздовська // Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. О., 2013. – Т. 18. – Вип. 3/1. – С. 151 – 154.
4. Калашников Д.И. Управление формированием кластеров в регионе (на примере сферы образования): автореф. дис. канд. экон. наук : 08.00.05 [Текст] / Д.И. Калашников. – Курск, 2012.- 24 с.
5. Карпенко О.О. Інноваційно-організаційна парадигма розвитку підприємств на принципах кластеризації. Монографія [Текст] / О.О. Карпенко. – К.: ТОВ «СІК ГРУПП УКРАЇНА», 2013. – 272 с.

6. Кластерные политики и кластерные инициативы: теория, методология, практика. Коллективная монография [Текст] / [под ред. Ю.С. Артамоновой, Б.Б. Хрусталева]. – Пенза: ИП Тугушев С.Ю., 2013. – 230 с.
7. Корчагина Н.А. Образовательные кластеры как основа повышения конкурентоспособности учебных заведений [Текст] / Н.А. Корчагина // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. К., 2012. – № 3 (7). – С. 78 – 84.
8. Красикова Т.Ю. Образовательный кластер как фактор взаимодействия рынка труда и системы высшего профессионального образования [Текст] / Т.Ю. Красикова // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф., апрель 2011 г.: тези доп. – М.: РИОР, 2011. – Т. II. – С. 54 – 59.
9. Куценко В.І. Кластеризація в контексті формування людиноорієнтованої парадигми розвитку освіти [Електронний ресурс] / В.І. Куценко // Теорія та методика управління освітою. – 2009. – № 2. – Режим доступу: <http://tme.uomo.edu.ua/docs/2/09kutope.pdf>.
10. Смирнов А. В. Образовательные кластеры и инновационное обучение в вузе: монография [Текст] / А.В. Смирнов. – Казань: РИЦ «Школа», 2010. – 102 с.
11. Старєва А.М. Регіональний соціокультурний освітній кластер як організаційна умова вирішення проблеми оптимізації навчальних закладів [Електронний ресурс] / А.М. Старєва. – Режим доступу: [http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna\\_osvita/vupysku/17/statti/stareva.htm](http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna_osvita/vupysku/17/statti/stareva.htm) - Назва з екрана.
12. Чернишова С.Р. Освітні кластери як шлях підвищення конкурентоздатності навчальних закладів системи післядипломної педагогічної освіти [Текст] / С. Р. Чернишова; НАПН України; Ун-т менедж. освіти. - К. : Педагогічна думка. - 2012. - 472 с.

REFERENCES:

1. Vasil'eva, N.V., 2013. Formirovanie i razvitie obrazovatel'nyh klasterov v regional'noj social'no-ekonomicheskoy sisteme [The formation and development of educational clusters in regional socio-economic system] (in Russian).
2. Vishnjakova, I.V., 2011. Experience the formation and development of clusters in certain countries of North-eastern and Central Europe. Journal of Zaporizhzhya National University. Economics 1, 181-194 (in Ukrainian).
3. Zhuk O.P., 2013. Klasternyj pidhid u procesi optymizacii' systemy osvity Ukrainy [Cluster approach to the optimization of education in Ukraine]. Bulletin ONU II Mechnikov 3/1, P.18, 151-154 (in Ukrainian).
4. Kalashnikov, D.I., 2012. Upravlenie formirovaniem klasterov v regione (na primere sfery obrazovaniya [Management of clusters' formation in the region (for example, education)] (in Russian).
5. Karpenko O.O. Innovacijno-organizacijna paradygma rozvytku pidprijemstv na pryncypah klasteryzacii'. [Innovative and organizational paradigm of business on the principles of clustering]. 2013 (in Ukrainian).
6. Klasternye politiki i klasternye iniciativy: teorija, metodologija, praktika. [Cluster policies and cluster initiatives: the theory, methodology, practice.]. 2013 (in Russian).
7. Korchagina, N.A., 2012. Obrazovatel'nye klasteri kak osnova povyshenija konkurentosposobnosti uchebnyh zavedenij [Educational clusters being a basis of raise of the educational institutions' competitiveness]. Caspian magazine: management and high technology 3 (7), 78-84 (in Russian).
8. Krasikova, T.Ju., 2011. Obrazovatel'nyj klaster kak faktor vzaimodejstvija rynka truda i sistemy vysshego professional'nogo obrazovaniya [Education cluster cooperation being a factor of cooperation between the labor market and higher education system]. Topical Issues of Economics and Management: Proceedings of the International Scientific Conference. P II, 54-59 (in Russian).
9. Kucenko, V.I. Klasteryzacija v konteksti formuvannja ljudynoorijentovanoi' paradygmy rozvytku osvity [Clustering in the context of human-oriented paradigm of education]. Regime to access: <http://tme.uomo.edu.ua/docs/2/09kutope.pdf>. (in Ukrainian).
10. Smirnov, A. V. Obrazovatel'nye klasteri i innovacionnoe obuchenie v vuze [Educational clusters and innovative teaching in high school]. 2010. Kazan (in Russian).
11. Starjeva, A.M. Regional'nyj sociokul'turnyj osvitnij klaster jak organizacijna umova vyrishennja problemy optymizacii' navchal'nyh zakladiv [Regional socio-cultural education cluster being the organizational condition of solution of schools' optimization problems]. Regime to access: [http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna\\_osvita/vupysku/17/statti/stareva.htm](http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna_osvita/vupysku/17/statti/stareva.htm) (in Ukrainian).
12. Chernyshova, Je.R., 2012. Osvitni klasteri jak shljah pidvyshhennja konkurentozdatnosti navchal'nyh zakladiv systemy pisljadyplomnoi' pedagogichnoi' osvity [Educational clusters as a way to increase the competitiveness of postgraduate educational institutions]. Kyiv (in Ukrainian).



УДК 338.24:347.195

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 42-53.  
doi:10.15421/152016849  
www.aspects.org.ua

## Реструктуризація корпоративного сектора національної економіки: зміст і механізми здійснення

С.І. Гусаков<sup>1</sup>

Стаття присвячена розкриттю поняття та змісту реструктуризації корпоративного сектора економіки. Реструктуризація розглядається у вузькому і широкому розуміннях. В широкому розумінні реструктуризація розглядається як комплекс структурних та інституційних перетворень як в межах самих корпоративних підприємств, так і за їх межами, які впливають на конкурентоспроможність корпоративних підприємств та їх об'єднань і ефективність їх діяльності. У вузькому розумінні реструктуризація – це структурні перетворення корпоративного сектора економіки з метою оптимізації його діяльності. Пропонується виділяти три напрями реструктуризації: внутрішня корпоративна реструктуризація; реструктуризація зв'язків; реструктуризація економічного середовища.

Звертається увага на необхідність зміни пріоритетів при реструктуризації економіки від мети лише збільшення доходу до створення балансу між соціальними і приватними інтересами, в іншому випадку підвищення різниці між багатим і бідним населенням стане руйнівним.

Робиться висновок про те, що реструктуризація і реформування є синонімічними поняттями і існують різні види реструктуризації, такі як структурна, економічна, адаптаційна і комплексна, остання включає всі попередні. Крім того, згідно з чинним законодавством реструктуризація також включає правові заходи для покращення функціонування корпоративного сектора економіки. Тож, незважаючи на думку більшості науковців, інституційні зміни входять у склад реструктуризації корпоративного сектору економіки.

**Ключові слова:** реорганізація підприємства; державне управління; корпоративне підприємство; реформування; напрями реформування

## Restructuring of the corporate sector of national economy: content and mechanism of realization

S.I. Gusakov<sup>2</sup>

The article is devoted to the consideration of the definition and content of the national economy's corporate sector restructuring. Restructuring has been studied in the narrow and broad understanding. In the broad conception, restructuring has been defined as a system of structural and institutional changes both inside the enterprises and out of them that influences the competitiveness of the corporations and its alliances, and also its activity effectiveness. In the narrow conception the restructuring has been defined as structural changes in the corporate economics in order to optimize its activity.

A lot of attention has been given to the necessity of priorities changes from intention only to increase pure income to the intention to create balance between social and private interests. Otherwise the rising difference between rich and poor population will become extremely big.

The author has come to the conclusion that restructuring and reformation are synonymous categories and that

<sup>1</sup> Здобувач; Національна академія державного управління при Президенті України, 04050, Київ, вул. Пугачова, 12/2

<sup>2</sup> Applicant; National academy of public administration under the President of Ukraine, 12/2, Pugacheva Str., Kyiv, 04050, Ukraine

<sup>3</sup> Соискатель; Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 04050, Киев, ул. Пугачева, 12/2  
E-mail: sser.gusakov@gmail.com

there are different kinds of restructuring such as structural, economic, adaptive and complex. The last one includes all the previous. Besides, according to the valid legislation, restructuring also includes legal measures in order to improve corporate sector of national economy. Thus, despite the opinion of the most of scientists, the institutional changes are now the part of the restructuring of the corporate sector of national economy.

It has been suggested to distinguish three directions of the restructuring: inner corporate restructuring; restructuring of relations; economics conditions restructuring. Inner corporate restructuring includes property forms changes, entity structure changes, capital structure changes, form of incorporation changes, management bodies changes, management changes, staff politics changes, reorganization, liquidation, privatization, corporatization. Restructuring of relations includes sales market changes, conversion of enterprises, diversification, contractor's changes, property assignment, lease, concession, franchising, debt's restructuring, changes of credit politics, technical supplement, using alternative power sources, standardization etc. Economics conditions restructuring includes regulation and legislation changes, tax regulation changes, currency market changes, changes in credit policies, changes in stock market. Accordingly, every restructuring direction includes many mechanisms of its possible fulfillment. The author has distinguished twenty six mechanisms all the restructuring and they are presented in the table form. The corporate management models' use in correlation to corporate restructuring models has been described in the article. The author has come to the conclusion that pragmatic model of the corporate restructuring is more preferable in comparison with world recognized valuable model because of the peculiarities of the post-social economy in Ukraine.

**Keywords:** enterprise restructuring; corporate economics restructuring; corporation; restructuring forms; restructuring directions

### Реструктуризация корпоративного сектора национальной экономики: содержание и механизмы осуществления

С.И. Гусаков<sup>3</sup>

Статья посвящена раскрытию понятия и содержания реструктуризации корпоративного сектора экономики. Реструктуризация рассматривается в узком и широком пониманиях. В широком понимании реструктуризация рассматривается как комплекс структурных и институциональных превращений как в пределах самих корпоративных предприятий, так и за их пределами, которые влияют на конкурентоспособность корпоративных предприятий и их объединений, а также эффективность их деятельности. В узком понимании, реструктуризация – это структурные превращения корпоративного сектора экономики с целью оптимизации его деятельности. Предлагается выделять три направления реструктуризации: внутренняя корпоративная реструктуризация; реструктуризация связей; реструктуризация экономической среды.

Обращается внимание на необходимость изменения приоритетов при реструктуризации экономики от цели только увеличения доходов к созданию баланса между социальными и частными интересами, в противном случае увеличение разницы между богатым и бедным населением станет разрушающим.

Делается вывод о том, что реструктуризация и реформирование – это синонимические понятия и существуют разные виды реструктуризации, такие как структурная, экономическая, адаптационная и комплексная, последняя включает в себя все предыдущие. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством реструктуризация также включает правовые средства для улучшения функционирования корпоративного сектора экономики. Соответственно, несмотря на мнение большинства ученых, институциональные изменения входят в состав реструктуризации корпоративного сектора экономики.

**Ключевые слова:** реорганизация предприятия; государственное управление; корпоративное предприятие; реформирование; направления реформирования

**Peer-reviewed, approved and placed:** 12.08.2016.

**Постановка проблеми.** В Україні потреба в реформуванні національної економіки пов'язана із необхідністю переходу від планової економіки із домінуванням державної власності до ринкової системи господарювання, основою якої є приватна власність. За цих обставин до недавнього часу реструктуризація переважно більшої вітчизняних державних підприємств передбачала насамперед

створення на їх основі компаній, заснованих на приватній чи колективній власності, і формування потужного корпоративного сектора національної економіки. Нині акценти у проведеному реструктуризаційних заходів дещо зміщуються: провідне значення у цій сфері відносин має вже не стільки зміна форми власності господарських організацій, скільки мотиви створення передумов підвищення

ефективності їх діяльності та забезпечення конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішніх ринках. Це зумовлює актуальність проведення ґрунтовних науково-практичних досліджень з метою прогнозування можливостей та наслідків застосування різних управлінських підходів до проведення такого роду реформ, запровадження доцільних механізмів державного сприяння їх реалізації.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що реструктуризація корпоративного сектора економіки є комплексним явищем, а тому є об'єктом дослідження різних наук, в першу чергу, економічної науки та державного управління. Реструктуризація як економіко-правове явище розглядалася в працях таких представників економічної науки: С.О. Ареф'єв [2], С.Б. Довбня [6], Г.В. Єфімова [7], Л.С. Зуєва [8], Д.М. Стеченко [24] та інші. Окремі аспекти реструктуризації як структурних та інституційних перетворень в корпоративному секторі економіки розглядалася в працях таких учених з державного управління, як В.Є. Воротіна [4], І.В. Розпутенко [19], О.М. Сафронова [22], В.В. Семененко [23] та інших. Представники економічної теорії визначають поняття «реструктуризація» у взаємозв'язку з підприємством, тобто перетворення в межах окремої юридичної особи, ініційовані, переважно, самим підприємством. Науковці в сфері державного управління зосереджували свою увагу на державному управлінні реструктуризацією окремих корпоративних структур та відносин, що свідчить про доцільність комплексного підходу до визначення реструктуризації корпоративного сектора економіки країни як об'єкта державного управління. Крім того, основна увага спрямована на державний корпоративний сектор, проте держава здійснює управління також і приватним корпоративним сектором економіки.

**Мета статті:** на підставі уточнення змісту поняття «реструктуризація корпоративного сектора економіки» з'ясувати базові механізми реалізації відповідних господарських процесів, обґрунтувати доцільність здійснення комплексу заходів з підвищення ефективності державно-управлінського впливу на їх перебіг в сучасних умовах України.

**Вклад основного матеріалу.** В цілому виділяють структурний [3], економічний [21], адаптаційний [6] та комп-

лексний [8] підходи до визначення поняття «реструктуризація», останній включає в себе складові всіх попередніх. Тобто, комплексний підхід означає, що в поняття «реструктуризація» входять перетворення в структурах підприємства; зміни, направлені на підвищення конкурентоспроможності підприємства; постійні пристосування до змін економічних умов та запобігання кризовим ситуаціям. Тож в економічній теорії реструктуризація розглядається як певні перетворення структури, управління та фінансової діяльності підприємства через вплив внутрішніх та зовнішніх чинників. Існує і більш інтегроване наукове трактування реструктуризації, що включає також комплекс правових, технічних та інших заходів, а також реорганізацію [24].

Представники науки державного управління зосереджують свою увагу не на визначенні поняття «реструктуризація», а на пріоритетних напрямках її впровадження в Україні. Так, І. В. Розпутенко у реформуванні корпоративного сектора економіки виділяє соціальну прерогативу та оптимальне співвідношення державної і приватної власності у корпоративному секторі з метою формування егалітаризму [19]. В. Є. Воротін зауважує необхідність реструктуризації корпоративного сектора економіки шляхом зменшення в ній монопольного сектора, який у вітчизняному ВВП складає майже 40 % [4]. О. М. Сафронова звертає увагу на ризики підпорядкованості короткостроковим, а не довгостроковим цілям структурних перетворень при застосуванні приватизації державного майна [22]. Із вищезазначених пріоритетних напрямків реструктуризації корпоративного сектора економіки можна дійти висновку про зростаючу необхідність врахування не лише вартісної та конкурентоспроможної складової реструктуризації, але й соціальної складової, оскільки збільшується розрив між «багатими» і «бідними» [20], особливо в українських умовах тіньової економіки та непрозорості приватизації, надання державних кредитів та державних тендерів.

Виходячи з законодавчого визначення реструктуризації, яке міститься лише в Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визначення його банкрутом» [11], в склад реструктуризації входить комплекс «організаційно-господарських, фі-

нансово-економічних, правових, технічних заходів, спрямованих на реорганізацію підприємства, зокрема, шляхом його поділу з переходом боргових зобов'язань до юридичної особи, що не підлягає санації, якщо це передбачено планом санації, на зміну форми власності, управління, організаційно-правової форми, що сприятиме фінансовому оздоровленню підприємства, збільшенню обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищенню ефективності виробництва та задоволенню вимог кредиторів». З цього визначення випливає, що хоч перераховані заходи здійснюються з приводу конкретного підприємства та носять антикризовий характер, однак не всі з них можуть бути ініційованими самим підприємством, оскільки, принаймні, правові заходи не належать до компетенції керівництва підприємства. Такі заходи можуть бути реалізовані лише в складі державного управління реструктуризацією підприємства.

Тож враховуючи особливості владно-управлінських повноважень держави, на наш погляд, реструктуризацію підприємств як об'єкт державного управління варто розглядати в декількох розуміннях. У вузькому (економічному) розумінні реструктуризація – це структурні перетворення в межах підприємства з метою підвищення його конкурентоспроможності та загальної вартості. В широкому розумінні реструктуризація – це структурні та інституційні перетворення як у межах самого підприємства, так і за його межами, які впливають на конкурентоспроможність підприємства та ефективність його діяльності. Переважно, реструктуризація у вузькому розумінні здійснюється як адаптація до постійних змін внутрішнього та зовнішнього середовища та як антикризові перетворення підприємств приватного сектора економіки. Реструктуризація в широкому розумінні включає можливість держави здійснювати комплексні перетворення економічних інституцій разом зі структурними (виробничими, фінансовими, управлінськими тощо) змінами всередині окремих підприємств, що можуть бути ініційовані самими органами влади (щодо державних підприємств) чи окремими підприємствами. Реструктуризація в широкому розумінні практично співпадає з поняттям «реформування», тобто це практично будь-які зміни в діяльності підприємств (корпоративного сектора), на

які держава може прямо або опосередковано впливати або їх ініційувати. Деякі науковці розглядають три складові реформування: реорганізація, реструктуризація та реінжиніринг (як техніко-технологічні переоснащення) [2]. Проте, відповідно до чинного законодавства, в склад реструктуризації входить також і реорганізація [11].

Слід зазначити, що реструктуризаційні (реформаційні) процеси є явищами постійними, принаймні в частині адаптаційної (а не антикризової) реструктуризації, тому будь-які зміни в управлінні корпоративними утвореннями можна розглядати як складову реструктуризації. При цьому, якщо розглядати державне управління корпоративними підприємствами з державною часткою власності, то в зміст цього управління входять усі можливі складові реструктуризації в її широкому розумінні. Якщо розглядати зміст управління корпоративними підприємствами приватного сектора економіки, то до цього змісту можна включати лише ту складову, яка стосується управління корпоративними підприємствами та їх реструктуризацією поза межами самих підприємств. Оскільки, з погляду теорії державного управління стосовно об'єктів недержавної власності державне управління фактично перетворюється на державне регулювання [23, с. 21]. Винятком з цього правила є державні управлінсько-контрольні функції щодо дотримання митного, податкового, трудового та іншого законодавства, що здійснюються в межах самого підприємства.

Однак, інституційні економічні зміни в країні, без сумніву, впливатимуть і на окремі корпоративні підприємства, однак, такі перетворення варто включати в зміст реструктуризації не окремого підприємства, а корпоративного сектора економіки країни в цілому.

Взагалі, з позиції теорії державного управління реструктуризацію варто розглядати не лише на рівні підприємства, але й на рівні всієї економіки чи окремого її сектора (сегмента), в даному випадку корпоративного сектора економіки. Реструктуризацією корпоративного сектора економіки є будь-які структурні та інституційні перетворення (зміни) як всередині корпоративних підприємств, так і поза їх межами, що можуть вплинути на ефективність їх діяльності.

Реструктуризація корпоративного сектора економіки може бути здійснена в різних

формах, які можна згрупувати по напрямках реструктуризації. Ми пропонуємо виділяти такі основні напрями реструктуризації корпоративного сектора економіки: 1) внутрішня корпоративна реструктуризація; 2) реструктуризація зв'язків корпоративних підприємств; 3) реструктуризація економічного середовища країни. Перший і другий пункти стосуються реструктуризації корпоративного сектора економіки в межах корпоративних підприємств, а третій – за його межами. В таблиці 1 перелічені форми реструктуризації відповідно до визначених напрямків. Для реалізації вищеперелічених форм реструктуризації по окремих напрямках (внутрішня, зв'язків, економічного середовища) потрібні також спеціальні поетапні заходи (наприклад, прийняття рішення про приватизацію передбачає ряд організаційно-управлінських заходів для його реалізації).

Варто зазначити, що науковці виділяють різні моделі (види) реструктуризації корпоративного сектора, які засновані на різних функціях та підходах до економічних змін та соціально-економічного ефекту за їх наслідками, в межах яких можуть ви-

користуватися різні форми реструктуризації. В залежності від виду управління та його функцій виділяють антикризову і стратегічну реструктуризацію [23, с. 14]. Серед світових моделей реструктуризації можна віднести вартісну, портфельну, ділової досконалості і прагматичну [1]. Вважається, що вартісна модель реструктуризації підприємств є найбільш вдалою, однак вона притаманна високорозвинутій ринковій економіці, в постсоціалістичних країнах використовують прагматичну модель, де потрібно, окрім показників прибутковості, враховувати вплив структурних та інституційних змін на економіку і суспільство в цілому в країні. Наприклад, після розпаду СРСР репрофілювання деяких підприємств могло означати різкий дефіцит певних товарів в країні. Крім того, деякі перетворення були неможливі навіть з погляду їх ймовірної прибутковості, через інфраструктурні економічні проблеми, зокрема, при відсутності належного фондового ринку не могла працювати реструктуризація шляхом залучення інвестицій через випуск цінних паперів тощо.

Таблиця 1. Форми реструктуризації корпоративного сектора економіки

Форми внутрішньої корпоративної реструктуризації	Форми реструктуризації зв'язків	Форми реструктуризації економічного середовища
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Зміна форм власності;</li> <li>– Зміна структури та суб'єктів власності;</li> <li>– Зміна структури капіталу;</li> <li>– Зміна структури підрозділів корпоративного підприємства;</li> <li>– Зміна організаційно-правової форми підприємства;</li> <li>– Зміна форм та органів управління;</li> <li>– Зміна керівного складу органів управління;</li> <li>– Зміна кадрової політики;</li> <li>– Реорганізація підприємства;</li> <li>– Ліквідація підприємства;</li> <li>– Приватизація;</li> <li>– Корпоратизація підприємств.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Зміна ринків збуту;</li> <li>– Репрофілювання підприємства;</li> <li>– Диверсифікація (розширення діапазону видів діяльності підприємства);</li> <li>– Зміна контрагентів;</li> <li>– Передача майна та майнових прав підприємства в довірче управління, концесію, комерційну концесію, лізинг та оренду;</li> <li>– Реструктуризація боргів;</li> <li>– Зміна кредитної політики підприємства;</li> <li>– Технічне і технологічне переоснащення підприємства;</li> <li>– Застосування альтернативних джерел постачання електроенергії;</li> <li>– Стандартизація та екологізація виробництва.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Зміни нормативно-правового регулювання економічних процесів;</li> <li>– Зміни податкового навантаження та адміністрування податків і зборів;</li> <li>– Зміни валютного регулювання;</li> <li>– Зміни кредитної політики банківської системи;</li> <li>– Зміни в структурі фондового ринку.</li> </ul>

Джерело: Розроблено автором на підставі узагальнення джерел [1; 2; 3; 7; 8; 9; 24].

Моделі реструктуризації корпоративного сектора економіки також кореспондуються з моделями корпоративного управління. Англо-американська, європейська (німецька) та азіатська (японська) моделі корпоративного управління мають певну специфіку, що впливає з географічного, історичного, економічного, культурного та інших факторів розвитку країни і впливає на моделі можливої реструктуризації корпоративного сектора економіки. Наприклад, в англо-американській моделі корпоративного управління виникла реструктуризаційна модель «Пентагона» МакКінзі, а в межах японської моделі корпоративного управління виникла реструктуризаційна модель «Техніко-технологічного переоснащення виробництва» тощо. Деякі моделі реструктуризації притаманні різним моделям корпоративного управління і впливають з мікроекономічних процесів, наприклад дворівнева санаційна модель (включає перший етап – вихід з кризи і наступний – заходи щодо подальшого розвитку). Крім того, як правило, на практиці різні моделі реструктуризації комбінуються та видозмінюються в залежності від конкретних обставин та державної політики окремих країн. До того ж, немає чіткого розуміння поняття «модель реструктуризації корпоративного управління», науковці визначають її, переважно, через засоби та методи реструктуризації [7]. В той же час механізм реструктуризації деякі науковці теж визначають через методи та засоби її здійснення [7], тож можна синонімічно використовувати поняття «модель реструктуризації» та «механізм реструктуризації», які, по суті, являють собою певну систему взаємопов'язаних дій для досягнення конкурентоспроможності підприємства та/або підвищення його вартості. Однак, проаналізовані нами вище назви моделей реструктуризації переважно не відображають їх зміст, тобто методи та засоби

(механізм) реалізації. Існує і більш розширене тлумачення поняття «механізм реструктуризації», що включає в себе всі складові реструктуризації як об'єкта наукового дослідження, а саме: об'єкт, предмет, суб'єкти, цілі, мотиви, принципи, методи, етапи, засоби забезпечення реструктуризації [9]. Буквально поняття «механізм» свідчить про сукупність методів, способів (засобів) та процесів, з яких складається певне явище, тобто це алгоритм дій. Пропонуємо таблицю 2 з формами реструктуризації та загальним механізмом їх реалізації, який передбачений чинним законодавством (Господарським кодексом України [5], Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [11], Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [12], Законом України «Про приватизацію державного майна» [14], Постановою КМУ «Про затвердження Порядку перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство» [13] та ін.).

Кожній формі реструктуризації передують рішення про її реалізацію (керівництвом корпоративного підприємства, уповноваженим державним органом управління чи судом). Крім того, кожен етап (дія, спосіб) реструктуризації в складі механізму його реалізації може бути деталізований на підетапи. Варіанти механізмів реалізації теж можуть бути доповнені, як і перелік форм реструктуризації.

Механізм реструктуризації зв'язків передбачає техніко-технологічні рішення або економіко-орієнтовні, тобто вибір та налагодження нових ринків збуту, укладення нових кредитних договорів чи договорів щодо передачі майна в тимчасове користування та управління, а також проходження процедури стандартизації тощо (Таблиця 3).

Таблиця 2. Механізм реалізації внутрішньої реструктуризації

Форма реструктуризації	Механізм реалізації
Зміна форми власності	Два варіанти: 1) прийняття рішення про приватизацію чи корпоратизацію (див. механізм приватизації та корпоратизації); 2) придбання акцій приватної компанії державою чи територіальною громадою.
Зміна структури та суб'єктів власності	Реалізація частини статутного капіталу іншим суб'єктам через фондовий ринок (щодо акцій публічних АТ) чи на підставі договорів відчуження (щодо інших ГТ).

Зміна структури капіталу	Варіанти: 1) додатковий випуск та розміщення акцій; 2) реінвестування прибутку в статутний капітал; 3) повернення часток учасникам в разі їх виходу з ГТ; 4) покриття збитків за рішенням власників за рахунок статутного капіталу.
Зміна структури підрозділів корпоративного підприємства	Затвердження положення про структурний підрозділ; реєстрація відокремлених структурних підрозділів (відділів, філій і представництв) у відповідних державних органах.
Зміна форм та органів управління	Рішення загальних зборів учасників товариства; внесення змін до статуту (чи установчого договору).
Зміна керівного складу органів управління	Обрання (звільнення) загальними зборами АТ членів наглядової ради; призначення рішенням загальних зборів (наглядової ради) членів правління (дирекції); внесення змін до відомостей про юридичну особу в ЄДР.
Зміна кадрової політики	Прийняття Положення про внутрішній трудовий розпорядок, Про оплату праці; звільнення та прийняття на роботу персоналу відповідної кваліфікації.
Реорганізація у формі: 1) злиття; 2) приєднання; 3) поділу; 4) виділення; 5) перетворення.	При будь-якому виді реорганізації, крім виділення та поділу, яке підприємство припиняє існування (тож застосовується загальна процедура припинення юридичної особи). Передавальний акт щодо прав та обов'язків підприємства, що припиняється надається державному реєстратору і має бути затверджений засновниками (учасниками) підприємства- правонаступника або державним органом, що прийняв рішення про реорганізацію. Державна реєстрація новоствореного підприємства.
Приватизація	Опублікування списку об'єктів, що підлягають приватизації; створення комісії з приватизації – передприватизаційна підготовка (в т. ч. корпоратизація) – прийняття заяв від інвесторів – затвердження плану приватизації або плану розміщення акцій ПАТ – розміщення акцій або продаж підприємства в т.ч. через аукціон.
Корпоратизація	Прийняття рішення про перетворення унітарного підприємства – створення комісії з його перетворення – підготовка проекту статуту АТ – затвердження персонального складу наглядової ради АТ – державна реєстрація припинення підприємства та утворення АТ.
Ліквідація через: 1) рішення учасників підприємства; 2) процедуру банкрутства; 3) реорганізацію.	1. Рішення учасників про ліквідацію корпоративного підприємства – реєстрація ліквідації (публікація відомостей про ліквідацію, зняття з обліку в податковій (після перевірки); складення акту ліквідаційної комісії). 2. Подача заяви про порушення справи про банкрутство до господарського суду – підготовче засідання – публікація відомостей про процедуру банкрутства – призначення арбітражного керуючого – ліквідаційна процедура (ліквідаційна комісія чи ліквідатор). Факультативними етапами можуть бути санація та мирова угода. 3. Див. реорганізація.

Джерело: розроблено автором на підставі узагальнення положень законодавства [5; 11; 12; 13; 14].

Таблиця 3. Механізм реалізації реструктуризації зв'язків

Форма реструктуризації	Механізм реалізації
Зміна ринків збуту	Прийняття управлінських рішень щодо пошуку і укладення нових внутрішніх чи зовнішньоекономічних договорів або вимушена орієнтація на інші ринки збуту у разі накладення ембарго чи певних торговельних санкцій в т. ч. на міждержавному рівні.

Перепрофілювання підприємства	Управлінсько-організаційне рішення, пов'язане зі зміною попиту на товари, перенасиченням певних товарів, робіт чи послуг на внутрішньому чи зовнішньому ринку, сильною або недобросовісною конкуренцією, економічною невігідністю чи фінансовою неспроможністю здійснити інновації з метою відповідності новим стандартам на відповідну продукцію.
Диверсифікація	Варіанти: 1) ті ж передумови, що стосуються перепрофілювання; 2) завоювання нових ринків для збільшення обороту компанії та/або зменшення ризиків, пов'язаних з певним сегментом товарів (робіт, послуг).
Зміна контрагентів	Укладення угод з новими контрагентами з метою розширення ринків збуту продукції або через закінчення або розірвання угод з попередніми контрагентами.
Передача майна чи майнових прав підприємства в: 1) довірче управління; 2) концесію; 3) комерційну концесію; 3) лізинг; 4) оренду.	<p>1. Передача майна одного підприємства в довірче управління іншого підприємства, в т. ч. передача фінансових активів та цінних паперів в управління суб'єкту, що здійснює професійну діяльність з управління фінансовими активами. Майно та майнові права, які передаються в управління, обліковуються на позабалансових рахунках управителя і оподаткування результатів діяльності здійснюється за окремим обліком в органах ДФСУ.</p> <p>2. Концесія – це договір, за яким держава в особі уповноважених державних органів може передати в експлуатацію певний об'єкт, в т. ч. цілісний майновий комплекс державного підприємства, строком від 10 до 50 років, з метою покращення умов його експлуатації та створення нових об'єктів інфраструктури. Зазначені об'єкти передаються на баланс концесіонеру із позначкою – в концесії. У разі якщо всі активи та зобов'язання підприємства, цілісний майновий комплекс якого надається у концесію, передано на баланс концесіонеру, таке підприємство підлягає припиненню шляхом ліквідації.</p> <p>3. За договором комерційної концесії в платне користування передаються фірмові найменування, торгові марки та інші знаки індивідуалізації товарів і послуг з дотриманням користувачем всіх стандартів діяльності праволодильця.</p> <p>4. Лізингодавцем може бути лише фінансова установа. Лізинг традиційно поділяється на фінансовий та оперативний, операції з фінансового лізингу оподатковуються як купівля-продаж, а оперативного – як орендні платежі. При фінансовому лізингу об'єкт лізингу (основні фонди виробництва) зараховується на баланс лізингоотримувача з позначкою – в лізингу. Цілісні майнові комплекси підприємств не можуть бути об'єктами договору лізингу.</p> <p>5. Передача майна підприємств в оренду, майно залишається на балансі орендодавця, крім випадків передачі в оренду цілісних майнових комплексів. Державне майно при передачі в оренду підлягає обов'язковому страхуванню.</p>
Реструктуризація боргів	За взаємною згодою кредитора та боржника. Реструктуризація боргу можлива наступними шляхами: 1) відстрочення сплати боргу як по основній сумі зобов'язання, так і по відсотках; 2) розстрочення сплати боргу. В обох випадках вносяться зміни до договору (новація) або укладається доп. угода з новим графіком платежів (сум і строків); 3) зарахування зустрічних однорідних вимог; 4) прямого обміну на товари; 5) списання боргу.
Зміна кредитної політики підприємства	Пошук оптимальних варіантів кредитів (овердрафт, цільовий чи вексельний кредит, кредит під бізнес-проект тощо), нові підходи до способів забезпечення (застава, гарантія, порука тощо), а також відсоткової ставки та кредитної валюти як з боку кредитора, так і з боку боржника.

Технічне і технологічне переоснащення підприємства	Придбання нового обладнання – основних фондів шляхом купівлі-продажу, лізингу тощо.
Застосування альтернативних джерел електроенергії	При застосуванні альтернативних автономних джерел електроенергії підприємство стає незалежним від монопольних постачальників, а також на обладнання, що генерує електроенергію з природних джерел (сонце, вітер), не накладаються митні платежі та ПДВ.
Стандартизація та екологізація	Здійснюється шляхом технічного переобладнання та проходження процедури отримання національних та міжнародних сертифікатів відповідності продукції (стандартів Міжнародної організації зі стандартизації (ISO) та Міжнародної електротехнічної комісії (IEC)).

Джерело: розроблено автором на підставі узагальнення джерел [10; 14; 15; 17; 23].

Таблиця 4. Механізм реалізації реструктуризації економічного середовища

Форма реструктуризації	Механізм реалізації
Зміни нормативно-правового регулювання економічних процесів	Прийняття нових та внесення змін до чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів: указів Президента України – постанов ВРУ – постанов і декретів КМУ – постанов міністерств і відомств. За сферою правового регулювання можна виділити нормативно-правові акти, що регулюють: 1) відносини власності; 2) відносини з приводу утворення, реорганізації та ліквідації господарюючих суб'єктів; 3) договірні відносини; 4) податкові; 5) комплексні відносини.
Зміни податкового навантаження та адміністрування податків і зборів	Зміни щодо всіх елементів податків (суб'єкт, об'єкт, ставка, одиниця та база оподаткування, джерело сплати) можуть вноситися лише ВРУ і лише в Податковий кодекс України за 6 міс. до моменту їх вступу в дію, щодо ввізного та вивізного мита – то зміни можуть діяти з моменту їх опублікування. Особливості проведення контрольних заходів щодо сплати податків і зборів встановлюються органами ДФСУ.
Зміни валютного регулювання	Основним суб'єктом валютного регулювання і контролю є НБУ, який приймає постанови, положення, правила, які вступають у дію з моменту їх опублікування, а також надає індивідуальні та генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій та застосовує штрафні санкції за порушення норм обігу валюти.
Зміни кредитної політики банківської системи	Можливості банків по зменшенню відсоткових ставок по кредитах залежать від політики НБУ та загальної економічної ситуації в країні.
Зміни в структурі фондового ринку	НКЦПФР приймає рішення, якими регулює ліцензійні вимоги до фондових бірж та інших проф. учасників фондового ринку, правила обігу цінних паперів тощо. Національний депозитарій України та його територіальні підрозділи здійснюють реєстрацію усіх угод з цінними паперами.

Джерело: розроблено автором на підставі узагальнення джерел [10; 18; 23].

Реструктуризація економічного середовища передбачає зміни регуляторної політики держави в сфері підприємництва, фінансово-кредитній, фондовій та інших інституційних сферах, що мають індикативний вплив на розвиток економіки в цілому, та корпоративного сектора, зокрема

(Таблиця 4). **Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що реструктуризацію можна розглядати у вузькому та в широкому розуміннях, відповідно перше включає лише структурні зміни всередині підприємства, а друге включає структурні та інституційні зміни як всередині, так і поза

межами підприємства, направлені на підвищення ефективності діяльності корпоративних утворень. Останнє фактично збігається з реформуванням корпоративного сектора економіки.

До основних напрямів реструктуризації корпоративного сектора економіки належить: 1) внутрішня корпоративна реструктуризація; 2) реструктуризація зв'язків; 3) реструктуризація економічного середовища. Перший і другий напрями держава здійснює лише по відношенню до державного корпоративного сектора, а третій – також і по відношенню до приватного корпоративного сектора. Механізм реструктуризації є послідовним алгоритмом дій. Деякі форми реструктуризації можуть здійснюватися лише в певній чіткій процедурі передбаченій імперативними нормами законодавства (корпоратизація, ліквідація, приватизація,

реорганізація підприємств, внесення змін до статутного капіталу тощо).

Інші форми реструктуризації можуть здійснюватися без імперативного алгоритму дій (техніко-технологічне переоснащення підприємства, зміна ринків збуту, перепрофілювання тощо). Поетапний механізм реструктуризації зв'язків (впровадження інноваційно-технічних рішень, стадії укладення господарських договорів) та реструктуризації економічного середовища (процедура прийняття підзаконних нормативно-правових актів) не є безпосереднім предметом державного управління корпоративним сектором економіки. Однак, економічні, фінансові, соціальні та інші наслідки зазначених рішень безпосередньо впливають на ефективність функціонування корпоративного сектора економіки та будуть предметом подальших наукових досліджень.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Андрієвська Є. В. Обґрунтування механізму реструктуризації машинобудівного підприємств / Є. В. Андрієвська // Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі імені Михайла Тугана-Барановського. – 2012. – №3(55). – С. 55-67.
2. Ареф'єв С.О. Реструктуризація підприємства: підходи, сутність, складові / С. О. Ареф'єв // Менеджер. – 2014. – № 2. – С. 129-134.
3. Білик М. Сутність та класифікація реструктуризації державних підприємств / М. Білик // Економіст. – 2011. – № 1. – С. 96-99 с.
4. Воротін В. Є. Модифікація промислового сектора України як об'єкта державного управління: теоретичні питання / В. Є. Воротін // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2013. – Вип. 1(2). – С. 43-48.
5. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Довбня С. Б. Методические основы и направления реструктуризации предприятий в промышленности: монография / С. Б. Довбня. – Днепропетровск : Наука и образование, 2012. – 312 с.
7. Єфімова Г. В. Організаційно-економічний механізм реструктуризації суднобудівного підприємства / Г. В. Єфімова // Економічні інновації. – 2013. – Вип. 52. – С. 83 – 92.
8. Зуєва Л. С. Економічний механізм реструктуризації підприємств / Л. С. Зуєва, Е. І. Архипчук // Економіка. Фінанси. Право. – 2012. – № 10. – С. 38.
9. Комар Н. Г. Концепція побудови механізму реструктуризації підприємств / Н. Г. Комар // БізнесІнформ. – 2014. – № 10. – С. 260-267.
10. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
11. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 30.06.1999 р. (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>
12. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
13. Про затвердження Порядку перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2012 р. № 802 (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP120802.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP120802.html)
14. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14>
15. Про оренду державного і комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2268-XII (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>

16. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-XII (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed19990119>
17. Про фінансовий лізинг: Закон України від 11.12.2003 р. № 1381-IV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z970723.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970723.html)
18. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>
19. Розпутенко І. В. Дефіцит державного управління: ідеали і приватизація / І. В. Розпутенко // Статистика України. – 2013. – № 3. – С. 65-69.
20. Розпутенко І. В. Позаринкові регулятори економічного розвитку в системі державного управління / І. В. Розпутенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 59-70.
21. Рябов В. Економічна реформа на рівні підприємств / В. Рябов // Економічні реформи сьогодні. – 2011. – № 32. – С. 33–39.
22. Сафронова О. М. Ризики реалізації державної приватизаційної політики в сучасних умовах України / О. М. Сафронова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 180-187.
23. Семененко В. В. Державне регулювання процесів реструктуризації в реальному секторі економіки: дис. канд. ... наук з держ. упр.: 25.00.02 / Віктор Васильович Семененко. – Київ: Б. в., 2005. – 200 с.
24. Стеченко Д. М. Системний підхід до класифікації видів реструктуризації підприємств і створення механізму її планування та здійснення / Д. М. Стеченко, О. С. Омельченко // Економічний вісник НТУУ «КПІ». – 2011. – № 11. – С. 330-338.

## REFERENCES:

1. Andriievska, Ye. V., 2012. Obhruntuvannia mekhanizmu restrukturyzatsii mashynobudivnoho pidpriemstva Andriievska [Grounds of the Mechanism of Restructuring of the Mashing-building Plant]. Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu ekonomiky i torhivli imeni Mykhaila Tuhana-Baranovskoho 3 (55), 55-67 (in Ukrainian).
2. Arefiev, S. O., 2014. Restrukturyzatsiia pidpriemstva: pidkhody, sutnist skladovi [Company Restructuring: Methods, Nature, Components]. Menedzher 2, 129-134 (in Ukrainian).
3. Bilyk, M., 2011. Sutnist ta klasyfikatsiia restrukturyzatsii derzhavnykh pidpriemstv [Nature and Classification of the State Companies' Restructuring]. Ekonomist 1, 96-99 (in Ukrainian).
4. Vorotyn, V.Ie., 2013. Modyfikatsiia promyslovoho sektoru Ukrainy yak ob'ektu derzhavnoho upravlinnia: teoretychni pytannia [Industrial Sector Modification in Ukraine as an Object of the Public Administration: theoretical questions]. Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti 1 (2), 43-48 (in Ukrainian).
5. Hospodarskyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [Economic Code of Ukraine dated 16.01.2003 (as amended)]. Access mode: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Dovbnya, S. B., 2012. Metodicheskie osnovy i napravleniya restrukturyzatsii predpriyatii v promyshlennosti: monografiya [Methodological Basis and Trends of the Industrial Companies' Restructuring]. Dnepropetrovsk: Nauka i Obrazovanie, 312 (in Russian).
7. Yefimova, H. V., 2013. Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm restrukturyzatsii subnobudivnoho pidpriemstva [Organizing and Economical Mechanism of Shipbuilding Company Restructuring]. Ekonomichni innovatsii 52, 83-92 (in Ukrainian).
8. Zuieva, L. S., 2014. Ekonomichnyi mekhanizm restrukturyzatsii pidpriemstv [Economical Mechanism of Company Restructuring]. Ekonomika. Finansy. Pravo. 10, 38 (in Ukrainian).
9. Komar, N. H. Kontseptsiia pobudovy mekhanizmu restrukturyzatsii pidpriemstv [Conception of Company's Restructuring Mechanism]. Biznesinform 10, 260-267 (in Ukrainian).
10. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [Tax Code of Ukraine dated 02.12.2010 (as amended)]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
11. Pro vidnovlennia platospromozhnosti borzhnyka abo vyznannia yoho bankrotom: Zakon Ukrainy vid 30.06.1999 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [On Renewal of the Solvency of the Debtor or Recognition of its Bankruptcy: Law of Ukraine dated 30.06.1999 (as amended)]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>
12. Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib ta fizychnykh osib - pidpriemtsiv: Zakon Ukrainy vid 15.05.2003 (iz zminamy i dopovnenniamy) [On the Jurudical Person and Privat Person – Enterpreneur State Registration: Law of Ukraine dated 15.05.2003 (as amended)]. Access mode: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
13. Pro zatverdzhennia Poriadku peretvorennia derzhavnoho unitarnoho komertsiiinoho pidpriemstva v aktsionerne tovarystvo: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.08.2003 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [On enacting an Order of Unitary State Commercial Entity Transformation into Joint-Stock Company: Regulation of the Ukrainian Cabinet dated 29.08.2012 # 802 (as amended)]. Access mode: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP120802.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP120802.html)
14. Pro kontsesii: Zakon Ukrainy vid 16.07.1999 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [On Concession: Law of Ukraine dated 16.07.1999 (as amended)]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14>
15. Pro orendu derzhavnoho i komunalnoho maina: Zakon Ukrainy vid 10.04.1992 r. (iz zminamy i dopovnenniamy)

- [On State and Municipal Property Lease: Law of Ukraine dated 10.04.1992 (as amended)]. Access mode:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>
16. Pro pryvatyzatsiiu derzhavnoho maina: Zakon Ukrainy vid 04.03.1992 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [On Public Property Privatization: Law of Ukraine dated 04.03.1992 (as amended)]. Access mode:<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed19990119>
17. Pro finansovyi lizynh: Zakon Ukrainy vid 11.12.2003 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [On Financial Lease: Law of Ukraine dated 11.12.2003 (as amended)]. Access mode:[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z970723.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970723.html)
18. Pro tsinni papery ta fondovyi rynek: Zakon Ukrainy vid 23.02.2006 r. (iz zminamy i dopovnenniamy) [On Stock and Stock Market: Law of Ukraine dated 23.02.2006 (as amended)]. Access mode:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>
19. Rozputenko, I. V., 2013. Defitsyt derzhavnoho upravlinnia: idealy i pryvatyzatsiia [Deficit of public Administration: Ideals and Privatization]. Statystyka Ukrainy 3, 65-69 (in Ukrainian).
20. Rozputenko, I. V., 2013. Pozarynkovi rehuliatory ekonomichnoho rozvytku v systemi derzhavnoho upravlinnia [Uncommercial Factors of Economic Development in the System of Public Administration]. Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Upravlinnia 4, 59-70 (in Ukrainian).
21. Riabov, V., 2011. Ekonomichna reforma na rivni pidpriemstv [Economical Reform on the Level of Enterprise]. Ekonomichni reformy sohodni 32, 33-39 (in Ukrainian).
22. Safronova, O. M., 2012. Ryzky realizatsii derzhavnoi pryvatyzatsiinoi polityky v suchasnykh umovakh Ukrainy [Risks of State Privatization Politics Realization under modern conveniences in Ukraine]. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy 1, 180-187 (in Ukrainian).
23. Semenenko, V. V., 2005. Derzhavne rehuliuвання protsesiv restrukturyzatsii v realnomu sektori ekonomiky: dys. kand. ... nauk z derzh. upr.: 25.00.02 [Public Regulation of Restructuring Process in the Real Sector of Economics: Thesis Work in Public Administration: 25.00.02]. Kyiv: B. v., 200 (in Ukrainian).
24. Stechenko, D. M., Omelchenko O. S., 2011. Systemnyi pidkhid do klasyfikatsii vydiv restrukturyzatsii pidpriemstv i stvorennia mekhanizmu yii planuvannya ta zdiisnennia [System Approach to the Classification of the Kinds of Companies' Restructuring and Creation of the Mechanism of its Planning and Realization]. Ekonomichnyi visnyk NTUU «KPI» 11, 330-338 (in Ukrainian).



УДК 35.08:323.39

Аспекти публічного управління  
Aspekty publicznego upravlinnya  
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 54-62.  
doi:10.15421/152016850  
www.aspects.org.ua

## Реалізація політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини

С.Л. Держановська<sup>1</sup>

У статті розглянуто механізми реалізації політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини. Визначено основні функції та роль Уповноваженого Президента України з прав дитини як лідера, який просуває інтереси дітей, мотивує інших посадових осіб, які беруть участь у виробленні політичної волі та прийнятті рішень на державному рівні. Проаналізовано основні статистичні дані становища дитячого населення в Україні та виявлено, що виклики сьогодення досягли критичного рівня. Отже надзвичайно актуальним завданням державного управління є гарантування безпеки та благополуччя дітей як найбільш незахищеної верстви населення. З'ясовано, що удосконалення механізмів реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей в Україні стає можливим завдяки чіткому та узгодженому визначенню спільної мети, принципів та напрямків подальшого розвитку зазначеної сфери. Встановлено, що посилення Інституту Уповноваженого Президента України з прав дітей має здійснюватися завдяки вдосконаленню організаційно-структурного механізму, консолідації зусиль та партнерства на національному рівні, розвитку співпраці з міжнародним співтовариством, включаючи співпрацю з Уповноваженими з прав дітей та Дитячими Омбудсменами різних країн світу з метою вивчення та впровадження найкращих практик.

**Ключові слова:** політико-управлінське лідерство; Уповноважений Президента України з прав дитини; політична воля; безпека та благополуччя дітей; механізми реалізації; міжнародна співпраця

## Realization of political and administrative leadership by the Presidential Ombudsman for children's rights

S.L. Derzhanovska<sup>2</sup>

Nowadays the formation of political and administrative leadership of the Presidential Ombudsman for children's rights becomes sustainable and strong management function and needs transformation. Safeness and well-being of children in Ukraine need special participation and attention from political and administrative bodies. This determines main functions and role of the Presidential Ombudsmen for children's rights.

The mechanisms of the implementation of political and administrative leadership by the Presidential Ombudsmen for children's rights have been highlighted. Suggestions to improve the mechanisms of political and administrative leadership in the sphere of child safeness and wellbeing in Ukraine had been made.

Statistics about the situation with child population shows that modern challenges have reached a critical level. Therefore it is an extremely important governmental task to provide safeness and well-being for children being the most vulnerable representatives of our society. It has been found out that improvement of mechanisms of political and administrative leadership in this sphere is possible due to clear and agreed definition of objectives, principles

<sup>1</sup> Аспірант; Національна академія державного управління при Президенті України, 04050, Київ, вул. Пугачова, 12/2

<sup>2</sup> Postgraduate; National academy of public administration under the President of Ukraine, 12/2, Pugacheva Str., Kyiv, 04050, Ukraine

<sup>3</sup> Аспірант; Національна академія державного управління при Президенті України, 04050, Київ, ул. Пугачева, 12/2

E-mail: der.snezhana@hotmail.com

and directions of further development of this sector as well as strengthening of the institute of the Ombudsman. Moreover it has been grounded that improvement of the organizational and structural mechanism must include the consolidation of efforts and partnership at the national level, cooperation with the international community, including cooperation with the Commissioner for Children's Rights and Children's Ombudsman from around the world in order to study and implement best practices. Such actions will considerably strengthen the Institute of Ombudsman.

The main functions and role of the Ombudsman in the childcare system have been defined. These are the following as leadership and promotion of children's interests, motivation of all stake holders who participate in the development of political will and decision making process at the governmental level.

Further researches should be focused on the development and implementation of scientifically based efficiency indicators of political and administrative leadership in the sphere of safeness and wellbeing of children.

**Keywords:** political and administrative leadership; Presidential Ombudsmen for children's rights; political will; safety and well-being of children; mechanisms of implementation; international cooperation

### Реализация политико-управленческого лидерства Уполномоченным Президента Украины по правам ребенка

С.Л. Держановская<sup>3</sup>

В статье рассмотрены механизмы реализации политико-управленческого лидерства Уполномоченным Президента Украины по правам ребенка. Определены основные функции и роль Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка как лидера, который продвигает интересы детей, мотивирует других должностных лиц, участвующих в выработке политической воли и принятии решений на государственном уровне. Проанализированы основные статистические данные относительно детского населения в Украине и выявлено, что вызовы достигли критического уровня. Итак, чрезвычайно актуальной задачей государственного управления является обеспечение безопасности и благополучия детей как наиболее незащищенного слоя населения. Выяснено, что усовершенствование механизмов реализации политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине становится возможным благодаря четкому и согласованному определению общей цели, принципов и направлений дальнейшего развития указанной сферы. Установлено, что развитие Института Уполномоченного Президента Украины по правам детей должно осуществляться благодаря совершенствованию организационно-структурного механизма, консолидации усилий и партнерства на национальном уровне, развития сотрудничества с международным сообществом, включая сотрудничество с Уполномоченными по правам детей и детскими омбудсменами разных стран мира с целью изучения и внедрения успешного опыта.

**Ключевые слова:** политико-управленческое лидерство; Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка; политическая воля; безопасность и благополучие детей; механизмы реализации; международное сотрудничество

**Peer-reviewed, approved and placed:** 09.08.2016.

**Постановка проблеми.** Становлення сучасного політико-управлінського лідерства, яке має характер лідерства змін, набуває сталої управлінської функції влади та потребує трансформації щодо поєднання професіоналізму і досвіду суб'єктів політико-управлінського лідерства, а також підвищення ціннісних орієнтирів лідерів, ефективності їх роботи, яка цілком має відповідати очікуванням населення.

Особливої уваги потребує питання політико-управлінського лідерства, насамперед у сфері, що стосується безпеки та благополуччя дітей України. Це зумовлено тим, що в умовах довготривалої економічної не-

стабільності, політичної кризи та зовнішньої військової небезпеки надзвичайно актуальним завданням державного управління є гарантування безпеки та благополуччя дітей як найбільш незахищеної верстви населення. Тільки за участю всіх компетентних учасників політико-управлінського процесу можливе розуміння пріоритетності цієї загальнонаціональної проблеми та вироблення дієвих рішень для подолання гострих викликів сьогодення у цій сфері, створення умов для забезпечення безпеки та благополуччя юних особистостей як майбутнього України. Отже, удосконалення механізмів реалізації політико-управлінського лідерства у

сфері безпеки та благополуччя дітей в Україні, яке проявляється, насамперед, у функціях Уповноваженого Президента України з прав дитини, вбачається вкрай важливим та актуальним.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Свої наукові розвідки наші сучасники будують на фундаменті, напрацьованому впродовж десятиліть ученими, що досліджували феномен лідерства у відповідний період його становлення і розвитку. Вивченням сучасних тенденцій політичного лідерства активно займаються: В.Бєбик, А.Брегеда, А.Пахарєв, Ю.Розенфельд та П.Шляхтун. Питання політичного лідерства в контексті політичного управління розглядали у своїх дослідженнях: М.Гетьманчук, М.Головатий, І.Горлач, С.Захарія, Ф.Кирилюк, В.Кремень, Г.Почепцов, О.Траверсе, М.Юрій. Значний внесок у розвиток політичного та управлінського лідерства з позиції елітології зробили Н. Гончарук, В.Гошовська, О.Крюков, А.Михненко, І.Сурай. Проблеми управлінського лідерства досліджують І.Григорчак, Н.Колісніченко, М.Коновалова, Л.Пашко, Т.Підлісна, Н.Попадюк та ін. Соціальний аспект прав дитини досліджувала І. Загарицька; політичний аспект – Н.Лук'янова; правовий аспект – А.Гришук; державно-управлінський аспект – І.Цибуліна. Правовий статус та зарубіжний досвід Омбудсменів з прав дітей вивчали С.Банах, Т. Міщенко, В. Закриницька, Д.Гладка, Н. Ковалко та інші вчені.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Разом з тим практично немає робіт щодо політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей. Це зумовлює актуальність теми як у теоретичному, так і в практичному аспекті.

Мета статті – висвітлення механізмів реалізації політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини, його ролі у системі захисту прав дитини та пропозицій з удосконалення механізмів реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовими суб'єктами політико-управлінського лідерства у сфері державної політики безпеки та благополуччя дітей в Україні є: Президент України, Уповноважений Президента

України з прав дитини, Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; лідери національних громадських об'єднань та міжнародних організацій.

Реалізація політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини (далі – Уповноважений) сьогодні здійснюється відповідно до Указу Президента від 11 серпня 2011 р. № 812/2011 [8] і має метою забезпечення належних умов реалізації громадянських, економічних, соціальних та культурних прав дітей в Україні.

Основними функціями Уповноваженого є: постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини; внесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини [8].

Крім того, до сфери його діяльності відноситься: зменшення кількості сиріт в Україні; реформування системи закладів інтернатного типу; створення потужної системи медичних, освітніх та соціальних послуг; розвиток мережі сімейних форм виховання (усиновлення, опіка, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу, групові будинки); зміна існуючої практики від фінансування закладів до фінансування послуг; розробка стандартів безпеки та благополуччя дитини; запровадження інклюзивного навчання у середніх та дошкільних навчальних закладах; розвиток мережі дитячих групових будинків.

Уповноважений Президента України з прав дитини може не тільки брати участь в опрацюванні законів та інших законодавчих актів стосовно питань прав та законних інтересів дитини, але й особисто відвідувати спеціальні установи, або заклади соціального захисту дітей, або місця утримання затриманих неповнолітніх, психіатричні заклади та інші заклади. Таким чином, Уповноважений має право спілкуватися з дітьми та

отримувати інформацію від них про умови їх утримання. Уповноважений сприяє покращенню умов утримання дітей у вищезазначених закладах, шляхом звернення до державних органів відповідної компетенції. Крім того, Уповноважений має право звертатися до правоохоронних та інших органів стосовно виявлених порушень прав та законних інтересів дитини.

За результатами досліджень 2016 року, проведених офісом Уповноваженого, ситуація зі становищем дитячого населення вкрай погіршилася, а виклики сьогодення досягли критичного рівня, а саме:

- загальна кількість дитячого населення України зменшилась вдвічі за роки незалежності;

- майже 80% дітей в інтернатній системі – діти з кризових сімей (соціальні сироти);

- кожен три дні 250 дітей потрапляють до інтернату;

- кожен три дні 1 дитина з інтернату помирає;

- 153 500 дітей з інвалідністю (45 000 з яких проживають в інтернатах, лише 3000 дітей навчаються у звичайних школах, 55 000 – на домашньому навчанні);

- 230715 зареєстрованих внутрішньо переміщених дітей (станом на квітень 2016 р.);

- 1,7 млн постраждалих (або 34% від усієї кількості) – орієнтовна кількість постраждалих дітей та 100 000 дітей живуть на лінії зіткнення;

- кожна 3-тя дитина живе за межею бідності;

- 80% дітей з багатодітних сімей живуть за межею бідності;

- 50% дітей живуть з одним із батьків.

Принадно зауважимо, що Україна залишається чи не останньою країною в Європі, де все ще існує інституційна система захисту дітей. За результатами моніторингу, проведеного у вересні-жовтні 2015 року офісом Уповноваженого Президента України з прав дитини, на даний момент близько 103,6 тисячі дітей знаходиться в інтернатній системі, з них 78% – це діти з біологічних сімей, і тільки 10% з цих дітей є сиротами [5].

Метою дослідження було здійснити аналіз системи інтернатних закладів, закладів соціального захисту дітей та ефективності використання такими закладами бюджетних

коштів, спрямованих на забезпечення їх діяльності.

Об'єктами дослідження були: спеціальні загальноосвітні школи-інтернати для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку; загальноосвітні школи-інтернати для дітей, які потребують соціальної допомоги; спеціалізовані загальноосвітні школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів та курсів, ліцеї-інтернати, гімназії-інтернати, колегіуми-інтернати; загальноосвітні санаторні школи-інтернати; дитячі будинки; навчально-реабілітаційні центри; будинки дитини; дитячий будинок-інтернат; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; притулки для дітей служби у справах дітей.

Відповідно до моніторингового дослідження було виявлено, що 605 закладів підпорядковані Міністерству освіти та науки України - 92% дітей, 131 – знаходяться під підпорядкуванням Міністерства соціальної політики – 6% дітей, 38 – Міністерства охорони здоров'я – 2% дітей. При такому підпорядкуванні закладів зробити місцеву громаду відповідальною за дитину практично неможливо [5].

У грудні 2015 року Президент України делегував Уповноваженого з прав дитини очолити робочу групу для перетворення системи догляду за дітьми, яка б базувалася на стандартах безпеки та благополуччя. Розпорядженням Президента України № 818/2015 «Про робочу групу з опрацювання пропозицій щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей» [7] ставилося завдання:

- проаналізувати законодавство України з питань охорони дитинства, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, державного управління та місцевого самоврядування з метою визначення положень, які потребуватимуть змін для забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

- провести моніторинг існуючої мережі інтернатних закладів, закладів соціального захисту для дітей, їх кадрового та фінансового забезпечення;

- за результатами проведеної роботи підготувати та подати в установленому порядку законопроекти щодо удосконалення механізму забезпечення створення належних

умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї або в умовах, максимально наближених до сімейних, впровадження системи раннього втручання, розвитку інклюзивної освіти, реформування системи інституційного догляду та виховання дітей [7].

З того часу Уповноважений сконцентрував свою увагу саме на таких аспектах, як безпека та благополуччя дітей [6], що більш конкретизує державну політику з охорони дитинства та відповідає основним вимогам Конвенції ООН про права дітей [4].

При цьому «безпека дитини» розглядається як цілий комплекс заходів та механізмів держави, націлених на запобігання небезпечних проявів, явищ, процесів, об'єктів, властивостей, здатних за певних умов завдавати шкоди здоров'ю чи життю дитини або системам, що забезпечують життєдіяльність та благополуччя цієї дитини; «благополуччя дитини» як гарантований державою, законодавчо визначений такий рівень забезпеченості дитини матеріальними і нематеріальними благами, включаючи права і свободи, який відповідає найкращим інтересам дитини; «державна політика щодо забезпечення безпеки та благополуччя дітей» як сукупність заходів держави, спрямованих на створення умов для забезпечення реалізації прав та свобод дитини та захисту її найкращих інтересів.

Зазначимо, що реалізація поставлених перед Уповноваженим з прав дитини завдань, зазначених вище була б неможлива без тісної співпраці з представниками комітетів ВРУ, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством освіти та науки України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством фінансів України, обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації, лідерами громадських об'єднань національного та міжнародного рівня – ВГО «Альянс Україна без сиріт», UNICEF; Hopes and Homes; Everychild; ONE HOPE; LUMOS, World vision, Step to life, Mozaic, Disability rights international. Більш того, у процесі роботи використовувалася міжнародна практика багатьох країн (Канади, США, Великобританії, Польщі, Румунії, Молдови). Офіс Уповноваженого став місцем проведення щотижневих робочих зустрічей з аналізу та обговорення законодавчої бази, площадкою для виявлен-

ня найбільш критичних показників у сфері безпеки та благополуччя дітей, визначення пріоритетних напрямків даної сфери політики, досягнення партнерських відносин на міжгалузевому рівні, а також узгодженості дій всіх сторін та вироблення стратегічного бачення й реальних пропозицій для Президента України.

У цьому процесі Уповноважений Президентом з прав дитини виявив високі лідерські якості, організаційні навички, мотиваційні засоби, продемонстрував особистий приклад присвяченості (внутрішнього поклику та служіння) для вирішення проблем дітей. За допомогою лідерських якостей йому вдалося консолідувати зусилля, досягти єдності між всіма учасниками робочих груп, інших зацікавлених сторін щодо узгодження:

1) спільної мети – усі діти в Україні мають жити у безпеці та благополуччі, кожна громада бере відповідальність за своїх дітей, сім'ї з дітьми та створює умови для задоволення найкращих інтересів кожної дитини;

2) принципів подальшого розвитку політики безпеки та благополуччя дітей в Україні таких як: комплексність, дитино-центричність та сімейно-орієнтованість;

3) ключові пріоритети, як-то: заміна існуючої інституційної системи по догляду за дитиною сімейно-орієнтованою за 5-річний період – деінституціалізація; створення більш ефективної системи соціальних послуг для підтримки сімей та їх дітей на рівні громад – ринок соціальних послуг; розроблення системи раннього втручання з метою оперативного виявлення та усунення медичних і психологічних проблем в сім'ях до досягнення кризи – центри раннього втручання; забезпечення поліпшення доступності для дітей-інвалідів та створення системи інклюзивної освіти – інклюзивна освіта; розроблення концепції відповідальних спільнот, оснащення громади відповідними стандартами безпеки та благополуччя в інтересах дітей, сімей з дітьми в рамках громади – відповідальна громада; забезпечення участі дітей у процесі прийняття рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях – почути голос дітей.

Визначення саме цих складових ефективно удосконалили механізми реалізації політико-управлінського лідерства у зазначеній сфері (Рис.1).



Рис. 1 Базові елементи удосконалення механізмів реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей в Україні

Враховуючи вищезазначене викладене, на нашу думку, варто розглядати «консолідацію зусиль на політико-управлінському рівні» як об'єднання ресурсів, знань, професійних навичок, компетенцій, повноважень всіх зацікавлених сторін, які беруть участь у виробленні політичної волі та у процесі прийняття рішень у вирішенні певних важливих питань державного значення [1].

При цьому, нами визначено «політико-управлінське лідерство у сфері безпеки та благополуччя дітей» як здійснення владних повноважень і функцій суб'єктами політико-управлінського лідерства на найвищому державному рівні, націлених на вироблення політичної волі, координацію розробки

й прийняття політичних та управлінських рішень, спрямованих на створення умов для забезпечення безпеки та благополуччя дітей [3].

Враховуючи надзвичайну велику відповідальність Уповноваженого (діти всієї України) та величезну кількість проблемних питань щодо реалізації прав дітей, а також вкрай малочисельний штат працівників офісу Уповноваженого (3 особи); усвідомлюючи скрутні фінансові можливості державного бюджету країни для посилення такого дієвого інституту, як інститут Уповноваженого, пропонуємо посилити інститут Уповноваженого за рахунок удосконалення організаційно-структурних механізмів (Рис. 2).



Рис.2 Удосконалення організаційно-структурних механізмів реалізації політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини

Для порівняння, Адвокат з прав дітей та молоді провінції Онтаріо (Канада) має два офіси у Торонто й Санде Бей (Thunder Bay) [10]. Штат складається з 40 осіб (з яких 23 адвоката, 3 радника з розвитку громад), які працюють у Департаменті адвокатських послуг, Департаменті досліджень та Департаменті стратегічного розвитку.

Крім того, нами пропонується розробка Положення про позаштатних радників-консультантів Уповноваженого Президента України з прав дитини; запровадження Територіальної громади з прав дітей і підлітків; створення та впровадження Національного Дитячого Офісу, розвиток міжнародної співпраці з обміну досвідом та об'єднання зусиль на подолання глобальних викликів у сфері безпеки та благополуччя дітей з Уповноваженими з прав дітей та Дитячими Омбудсменами різних країн світу, міжнародних організацій з захисту прав дітей. Слід сказати, що у грудні 2015 р., як результат налагодження тісної Українсько-Канадської співпраці, було підписано Меморандум про взаємне співробітництво між Офісами Уповноваженого Президента України з прав дитини та Провінційним Адвокатом з прав дітей та молоді Онтаріо (Канада) щодо співпраці з інформаційних та юридичних питань, які стосуються захисту прав дитини. На нашу думку, національний Дитячий офіс – це ефективний інститут суспільства, який буде фокусуватися на особистій участі дітей, як майбутніх лідерів країни, у процесі прийняття рішень стосовно їх благополуччя. Це сприятиме гарантуванню (на загальнодержавному рівні) задоволення всіх нагальних потреб дітей та молоді як-то: підтримка шкільних дитячих омбудсменів, постійно діюча програма тренінгів з лідерства для членів Громадської Ради Дітей, підтримка дитячих ініціатив у рамках конкурсу проєктів «Діти змінять світ». Пропонується така структура майбутнього Дитячого офісу:

– Громадська Рада Дітей (буде забезпечувати участь дітей у прийнятті рішень на національному, регіональному, місцевому рівні);

– Дитяча гаряча лінія (буде безпечним та прямим ресурсом, де можна буде отримати допомогу, а також запропонувати різні дитячі та молодіжні ініціативи);

– Офіс з розслідування жорстокого поводження з дітьми.

Особливу увагу, на нашу думку, слід приділити налагодженню тісних стосунків між Уповноваженим та Українською діаспорою як Канади (Канадський Конгресс Українців) так й інших країн (Світовий Конгресс Українців) [2], тому що міжнародна українська спільнота всебічно підтримує стратегічне бачення, напрацьоване у робочих групах під керівництвом Уповноваженого стосовно розвитку й просування політики безпеки та благополуччя дітей на державному рівні як пріоритетної [9]. Зауважимо, що саме такий позитивний вплив та підтримка з боку міжнародної спільноти на рівні політико-управлінського лідерства в Україні значно сприятиме подальшій успішній розбудові демократичної та соціально справедливої держави [2]. Міжнародну співпрацю сьогодні слід розглядати як дієвий механізм реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей України, насамперед Уповноваженим Президента України з прав дитини.

**Висновки.** Уповноважений Президента України з прав дитини відіграє у сфері безпеки та благополуччя дітей України консолідуючу роль як лідер, який просуває інтереси дітей та мотивує відповідних осіб, консолідує зусилля на політико-управлінському загальнодержавному рівні: об'єднує ресурси, знання, професійні навички, компетенції, повноваження представників усіх зацікавлених сторін, які беруть участь у виробленні політичної волі та у процесі прийняття рішень стосовно важливих питань державного значення. Удосконалення механізмів реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей в Україні стає можливим завдяки чіткому та узгодженому визначенню мети, принципів та напрямків подальшого розвитку зазначеної сфери.

Посилення Інституту Уповноваженого Президента України з прав дітей має здійснюватися: по-перше, за рахунок вдосконалення організаційно-структурного механізму, консолідації зусиль та партнерства на національному рівні з усіма учасниками процесу опрацювання стратегічного бачення, вироблення політичної волі, прийняття рішень що сприятиме покращенню життя

дітей та сімей з дітьми, а також подальшої розбудови громадського співробітництва щодо вирішення актуальних проблем дітей. По-друге, у роботі Уповноваженого слід приділити особливу увагу розвитку співпраці з міжнародним співтовариством, включаючи співпрацю з Уповноваженими з прав дітей та Дитячими Омбудсменами різних

країн світу з метою вивчення та впровадження найкращих практик.

Перспективними напрямками подальших досліджень можуть стати розробка та впровадження науково обґрунтованих показників ефективності політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Держановська С. Л. Консолідуючий підхід до розвитку лідерства на державному рівні: досвід США / С. Л. Держановська // Підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління»: вимоги до змісту та відповідність сучасним викликам : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 6-7 листопада 2014 р.) / Матеріали публікуються в авторській редакції ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : – НАДУ, 2014. – С. 236–238.
2. Держановська С. Л. Міжнародне співробітництво як механізм політико-управлінського лідерства у сфері державної політики безпеки і благополуччя дітей / С. Л. Держановська // *Legea și viața* (Закон и Жизнь) – 2016. – № 10/2. – С. 32–36.
3. Держановська С. Л. Сутність політичного лідерства: аналіз праць сучасних українських науковців / С. Л. Держановська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2014. – Вип. 40. – С. 310–316.
4. Конвенція ООН про права дитини: ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 20 листопада 1989 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: [http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021/](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021/).
5. Моніторингове дослідження функціонування системи інтернатних закладів та закладів соціального захисту дітей // Уповноважений Президента України з прав дитини спільно з Всеукраїнською громадською організацією «Україна без сиріт». – 2015.
6. Про національну стратегію у сфері прав людини [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 25.08.2015 №501/2015– Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
7. Розпорядження Президента України «Про роботу групи з опрацювання пропозицій щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей» від 25.12.2015 №818/2015-рп.
8. Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав дитини» від 11 серпня 2011 року №812/2011 – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/812>.
9. John Holuk, Snezhana Derzhanovska. Building a Better Future for Children in Ukraine / John Holuk, Snezhana Derzhanovska. // *Ukrainian women in the world*. – 2016. – №1-2 – С. 15-19.
10. Office of the Provincial Advocate for children and youth [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://provincialadvocate.on.ca>.

#### REFERENCES:

1. Derzhanovs'ka, S. L., 2014. Konsoliduyuchy pidkhd do rozvytku liderstva na derzhavnomu rivni: dosvid SSHa [Unifying approach to leadership development at the national level: the US experience]. Pidotovka fakhivtsiv u haluzi znan' «Derzhavne upravlinnya»: vymohy do zmistu ta vidpovidnist' suchasnym vyklykam : materialy shchorichnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi za mizhnarodnoyu uchastyu. Materialy publikuyut'sya v avtors'kiy redaktsiyi; Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy. NADU, 236–238. Kyiv (in Ukrainian).
2. Derzhanovs'ka, S. L., 2016. Mizhnarodne spivrobotnytstvo yak mekhanizm polityko-upravlins'koho liderstva u sferi derzhavnoyi polityky bezpeky i blahopoluchchya ditey [International cooperation as a mechanism of political and managerial leadership in public policy safety and well being of children]. *Legea și viața* (Zakon y Zhyzn') 10/2, 32–36 (in Ukrainian).
3. Derzhanovs'ka, S. L., 2014. Sutnist' politychnoho liderstva: analiz prats' suchasnykh ukrayins'kykh naukovtsiv [The essence of political leadership: analysis of the works of contemporary Ukrainian scientists]. *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya* : zb. nauk. pr. L'vivs'koho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnya Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy 40, 310–316 (in Ukrainian).
4. Konventsiya ООН pro prava dytyny: ООН; Konventsiya, Mizhnarodnyy dokument vid 20 lystopada 1989 r. [Convention on the Rights of the Child, the United Nations; Convention, International Document of November 20, 1989]. Access mode: [http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021/](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021/) (in Ukrainian).
5. Monitorynhove doslidzhennya funktsionuvannya systemy internatnykh zakladiv ta zakladiv sotsial'noho zakhystu ditey [Monitoring research of the system of boarding schools and institutions of children's social protection]. 2015.

- Upovnovazheny Prezydenta Ukrainy z prav dytyny spil'no z Vseukrayins'koyu hromads'koyu orhanizatsiyeyu «Ukrayina bez syrit» (in Ukrainian).
6. Pro natsional'nu stratehiyu u sferi prav lyudyny: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.08.2015 № 501/2015 [On the national strategy on human rights: Ukraine Presidential Decree from 25.08.2015 №501 / 2015]. Access mode:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws>. (in Ukrainian).
  7. Rozporyadzhennya Prezydenta Ukrainy “Pro robochu hrupu z opratsyuvannya propozyziy shchodo reformuvannya systemy instytutitsynoho dohlyadu ta vykhovannya ditey” vid 25.12.2015 № 818/2015-rp. [Order of the President of Ukraine “ On a working group to study proposals for the reformation of the system of children’s institutional care and education” from 25.12.2015 №818 / 2015-rp]. (in Ukrainian).
  8. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro Upovnovazhenoho Prezydenta Ukrainy z prav dytyny” vid 11 serpnia 2011 roku № 812/2011 [Decree of the President of Ukraine “About Ukraine Presidential Ombudsman for Children’s Rights’ on August 11th, 2011 №812 / 2011]. Access mode:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/812>. (in Ukrainian).
  9. John, Holuk, 2016. Snezhana Derzhanovska. Building a Better Future for Children in Ukraine. Ukrainian women in the world 1-2, 15-19.
  10. Office of the Provincial Advocate for children and youth. Access mode:<http://provincialadvocate.on.ca>.



УДК 351+352/354

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), .63-70  
doi:10.15421/152016851  
www.aspects.org.ua

## Стратегічний підхід як необхідна складова системи публічного управління в умовах децентралізації

В.І. Козак<sup>1</sup>

У статті представлено основні етапи становлення стратегічного планування в системі публічного управління в Україні та світі; розкрито особливості стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях; визначено аспекти стратегічного підходу під час здійснення реформи з децентралізації влади; визначено, що стратегічне планування є складовою цілісної системи публічного управління.

Зазначено, що стратегічний підхід для України не став дієвим інструментом в руках публічної влади усіх рівнів для забезпечення соціально-економічного зростання. Доведено, що децентралізаційні процеси, які відбуваються останнім часом в Україні, виявили низку проблем у стратегічному баченні розвитку територіальних громад, суттєво змінивши відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням. Обґрунтовано, що однією з причин такого стану справ є відсутність інституційних механізмів, які б спонукали різні гілки та органи влади працювати в єдиному напрямі реалізації стратегічних цілей та завдань. Такі механізми може забезпечити лише цілісна система стратегічного планування. Розв'язання завдання щодо створення системи стратегічного планування потребує системного підходу та перебуває насаперед у законодавчій площині.

**Ключові слова:** стратегія; стратегічне планування; децентралізація; публічне управління

## Strategic approach as an essential component of the public management system under decentralization

V.I. Kozak<sup>2</sup>

Basic stages of strategic planning in the public administration system in Ukraine and abroad have been provided in the article, peculiarities of strategic planning at national, regional and local levels has been shown, certain aspects of the strategic approach during the decentralization of power reform have been described; advice to local self-government bodies in improving strategic planning process has been suggested.

The aim of this article is to focus on the strategic planning being one of the basic mechanisms in the system of public administration.

The structural transformation of the state system of power creates respective challenges for a country, especially it relates to the modernization of public administration due to a political and administrative decentralization and government institutions' activity in the new system of public power.

It is necessary to ensure the strategic planning on amalgamated communities level together with the decentral-

<sup>1</sup> Кандидат наук з державного управління, докторант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

<sup>2</sup> PhD in public administration, doctoral candidate; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

<sup>3</sup> Кандидат наук государственного управления, докторант; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

E-mail: kozak.v.i@ua.fm

ization process in order to determine short-term, medium-term and long-term goals and priorities for decentralization of power together with enhancing local autonomy in accordance with the principles of the European Charter of the Local Self-Government. The necessity of the strategic planning in the decentralization process has also been proved by the importance of synergy and consolidation of public authorities towards improving the quality of public management and quality of services provided to citizens.

Strategic planning is a part of an integrated system of public administration. Strategies and annual development programs are aimed at the creation of the favorable environment for the business sector, attracting investments, securing social needs of population, improving their life. However, this mechanism did not become an effective instrument for public authorities of all levels in order to ensure the socio-economic growth in Ukraine. Most of the targets, that had been included into national strategic documents since Ukraine's independence, have not met yet. One reason for this is the lack of institutional mechanisms of encouraging different branches and authorities to work in the same direction and to implement strategic goals and objectives. Only an integrated system of strategic planning can ensure such mechanisms. Solving the problem of a system of strategic planning's creation requires a systematic approach and lays primarily in the legislative agenda.

The decentralization process which has recently been taking place in Ukraine has also showed a number of problems in the strategic vision of further development of local communities. It significantly changed the relationship between the central government and local self-government. Decentralization also causes profound changes in the system of public administration by bringing community members to the policy-making at the local level. Therefore, further steps of local self-government reform require compliance with a clear strategic vision and consistency in the implementation of institutional innovations through the development of a wide range of mechanisms for harmonizing the interests of a center, regions and local authorities, including drafting policies, programs and plans of regional and local development.

**Keywords:** strategy; strategic planning; decentralization; public management

### Стратегический подход как необходимая составляющая системы публичного управления в условиях децентрализации

В. И. Козак<sup>3</sup>

В статье представлены основные этапы становления стратегического планирования в системе публичного управления в Украине и мире; раскрыты особенности стратегического планирования на национальном, региональном и местном уровнях; определены аспекты стратегического подхода при осуществлении реформы по децентрализации власти; определено, что стратегическое планирование является составной частью целостной системы публичного управления.

Отмечено, что стратегический подход для Украины не стал эффективным инструментом в руках публичной власти всех уровней для обеспечения социально-экономического роста. Доказано, что децентрализационные процессы, которые происходят в последнее время в Украине, выявили ряд проблем в стратегическом видении развития территориальных общин, существенно изменив отношения между центральной властью и местным самоуправлением. Обосновано, что одной из причин такого положения дел является отсутствие институциональных механизмов, которые бы побуждали различные ветви и органы власти работать в едином направлении реализации стратегических целей и задач. Такие механизмы может обеспечить только целостная система стратегического планирования. Решение задачи по созданию системы стратегического планирования требует системного подхода и находится прежде всего в законодательной плоскости.

**Ключевые слова:** стратегия; стратегическое планирование; децентрализация; публичное управление

**Peer-reviewed, approved and placed:** 12.08.2016.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні відбувається широкомасштабна реформа децентралізації влади. Здійснюється цілий комплекс перетворень, що зачіпають сферу адміністративного та територіального устрою. Відбувається підготовка до проведення конституційної реформи. Проте, будь-яка структура трансформація державної системи влади створює відповідні виклики для краї-

ни, особливо це стосується модернізації публічного управління в умовах політичної та адміністративної децентралізації, діяльності владних інститутів у новій системі координат публічної влади.

З метою визначення короткотермінових, середньострокових та довгострокових цілей і пріоритетних завдань щодо децентралізації влади та забезпечення місцевої автономії

відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування необхідно забезпечити стратегічне планування на рівні об'єднаних територіальних громад одночасно з самим процесом децентралізації. Необхідність стратегічного планування під час процесу децентралізації також пояснюється важливістю синергії та консолідації зусиль усіх органів публічної влади у напрямку покращення менеджменту та якості публічних послуг, що надаються громадянам.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженню стратегічного планування і його зв'язку з публічним управлінням знайшла своє віддзеркалення в роботах широкого кола вітчизняних і зарубіжних авторів. Процесу стратегічного планування в сфері публічного управління присвятили свої доробки українські вчені В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.М. Вакуленко, Н.Т. Гончарук, І.А. Грицяк, В.Б. Дзюндзюк, І.Б. Коліушко, С.О. Кравченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін, В.В. Тертичка, В.П. Тимошук, А.Ф. Ткачук, Ю.П. Шаров та інші. Кожний дослідник пропонує власне розуміння процесу стратегічного планування в сфері публічного управління, що є актуальним та корисним. Проте, віддаючи належне їх науковому доробку, слід зауважити, що дослідники не приділяли окрему увагу стратегічному плануванню в процесі децентралізації влади, що в умовах сьогодення для України є актуальним завданням.

**Мета дослідження.** Ціллю даної статті є акцентування уваги на стратегічному плануванні як одному з базових механізмів у системі публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом останніх десятиріч стрімкий розвиток технологій та пов'язана з ними інтенсифікація та глобалізація процесів розвитку привели до суттєвого підвищення мобільності не лише капіталу та готової продукції, а й виробничих потужностей та трудових ресурсів. Внаслідок цього відбулися суттєві зміни у традиційних соціально-економічних відносинах та значно посилилася конкуренція між територіями. Структурні трансформації в економіці міст та районів безпосередньо впливають на рівень добробуту і соціального забезпечення їхніх мешканців. У цьому зв'язку місцеві органи влади змушені виходити за межі своїх звичних обов'язків по формуванню річних

бюджетів та проводити більш складну політику розвитку, що основана на стратегічному менеджменті та маркетингових інструментах, які були запозичені ними у бізнес-секторі.

Наприкінці 1960-х років у великих та малих містах Сполучених Штатів Америки, а наприкінці 1980-х років, у країнах Західної Європи місцеві органи влади почали розробляти документи, в яких комплексно визначалися цілі, завдання та напрямки розвитку території. Відповідно до демократичних підходів ці документи розроблялися з урахуванням інтересів і за безпосередньої участі представників приватного та громадського секторів. Для різних територій такі документи отримували різні назви – «стратегія економічного розвитку», «економічна стратегія», «стратегічний план», «стратегічна концепція розвитку», «стратегія розвитку торгівлі та промисловості» тощо. Перші такі стратегічні документи були спрямовані на вирішення економічних проблем та підвищення конкурентоспроможності території, але згодом у зв'язку із загостренням соціальних явищ та посиленням негативного впливу діяльності людини на навколишнє середовище, у цих документах почали враховувати соціальні, економічні та екологічні складові розвитку, і в подальшому за ними закріпилася назва – «стратегія сталого розвитку» [3, С. 5].

У країнах Європи необхідність наявності документа, в якому закріплюються пріоритети та цілі розвитку території на середньо- та довготермінову перспективу, закріплено на законодавчому рівні. Такі документи є базовими документами для координації дій між різними рівнями влади та для прийняття рішень щодо розподілу фінансових ресурсів. У таких документах відображаються не лише пріоритети розвитку, які пов'язані із прискоренням економічного зростання та підвищенням добробуту населення, раціональним використанням ресурсів та вирішенням соціальних проблем певної території, але також враховуються тенденції та загрози глобального розвитку.

З метою підтримки загальних цілей сталого розвитку в 2001 р. у Гетеборзі була прийнята Європейська стратегія сталого розвитку «Стала Європа задля кращого світу» [19]. Новий документ доповнив раніше прийняту Лісабонську стратегію такими цілями: стримування процесу зміни клімату, використання альтернативних джерел енергії, покращення

здоров'я людей, відповідальне управління природними ресурсами, вдосконалення транспортної системи та управління землекористуванням. Підтримка для досягнення проголошених цілей була забезпечена за рахунок змін у пріоритетах фінансування окремих програм, а з початку нового операційного періоду – і змін в основних фондах ЄС. Політика сталого розвитку також знайшла своє відображення у програмах міжнародних фінансових установ, таких як Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) [2].

По відношенню до України Європейський Союз також розробив відповідну стратегію, що отримала назву «Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України», в якій визначив шляхи партнерства з Україною з боку ЄС, спрямованих на підтримку процесу демократичних та економічних перетворень в Україні, вирішення спільних проблем європейського континенту та підтримку зміцнення співпраці між ЄС та Україною в контексті розширення [18].

Для того щоб забезпечити взаємозв'язок між документами стратегічного характеру національного та регіонального рівнів і проектами розвитку конкретних територій, які розраховують на отримання фінансування із фондів ЄС, Європейська комісія розробила спеціальні рекомендації з підготовки проєктів – «PCM» (Project Cycle Management Guidelines) [20]. У березні 2010 р. була ухвалена нова Європейська стратегія економічного розвитку на наступні 10 років – «Європа 2020: стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання» [22]. Згідно з цим документом у країнах-членах ЄС були розроблені національні стратегії регіонального розвитку, а на місцевому рівні – стратегії розвитку конкретних регіонів та міст.

Щодо стратегічного планування в Україні, то ця сфера публічного управління не є новим процесом. Порядок формування пріоритетів розвитку державної політики та управління на короткотермінову перспективу було зафіксовано в ст. 106 Конституції України, надавши право Президентові України звертатися із щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради України та з посланнями до народу України [4]. Формалізація послань Президента як стратегічного документа відбулася після видання Президентом України

Л. Кучмою в березні 1997 року відповідного Указу «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України». Згідно з Указом щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є «офіційними документами глави держави, в яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин». В Указі визначається, що послання – це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а Кабінет Міністрів України повинен розробляти конкретні заходи щодо реалізації положень, визначених у посланні [15, С. 17]. Даний Указ став першим документом, що ініціював стратегічне планування в системі публічного управління.

Наступною ініціативою щодо впровадження системи державного стратегічного планування став Указ Президента України Л.Кучми № 460/99 від 30 квітня 1999 р. «Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування» [9]. Згідно із цим документом було утворено Центр інформаційних ресурсів та технологій, на який було покладено функції з організації, інформаційного забезпечення та науково-аналітичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України у напрямку формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері економічної та інформаційної безпеки, розроблення відповідних інформаційних ресурсів і технологій та підготовки кадрів. Проте, за часів президентства В.Ющенка функції з розробки стратегічних документів та формування системи стратегічного планування переходять від Центру до уряду. Для цього Президент скасував свій Указ [7], а Кабінет Міністрів ухвалив відповідне розпорядження «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» [14]. Концепцією було передбачено, що координацію роботи з удосконалення методології стратегічного планування здійснює Мінекономіки.

Відповідно до Концепції систему прогнозних і програмних документів складають довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньо-економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення.

Окрім Уряду інституцією, що здійснює сьогодні науково-аналітичний супровід діяльності Президента України в питаннях стратегічного планування та прогнозування, є Національний інститут стратегічних досліджень. Інститут здійснює науково-аналітичну та прогнозну діяльність у сферах суспільного розвитку, формує перелік наукових проектів, розробляє тематичні плани науково-дослідних робіт і забезпечує їх виконання [6].

З метою визначення правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку України 22 грудня 2011 року у другому читанні було прийнято урядовий законопроект «Про державне стратегічне планування» [16]. Законопроектом визначався перелік документів державного стратегічного планування розвитку країни на довго-, середньо- та короткостроковий періоди, їх зміст, основні стадії розроблення, реалізації та моніторингу (оцінки виконання), повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стратегічного планування. На жаль, цей законопроект так і не став повноцінним законом.

Перші спроби визначити на законодавчому рівні порядок та процедури формування стратегічних документів економічного та соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні були зроблені шляхом прийняття Закону України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України». В статті 5 Закону визначено, що «прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки

і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі» [10].

Відповідно до Закону органи місцевого самоврядування та органи державної влади (державні адміністрації) зобов'язані щорічно розробляти та узгоджувати програми економічного й соціального розвитку своїх територій з проектом Державної програми економічного та соціального розвитку на відповідний рік. Порядок розробки та затвердження цих документів регулюється відповідними законодавчими актами і є обов'язковим до виконання всіма органами місцевого самоврядування в Україні. 3 травня 2012 року відповідні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, м. Києва та Севастополя повинні розроблятися взаємоузгоджено зі щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішній та зовнішній стан України [8].

Відповідаючи на глобальні європейські виклики щодо сталого розвитку Україною була затверджена власна стратегія під назвою «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [13]. Стратегія визначила чотири вектори руху для нашої держави та реалізацію 62 реформ, визначила 25 ключових показників-індикаторів, за якими буде оцінено хід виконання передбачених реформ і програм.

Питання успішності реалізації стратегії є дуже важливими для України. Базовою умовою досяжності Стратегії успіху має стати оперування єдиними критеріями та баченнями стратегічних цілей. При цьому зазначені цілі повинні бути конкретними, дуже специфічними, реалістичними, досяжними, мати чіткі часові рамки. Визначним елементом є зобов'язання щодо впровадження цілей, схвалених на високому рівні. У цьому контексті показники стратегії повинні стати поштовхом для дій на всіх керівних ланках влади нашої держави [17].

Щодо стратегічного планування на рівні місцевого самоврядування, то його правове регулювання закріплено ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій визначено, що для вирішення найбільш актуальних проблем розвитку території місцеві органи влади можуть розробляти цільові програми [12].

Сьогодні стратегічне планування є скла-

довою цілісною системою планування місцевого розвитку. Місцевий розвиток характеризується комплексом різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, які необхідно враховувати в процесі здійснення територіального планування. Саме тому на території має розроблятися не один, а низка планувальних документів, кожен з яких має свій об'єкт, принципи, призначення, однак разом вони формують цілісну систему планування місцевого розвитку. Такими базовими планувальними документами є стратегії місцевого розвитку, просторові програми (генеральні плани населених пунктів) та щорічні програми соціально-економічного розвитку і культурного розвитку території.

Стратегії та щорічні програми місцевого розвитку спрямовані на формування сприятливого середовища для розвитку підприємницького сектора, залучення інвестицій, забезпечення соціальних потреб населення, підвищення рівня його життя. Просторові ж програми (генеральні плани) відносяться до розвитку території як до об'єкта реалізації містобудівної політики місцевої влади. Проте, усі ці документи щільно пов'язані між собою, сприяють вирішенню питань підвищення ефективності функціонування території, але водночас і різняться між собою [1, С.9].

Новацією децентралізаційних процесів, що розпочалися в Україні у 2014 році, стала поява нової форми територіального утворення – об'єднана територіальна громада (далі ОТГ) [11]. Вже 25 жовтня 2015 року 159 таких громад в об'єднаному вигляді пішли на дострокові місцеві вибори та утворили нові органи управління. Ідеологією добровільного об'єднання стало утворення спроможних та економічно самодостатніх громад. Проте, вже на етапі створення ОТГ зустрілися з багатьма викликами, серед яких стали:

– відсутність загальноприйнятих пріоритетів щодо забезпечення надання базових послуг мешканцям ОТГ. Кожен орган місцевого самоврядування, який увійшов до складу ОТГ, до об'єднання мав власні пріоритети розвитку та власну систему цінностей щодо управління ресурсами. Після об'єднання ці пріоритети, очевидно, мають бути переглянуті та мають бути вироблені підходи до управління «об'єднаними» ресурсами;

– потреба ефективного управління нови-

ми земельними, бюджетними ресурсами, які стали доступними для ОТГ і можуть бути використані для розвитку;

– збільшення кількості зацікавлених сторін, з якими потрібно узгоджувати прийняття рішень у межах ОТГ.

Відповіддю на ці та деякі інші виклики має стати перспективне (середньо- та довгострокове) стратегічне планування ОТГ. Проте, як зазначають експерти програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», застосувати стратегічне планування на рівні новостворених ОТГ в класичному вигляді для розробки довгострокових стратегій розвитку неможливо по причині відсутності у них власної історії та неможливості відстежити поведінку територіальної громади як територіальної соціально-економічної системи за попередні періоди. Періодом же ідентифікації базових умов, які матимуть суттєвий вплив на подальшу суб'єктність ОТГ, буде час між 2015-2018 роками. А однією з ознак «стратегічності» плану є довгостроковий (понад 7 років) період планування. Саме тому розробка середньострокових (на 3-5 років) стратегій розвитку для ОТГ є оптимальною [5, С.6].

**Висновки.** Погоджуючись із думкою окремих дослідників, вважаємо, що стратегічне планування в світі стало дієвим інструментом у системі публічного управління. Проте, в Україні цей механізм не став дієвим інструментом в руках публічної влади усіх рівнів для забезпечення соціально-економічного зростання. Більшість орієнтирів, що були закладені в прийнятих за час незалежності на національному рівні стратегічних документів не виконуються. Однією з причин такого стану справ є відсутність інституційних механізмів, які б спонукали різні гілки та органи влади працювати в єдиному напрямі реалізації стратегічних цілей та завдань. Такі механізми може забезпечити лише цілісна система стратегічного планування. Розв'язання завдання створення системи стратегічного планування потребує системного підходу та перебуває наперед у законодавчій площині.

Децентралізаційні процеси, що відбуваються останнім часом в Україні також виявили низку проблем у стратегічному баченні розвитку територіальних громад, суттєво змінивши відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням. Децентралізація також спричиняє глибокі зміни у системах пу-

блічного управління шляхом залучення громад до творення політики розвитку на місцевому рівні. З огляду на це, наступні кроки реформи місцевого самоврядування потребуватимуть дотримання чіткої послідовності та стратегічного бачення у впрова-

дженні інституційних новацій, через розробку широкого спектра засобів гармонізації інтересів центру, регіонів та органів місцевого самоврядування, зокрема формування стратегій, програм, планів регіонального та місцевого розвитку.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакулєнко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
2. Герасимчук З. В. Стимулювання сталого розвитку регіону: теорія, методологія, практика: Монографія / Герасимчук З. В., Поліщук В. Г. – Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2011. – 516 с.
3. Козлюк О. Як організувати процес стратегічного планування. Практичні рекомендації для українських міст та районів / О. Козлюк, М. Саїт-Аметов // Проект ЄС/ПРООН «Підтримка регіонального розвитку Криму» – 2013. – 69 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30.
5. Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні // Програма ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://surdp.eu/uploads/files/SP\\_OTG\\_Methodology\\_UA.pdf](http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf)
6. Питання Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 26 лютого 2010 р. № 275 // Офіційний вісник України – 2002. – №51. – Ст. 2285. – С. 15.
7. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 1 жовтня 2008 року № 884/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008 р. – № 42. – Ст. 1166. – С. 46.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України. Закон України від 17 травня 2012 року № 4731-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 15. Ст. – 98. С. 795.
9. Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування. Указ Президента України від 30 квітня 1999 року № 460/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/460/99> – Назва з екрана.
10. Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України. Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000 р. – № 25. – Ст. 195.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91. – С. 734.
12. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020». Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 4. – Ст. 67. – С. 8.
14. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2692. – С. 119.
15. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 9 квітня 1997 р. № 314/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16.
16. Проект Закону «Про державне стратегічне планування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?%20pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?%20pf3516=9407&skl=7)
17. Сенчук А. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» – шлях до кращого майбутнього / Антоніна Сенчук // Зовнішні справи. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertnadmka/view/article/strategija-stalogo-rozvitku-ukrajina-2020-shljakh-do-kr-1/> – Назва з екрана.
18. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/03\\_strategy\\_uk.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/03_strategy_uk.pdf)
19. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, Commission's proposal to the Gothenburg European Council, COM(2001)264 final (Brussels, European Commission, May 15, 2001) Regime to access: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/pdf/library/strategy\\_sustdev\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/pdf/library/strategy_sustdev_en.pdf)
20. European Commission, Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines. Brussels: European Commission, EuropeAid, 2004. Available at: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm\\_manual\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf)

## REFERENCES:

1. Berdanova O., Vakulenko, V., 2012. Stratehichne planuvannya mistsevoho rozvytku. Praktychnyy posibnyk. [Strategic planning of local development. Practical guide]. TOV «Sofia», Kyiv (in Ukrainian).
2. Herasymchuk, Z. V., Polishchuk, V. H., 2011. Stymuliuvannya staloho rozvytku rehionu: teoriia, metodolohiia, praktyka: Monohrafiia. [Promoting sustainable development in the region: the theory, methodology, practice: Monograph]. RVV LNTU, , Lutsk (in Ukrainian).
3. Kozliuk, O., 2013. Yak orhanizuvaty protses stratehichnoho planuvannya. Praktychni rekomendatsii dlia ukrain-skykh mist ta raioniv. [How to organize strategic planning process. Practical recommendations for Ukrainian cities and regions] (in Ukrainian).
4. Konstytutsiya Ukrainy vid 28 chervnya 1996 roku [Constitution of Ukraine on June 28, 1996]. 1996. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 30 (in Ukrainian).
5. Metodolohiia stratehichnoho planuvannya rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Methodology for strategic planning of integrated territorial communities in Ukraine]. 2015. Prohrama YeS "Pidtrymka polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini". Regime to access: [http://surdp.eu/uploads/files/SP\\_OTG\\_Methodology\\_UA.pdf](http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf) (in Ukrainian).
6. Pytannya Natsional'noho instytutu stratehichnykh doslidzhen': Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 lyutoho 2010 r. № 275 [The issue of the National Institute of Strategic Studies. Decree of the President of Ukraine of February 26, 2010 № 275]. 2002. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy 51, 2285, 15 (in Ukrainian).
7. Pro vyznannya takymy, shcho vtratyly chynnist', deyakyykh ukaziv Prezydenta Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 1 zhovtnya 2008 roku № 884/2008 [On invalidating some decrees of the President of Ukraine. Decree of the President of Ukraine of October 1, 2008 N 884/2008]. 2008. Ofitsiynyy visnyk Prezydenta Ukrainy 42, 1166, 46 (in Ukrainian).
8. Pro vnesennya zmin do deyakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 17 travnya 2012 roku № 4731-VI [On amendments to some legislative acts of Ukraine. Law of Ukraine of May 17, 2012 № 4731-VI]. 2013. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 15, 98, 795 (in Ukrainian).
9. Pro vprovadzhennya systemy stratehichnoho planuvannya i prohnozuvannya. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30 kvitnya 1999 roku № 460/99 [On implementation of strategic planning and forecasting. Decree of the President of Ukraine of April 30, 1999 № 460/99]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/460/99> (in Ukrainian).
10. Pro derzhavne prohnozuvannya ta rozrobku prohram ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 23 bereznya 2000 roku № 1602-III [On state forecasting and elaboration of programs of economic and social development of Ukraine. Law of Ukraine of March 23, 2000 № 1602-III]. 2000. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 25, 195 (in Ukrainian).
11. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad. Zakon Ukrainy vid 5 lyutoho 2015 roku № 157-VIII [On a voluntary amalgamated territorial communities. Law of Ukraine of February 5, 2015 № 157-VIII]. 2015. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 13, 91, 734 (in Ukrainian).
12. Pro mistseve samovyryaduvannya v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 roku № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine. Law of Ukraine of May 21, 1997 № 280/97-VR]. 1997. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 24, 170 (in Ukrainian).
13. Pro Stratehiyu staloho rozvytku "Ukrayina - 2020". Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnya 2015 roku № 5/2015 [On the Strategy for Sustainable Development "Ukraine - 2020". Decree of the President of Ukraine of January 12, 2015 № 5/2015]. 2015. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy 4, 67, 8 (in Ukrainian).
14. Pro skhvalennya Kontseptsiyi vdoskonalennya systemy prohnoznykh i prohramnykh dokumentiv z pytan' sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukra-yiny vid 4 zhovtnya 2006 r. № 504-r [On approval of the Concept of improvement of forecast and program documents on economic and social development of Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine of October 4, 2006 № 504-r]. 2006. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy 40, 2692, 119 (in Ukrainian).
15. Pro shchorichni poslannya Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoyi Rady Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 9 kvitnya 1997 r. № 314/97 [On the annual address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. Decree of the President of Ukraine of April 9, 1997 № 314/97]. 1997. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy 16 (in Ukrainian).
16. Proekt Zakonu "Pro derzhavne stratehichne planuvannya" [The draft law "On State Strategic Planning"]. Access: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?%20pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?%20pf3516=9407&skl=7) (in Ukrainian).
17. Senchuk, A., 2015. Stratehiya staloho rozvytku "Ukrayina – 2020" – shlyakh do krashchoho maybutn'oho [Strategy for Sustainable Development "Ukraine - 2020". The path to a better future]. Zovnishni spravy. Access: <http://uaforeignaffairs.com.ua/ekspertna-dumka/view/article/strategija-stalogo-rozvitku-ukrajina-2020-shljakh-do-kr-1/> – Nazva z ekranu. (in Ukrainian).
18. Spil'na stratehiya Yevropeys'koho Soyuzu shchodo Ukrainy [Common Strategy of the European Union towards Ukraine]. Access: [https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/03\\_strategy\\_uk.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/03_strategy_uk.pdf) (in Ukrainian).
19. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, Commission's proposal to the Gothenburg European Council, COM(2001)264 final (Brussels, European Commission, May 15, 2001) Regime to access: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/pdf/library/strategy\\_sustdev\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/pdf/library/strategy_sustdev_en.pdf)
20. European Commission, Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines. Brussels: European Commission, EuropeAid, 2004. Available at: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm\\_manual\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf)



УДК 35.08 П88

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 71-77.  
doi:10.15421/152016852  
www.aspects.org.ua

## Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду

Н.С. Сидоренко<sup>1</sup>

У статті проаналізовано проблемні питання визначення категорії «публічна служба», розглянуто погляди на публічну службу з точки зору вітчизняних науковців.

На думку автора, термін «публічна» підкреслює об'єкт служби та означає, що повинні захищатись та реалізовуватись інтереси громади і суспільства - публічні інтереси.

Під публічною службою (public service) розуміється діяльність уряду для людей, що живуть у межах території власної юрисдикції, яка реалізовується безпосередньо через державний сектор. Обґрунтовано, що доцільно при вивченні державної служби країн-членів ЄС, вживати саме термін публічна служба, що має на меті підкреслити саме публічність власної діяльності.

На думку автора, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи з цього, автор додає ще одну ознаку публічної служби - здійснення на постійній основі адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

Підкреслено, що, незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним.

**Ключові слова:** публічна служба; публічна адміністрація; публічні службовці; держава

## Interpretation of the concept of “public service” with consideration for foreign experience

N.S. Sidorenko<sup>2</sup>

The analysis of problems related to the determination of the «public service» category has been done and views on public service from the perspective of domestic scientists have been described in the article.

According to the author's opinion, the term “public” highlights the object of the service and it means that interests of the community and society – public interests – should be protected and executed.

Public service is understood as the activities of government towards people, living in the territory of their jurisdiction. These activities are fulfilled directly through the public sector. It has been grounded that while studying the civil service of the EU member states' the term “public service” is the most reasonable term to be used, as it emphasizes exactly the public character of the personal activity.

<sup>1</sup> Рандидат наук з державного управління, доцент; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

<sup>2</sup> PhD in public administration, associate professor; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

<sup>3</sup> Кандидат наук государственного управления, доцент; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29  
E-mail: life784@mail.ru

While determining public service boundaries, it has been considered that the institutional approach is the most reasonable one as it limits the public service sphere by public administration in other words, in Ukraine these are primarily executive authorities and local self-government. Therefore another attribute of public service has been added by author, this is the fulfillment of administrative (managerial) functions and powers on a permanent basis.

It has been emphasized that regardless the distinguished understanding of the concept of public service by different countries, public administration has been mostly focused on the public officials status regulation. This accent is even more explicit and distinct in the latest legislation of the European countries.

**Keywords:** public service; public administration; public officials; state

## Интерпретация понятия «публичная служба» с учетом зарубежного опыта

Н.С. Сидоренко<sup>3</sup>

В статье проанализированы проблемные вопросы определения категории «публичная служба», рассмотрены взгляды на публичную службу с точки зрения отечественных ученых. По мнению автора, термин «публичная» подчеркивает объект службы и означает, что должны защищаться и реализовываться интересы граждан и общества - публичные интересы. Под публичной службой (public service) понимается деятельность правительства для людей, живущих в пределах территории собственной юрисдикции, которая реализуется непосредственно через государственный сектор. Обосновано, что приемлемо при изучении государственной службы стран-членов ЕС употреблять именно термин публичная служба, цель которой подчеркнуть именно публичность своей деятельности.

По мнению автора, при определении границ публичной службы наиболее рациональным является институциональный подход, который ограничивает сферу публичной службы рамками публичной администрации, то есть в Украине это прежде всего органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Исходя из этого, автор добавляет еще один признак публичной службы – осуществление на постоянной основе административных (управленческих) функций и полномочий. Подчеркнуто, что, несмотря на особенности разных стран в понимании понятия публичной службы, наибольшее внимание акцентировано именно на регулировании статуса чиновников публичной администрации. В новейшем законодательстве стран Европы этот акцент еще более четкий и однозначный.

**Ключевые слова:** публичная служба; публичная администрация; публичные служащие; государство

**Peer-reviewed, approved and placed:** 09.08.2016.

**Постановка проблеми.** Упродовж усього періоду незалежності України її публічна служба постійно зазнавала суттєвих змін. В процесі прагнення нашої країни приєднатися до єдиного європейського простору дана проблема набула конкретних орієнтирів, котрі вміщують у собі відповідні стандарти, що визначені відповідними вітчизняними та країн-членів Європейського Союзу нормативними документами.

Важливо зазначити, що на шляху європейської інтеграції, на сьогоднішній день, наявні перешкоди, які відкладають цей процес. Серед них можна відзначити такі, як недостатня якість надання послуг держави, залежність публічної служби від політичної ситуації в країні, недостатня ефективність управління кадрами. В країнах-членах Європейського Союзу публічна служба сприймається як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, а не лише як суто до-

поміжний інститут держави. Крім цього, результативність публічної служби впливає на рівень задоволення громадян щодо додержання їхніх конституційних прав.

Доцільно зазначити, що вивчення проблемних питань категорій «публічне управління» та «публічна служба» вже досить довгий час залишається під пильною увагою як вітчизняних, так і зарубіжних вчених не лише в контексті євроінтеграційних прагнень України, а й задля вивчення та запозичення корисного досвіду. Отже, в переломний для української держави момент «життя по-новому» є необхідність звернення особливої уваги на вивчення особливостей державної служби в країнах-членах Європейського Союзу.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Протягом останніх років активно досліджується тема особливостей функціонування та розвитку публічного управління та, зокрема, публічної служби взагалі, не лише в кон-

тексті європейської інтеграції, у роботах таких вчених, як В. Баштанник, Т. Василевська, С. Газарян, Н. Гончарук, Н. Липовська, Т. Пахомова, О. Петренко, С. Сербогін, Л. Прокопенко. Вчені, які працюють у межах різних соціальних наук, дискутують в основному не про повне відділення політичного від адміністративного, а про співвідношення політичного і адміністративного в процесі публічного управління. В ході цієї дискусії найзначущими представляються наступні моменти, що мають фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: структура системи публічного управління, склад її елементів і їх роль у процесі управління; система публічної служби, її масштаб, співвідношення з іншими категоріями зайнятих; роль адміністративного апарату в політичному процесі, значення взаємодії публічних службовців і політиків.

**Мета дослідження** – дослідити інтерпретацію поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Багато досліджень публічної служби активізувалися зі здобуттям незалежності України. Проте в багатьох випадках вивчення системи публічної служби наштовхується на проблеми ототожнення терміну «публічна служба» з такими близькими поняттями, як «державна служба», «публічне управління», «публічна адміністрація» тощо. Це пов'язано з тим, що змістовне наповнення цих понять досить подібне, проте має низку відмінностей. Особливості цих термінів відрізняються як в Україні, так і в країнах-членах ЄС. Але перш ніж розглядати сутність цих понять та відмінностей між ними, доцільно розглянути погляди на публічну службу в цілому з точки зору вітчизняних науковців.

Так, слово «служба» являє собою певний вид діяльності, який спрямований на забезпечення та реалізацію інтересів когось-небудь або чого-небудь. Також служба означає підзвітність та підконтрольність суб'єкта [6].

Слово «публічна» підкреслює об'єкт служби та означає, що повинні захищатись та реалізовуватись інтереси громади та суспільства - публічні інтереси.

Під публічною службою (public service) розуміється діяльність уряду для людей, що живуть у межах території власної юрисдикції,

яка реалізовується безпосередньо через державний сектор. На нашу думку, доцільно, при вивченні державної служби країн-членів ЄС вживати саме термін публічна служба, що має на меті підкреслити саме публічність власної діяльності.

Сучасні дослідники вважають, що публічна служба може розглядатися у широкому та вузькому значеннях. З цим ми погоджуємось. Вважаємо, що це ж стосується і публічної служби в Європейському Союзі. Публічна служба в країнах-членах Європейського Союзу в цілому має широке значення, тобто являє собою службу в державних органах та виконується публічними службовцями, які працюють в бюрократичному апараті на постійній основі або тимчасово (за контрактом), а також вчителями, працівниками пошти, військовими, пожежниками та іншими працівниками, діяльність яких спрямована на благо держави.

Згадуючи про широке та вузьке значення служби доцільно зазначити, що прихильником широкого розуміння публічної служби став наш сучасник професор О. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як:

1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і настигності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [5, с. 139-140].

При виборі підходу до розуміння суті публічної служби, на думку В. Тимошука та А. Школика, варто керуватися в першу чергу потребами практики. Зокрема, функціональне розуміння публічної служби важко визнати корисним для правового регулювання відповідних відносин. В цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи, до якої належить наша країна. Адже в країнах романо-германської сім'ї права відносини у сфері публічної служби (принаймні, в частині так званого «чиновництва») належать

до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому і регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості у приватному секторі. Відтак, на наш погляд, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи з цього, можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі адміністративних (управлінських) функцій і повноважень. З цієї точки зору цікавою є норма у Конституції ФРН, за якою «виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі і зв'язані узами публічно-правових відносин служби і вірності». Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії «публічна служба» прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав, зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн [6, с. 12].

Доцільно зазначити, що в законодавстві різних країн-членів Європейського Союзу можна відзначити дещо різне розуміння публічної служби. Сутність державної служби в кожній конкретній країні визначається своїми внутрішніми законами. В Європейському Союзі визначення державної служби, зокрема *public*, *civil*, що означають «публічна», «цивільна» («громадська»), на нашу думку, мають на меті підкреслити публічний характер діяльності, спрямованості на благо суспільства та взаємодію з громадянськими інститутами. Важливо зазначити, що в країнах Євросоюзу існують такі поняття, як цивільна служба (*civil service*) та публічна служба (*public service*). Так, термін цивільна служба має два різні значення: 1) державний орган, в якому працюють люди відповідно до своїх професійних якостей, професіоналізм яких доведено на основі конкурсу; 2) державні службовці, тобто службовці, що працюють в державному органі (крім військових). Цивільним службовцем можна вважати особу, задіяну у державному секторі (органі, агентстві, відомстві). Сутність поняття «державний службовець» варіюється від країни до

країни, а також в різних країнах. Крім цього, в законодавстві різних країн-членів окреслюються і особливості широкого або вузького сприйняття публічної служби. Так, прикладом широкого розуміння та сприйняття публічної служби може слугувати публічна служба в Федеративній Республіці Німеччині, де поняття публічної служби (*Öffentlicher Dienst*) охоплює усіх співробітників державних установ, до яких відносяться не лише працівники управлінських органів, але й судді, поліцейські, військовослужбовці, вчителі, працівники дошкільних навчальних закладів, викладачі вищих навчальних закладів. При цьому, відповідно до Федерального Закону «Про статус чиновників», встановлено, що Вищою службовою інстанцією чиновника є вища установа його роботодавця, в службовій сфері якої він обіймає посаду [4].

Тобто, у Німеччині поняття публічної служби є загальним поняттям для позначення усіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби відносяться не тільки службові відносини з федеральними органами управління (адміністрації), але й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (*Beamte*), а посади останніх є не тільки в органах управління (адміністрації). Наприклад, існує така категорія, як «чиновники вищих учбових закладів» (§42 Рамкового Закону Німеччини «Про регулювання права вищої школи», Стаття 176-а Федерального Закону Німеччини «Про статус чиновників»). Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які відповідно відносяться до наукового і мистецького персоналу вищого учбового закладу, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою вищого учбового закладу, і персонал якого знаходиться на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками [6, с. 13].

Важливо наголосити, що на публічній службі Німеччини особи поділяються на чиновників, а також службовців з працівниками публічної служби. Чиновники відрізняються від службовців та працівників тим, що чинов-

ники призначаються на службу пожиттєво, а зі службовцями та працівниками укладається трудовий договір, який може бути розірваний.

У країнах романо-германської системи права є велике розмаїття підходів до означення поняття «публічної служби» та її сфери. Наприклад, у Франції існує поняття публічної служби (*fonction publique*), яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси. В загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед усіх «агентів» («agents») акцент у правовому регулюванні робиться на «чиновниках» (або «функціонерах», франц. – *fonctionnaires*), тобто особах, призначених відповідно до норм публічного права [6, с. 12-13].

У Франції до ознак публічного службовця відносяться наступні: призначення на постійну посаду, що оплачується з державного бюджету; присвоєння рангів відповідно з системою рангів центральної, територіальної, а також публічної служби в системі охорони здоров'я.

На публічній службі Франції службовці поділяються на 2 групи:

1 - службовці, які працюють у державних закладах за наймом (на основі контракту та на умовах погодинної оплати);

2 - чиновники, які включені на постійній основі до штату державних органів та призначені на посади, які відповідають їх рангу та адміністративній ієрархії [3].

Прикладом вузького, конкретизованого сприйняття є закріплення розуміння публічної служби в Польщі. Так, в Польщі державна громадянська служба (*Sluzba cywilna*) – це група чиновників, яка працює задля забезпечення професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального виконання функцій держави в органах державної влади. Правові основи державної служби Польщі визначаються Законом «Про громадянську службу» («O sluzbie cywilnej») від 21 листопада 2008 року (авторський переклад) [2].

Поняття «публічний службовець» у різних країнах визначається по-різному, відрізняється

структура систем, виділення окремих категорій і груп. Так, професори університетів мають статус урядовців (професійних службовців) у Франції, Німеччині і Італії, але не мають його у Великій Британії. В той же час розділення урядовців на категорії в європейських країнах одноманітне, система включає чотири «класи»[8], кожний з яких відповідає структурі системи освіти, яка містить загальну, повну середню і вищу освіту. Така одноманітність відображає також специфіку виконуваних кожним з названих класів функцій: на нижчому рівні – в основному прості (наприклад, ще в 80-і роки в Німеччині урядовцями «простої служби» були кондуктори-контролери на залізничному транспорті і поштові службовці); на середньому – канцелярські функції (оформлення документів, видача їх громадянам і т.п.), тобто рутинні функції, не пов'язані фактично з ухваленням управлінських рішень; на підвищеному рівні – функції, що вимагають участі в ухваленні значущих управлінських рішень, тобто припускають наявність певної владної компетенції; на вищому рівні – участь в розробці політики, складних програм, тобто фактична участь не тільки в чисто адміністративній, але якоюсь мірою і в політичній діяльності.

Описана вище структура піддавалася серйозній критиці, починаючи з 50-х років ХХ сторіччя, оскільки необхідність наявності встановленого рівня освіти для включення в певний клас перешкоджала мобільності кар'єри урядовців, а значить, знижувала можливість стимулювання їх діяльності кар'єрними перевагами. Складність проблеми ефективності публічної служби була виявлена у Великій Британії в доповіді Фултона в кінці 60-х років, що привело до часткової реалізації десятима роками пізніше ідеї так званої «відкритої структури». У зв'язку з особливим характером діяльності статус і основи функціонування урядовців регулюються в трьох з чотирьох аналізованих європейських країн (Німеччини, Франції і Італії) спеціальними нормативними актами публічного права [1] і лише у Великій Британії ситуація – складніша і комплексна, оскільки формально «цивільні службовці» (*civil servants*) є «слугами корони» (*servants of the crown*), що визначає регулювання на основі неформального «Кодексу поведінки». З їх статусу витікає відсутність у них прав, які можуть бути захищені

в суді. Проте на практиці їх становище мало відрізняється від становища їхніх колег в інших країнах. Однією з особливостей британської системи стало різке скорочення кількості службовців (урядовців) в період правління консерваторів на чолі з М.Тетчер, коли багато елементів системи управління були виділені з неї і перетворені на незалежні агентства зі зміною статусу самих службовців. Проте, переставши бути урядовцями, вони залишилися публічними службовцями [7].

Для статусу урядовців у всіх європейських країнах характерні наступні особливості, що забезпечують в першу чергу стабільність системи публічної служби: висока стійкість робочого місця (посади) – вони можуть бути звільнені тільки за важку посадову провину (зрада, корупція, критична некомпетентність) і лише після складної та тривалої процедури; привілейоване пенсійне забезпечення – вище, ніж у інших зайнятих, що індексується залежно від вартості життя; захист прав спеціальними профспілками чиновників – вони володіють великою владою у всіх європейських країнах; право на участь в політичній діяльності, хоча і з обмеженнями. Цього права позбавлені тільки британські урядовці. Таке положення урядовців і всіх публічних службовців пов'язано з важливістю, великими масштабами і складністю функцій, виконуваних у системі публічного управління.

Правовий статус і реальне становище урядовців вимагають від них абсолютної лояльності Конституції і офіційним інститутам держави, у Великій Британії – короні в широкому значенні цього поняття. Дана вимога може часом приймати екстремальні форми, що мало місце в Німеччині в період дії Декрету про радикалів (Radikalenerlass), прийнятого в 1972 році, широко відомого як «Заборона на професії» [9].

В будь-якому випадку, незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, в законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи реалізовані також у законодавстві Литви, Грузії тощо [6, с. 13]. Також

хотілось би звернути увагу і на ті її спільні ознаки, які присутні майже у всіх країнах Європейського Союзу, незважаючи на деякі внутрішні відмінності. Так, на відміну від України, державна служба в країнах Європейського Союзу функціонує не лише в органах державної влади, а й в державних підприємствах та організаціях; державна служба виконується державними службовцями, які, в свою чергу, поділяються на чиновників, тобто службовців, які займають посади на постійній основі, а також службовцями та робітниками, які працюють в державних установах за наймом по контракту. З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що публічна служба в країнах-членах Європейського Союзу – діяльність усіх співробітників, зайнятих у державному секторі, який визначається в кожній країні відповідно до власних внутрішніх законів, що працюють для забезпечення професійного, надійного, неупередженого виконання функцій держави та отримують заробітну плату з державного бюджету.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що публічна служба в країнах-членах Європейського Союзу – поняття багатогранне та розглядається в широкому і вузькому значеннях. Адже в цілому, в широкому розумінні, публічну службу в країнах-членах ЄС доцільно сприймати як службу усіх публічних службовців, зайнятих в усіх державних органах, які працюють на благо суспільства. А вузького значення публічній службі кожної з країн-членів Євросоюзу надають власні внутрішні закони, які стосуються публічної служби, кожної з країн.

Підводячи підсумок аналізу сучасних систем публічної служби розвинених демократичних держав, слід констатувати, що на початку ХХІ сторіччя роль публічної служби в цих країнах не тільки не знизилася, але часом навіть зросла у зв'язку з появою нових сфер регулювання, які потребують участі публічного сектора як у здійсненні управляючих дій, так і безпосередньо в самій діяльності. Зараз публічна служба розвинених країн проходить етап вдосконалення, адаптації до нових умов. У цьому значенні можна виявити певні аналогії між процесами, які характерні для таких країн, як Франція, Італія, Німеччина, і процеси в країнах, які переживають період радикальних політичних змін (демократизація, деколонізація). За наявності численних «особ-

ливих» характеристик, властивих постсоціалістичним країнам або постколоніальним системам, а також «одиночних» рис, властивих кожній державі окремо, «загальним» є необхідність створити публічну службу, яка б відповідала потребам конкретної політико-адміністративної системи в умовах сучасного світу, що глобалізується.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 200 с.
2. Государственная служба в Польше. // интернет-джерело. // режим доступу: [http://pl.wikipedia.org/wiki/S%C5%82u%C5%BCba\\_cywilna](http://pl.wikipedia.org/wiki/S%C5%82u%C5%BCba_cywilna) - Название с экрана.
3. Государственная служба и государственные служащие во Франции = La fonction publique et les fonctionnaires en France / ФОТС. - 2-е изд. - М., 1994. - № 23. - 162 с.
4. Государственная служба. Федеративная Республика Германия // // интернет-джерело. // режим доступу: <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-gs.html>
5. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. - Харьков: Факт, 1998. – 140 с.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. - К.:Конус-Ю, 2007. - 735 с.
7. Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер; пер. с англ. В. Ионова. – М.: Альпи на Бизнес Букс, 2005. – 504 с.
8. Allum P. Public administration and the Policy Process / P. Allum // State and Society in Western Europe. – Cambridge, UK: Polity Press, 1997. – P. 353-412.
9. Dammann, Kl. Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundes-republik / Klaus Dammann, Erwin Siemantel (Hrsg.) – Kitfn: Pahl-Rugenstein, 1987. – 243 p.

REFERENCES:

1. Vasilenko, I.A., 1998. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada; SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya [Administrative governance in Western countries; US, UK, France, Germany]. Logos, Moscow (in Russian)
2. Gosudarstvennaya sluzhba v Polshe [Public service in Poland]. Access mode: [http://pl.wikipedia.org/wiki/S%C5%82u%C5%BCba\\_cywilna](http://pl.wikipedia.org/wiki/S%C5%82u%C5%BCba_cywilna) (in Russian)
3. Gosudarstvennaya sluzhba i gosudarstvennyie sluzhaschie vo Frantsii = La fonction publique et les fonctionnaires en France [Public service and public servants in France = La fonction publique et les fonctionnaires en France]. 1994. FOTS 2, 23. Moscow (in Russian)
4. Gosudarstvennaya sluzhba. Federativnaya Respublika Germaniya [Public service. The Federal Republic of Germany]. Access mode: <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-gs.html> (in Russian)
5. Petrishin, A.V., 1998. Gosudarstvennaya sluzhba. Istoriko-teoreticheskie predposyilki, sravnitelno-pravovoy i logiko-ponyatiyniy analiz. Monografiya [Public service. Historical and theoretical background, comparative legal and logical conceptual analysis. Monograph]. Fakt, Kharkov (in Russian)
6. Publichna sluzhba. Zarubizhny dosvid ta propozytsiyi dlya Ukrainy [Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine]. 2007. Konus-Yu, Kyiv (in Ukrainian).
7. Tetcher, M., 2005. Iskustvo upravleniya gosudarstvom. Strategii dlya menyayushegosya mira [Statecraft. Strategies of World's Changing]. Alpi na Biznes Buks, Moscow (in Russian)
8. Allum, P., 1997. Public administration and the Policy Process. State and Society in Western Europe. Cambridge, UK: Polity Press, 353-412.
9. Dammann, Kl., 1987. Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundes-republik. Kitfn: Pahl-Rugenstein



УДК 35.071 (44+410+430)

Аспекти публічного управління  
Aspekty publicznego upravlinnya  
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 78-90.  
doi:10.15421/152016853  
www.aspects.org.ua

## Розвиток європейської державної (публічної) служби: від модернізації до постмодернізації

О.В. Онуфрієнко<sup>1</sup>

У пропонованій статті охарактеризовано сучасний стан міждисциплінарної теорії модернізації як такої та описано специфіку її застосування у дослідженнях з державного управління (як зарубіжних, так і вітчизняних). Проаналізовано концепцію постмодернізації як найсучаснішого варіанта модернізаційної теорії. Узагальнено наявні тематичні дослідження, присвячені різним аспектам реформування публічної служби в державах-членах ЄС, виявлено спільне й особливе в тенденціях їх розвитку. На основі здобутих результатів описано специфіку розвитку європейської публічної служби у її співвідношенні з концептами теорій модернізації та постмодернізації й окреслено перспективи подальших досліджень у визначеному напрямку.

Зокрема, доведено, що новим магістральним постмодерністським трендом стає утворення у структурі публічної служби гібридних агенцій, які поєднують ознаки інститутів громадянського суспільства та державних органів. Обґрунтовано, що конвергенція громадянського суспільства та держави відбувається у провідних європейських країнах на всіх її рівнях: інституційному (створення квазіавтономних неурядових організацій, залучення інститутів громадянського суспільства до участі в державному управлінні), інструментальному (запозичення методів діяльності у приватного сектора), структурному (тяжіння до відкритих моделей держслужби), ціннісному, телеологічному тощо.

**Ключові слова:** теорія модернізації; постмодернізація; реформування публічної служби; громадянське суспільство; конвергенція громадянського суспільства та держави

## The development of the European public service: from modernisation to post-modernisation

O.V. Onufrienko<sup>2</sup>

Problem setting. On the whole, modern science of public administration, both national and foreign one, has come over the ideas of the modernisation theory being an important constituent of cross-disciplinary gnoseology. Taking into consideration the very undeniable fact that the problems of national public service modernisation can be mainly solved through comparative studies, the clearing up of the peculiar features and subject matter of the civil service modernisation in the countries of the European Union is an exciting prospect for further research.

Recent research and publications' analysis. The genesis of the modernisation theory has been generally associated with fundamental works of M. Weber, E. Durkheim, A. Comte, K. Marx, H. Spencer and F. Tönnies. Its further

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, докторант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

<sup>2</sup> PhD in Law, associate professor, doctoral candidate; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

<sup>3</sup> Кандидат юридических наук, доцент, докторант; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29  
E-mail: onufrienko.ov@gmail.com

development directly relates to researches of D. Bell, C. Geertz, D. Dahrendorf, D. Apter, M. Singer, M. Löwy, S. Huntington etc. J. Baudrillard, J. Habermas, M. Foucault are considered fair to be the founders of the postmodern model. The specific features of civil service development and modernisation have been studied in the comparative aspect among others both by national scholars such as M. Bahmet, V. Bashtannyk, N. Honcharuk, Kh. Deineha, Yu. Kovbasiuk, O. Obolenskyi, I. Pysmennyi, L. Prokopenko, S. Seriogin, V. Sharii etc. and foreign specialists such as O. Barabashev, D. Bossart, Zh. Ziller, A. Nozdrachev, A. Obolonskii etc. Famous scholar Christophe Demmke's works are worth paying particular attention to.

Comprehending thereof made it possible to state a complex objective of the suggested paper, namely: to describe the modern state of the cross-disciplinary modernisation theory as such, the specific features of its implementation in public administration studies (both foreign, and national ones); to analyse the concept of post-modernisation as the most advanced version of the modernisation theory to date, to generalise the current thematic research dealing with various aspects of civil service reformation in the EU Member States, to reveal common and specific features in their development trends; to describe the specificity of the European public service development in its correlation with the concepts of the modernisation and post-modernisation theories on the basis of the received results and to shape the prospects for further subject research in the chosen direction.

Paper's main body. The shift from the career system to the post-bureaucracy model, the regulation of the salary levels for public officials and private sector employees and relevant changes within the retirement insurance system, the strengthening of executive managers' responsibility, the substitute of the corporate model for the statute management one and the use of the network management concepts should be referred to the general trends of the European public service. The reformation is biased to the open models of civil service and a flexible management system that is based on the individualisation framework by the implementation of modern scientific and technical achievements. Understanding the civil service activity as the provision of services to the society etc. has been finally generated.

The undertaken research made it possible to draw a number of interrelated conclusions.

1. The European cognitive paradigm, which describes the problems of the public administrative reformation in total and the civil service in particular, is finally very close to setting aside the ideas of the linear progress and strict dichotomy "tradition – modern" characteristic of the early modernisation theory. Regardless of the fact of enunciating the reception of a postmodern concept as such which may not happen, pilot studies of modern vectors of the development of national civil service systems in the EU Member States highlight the dominance of the particular postmodern ideas such as the enhancement of the role of civil society being a customer or co-initiator of the civil service reforms, the focus on new challenges for the civil service and the ways to respond them etc.

2. Further convergence with the civil society seems to be the major perspective of the public service development in the European Union countries (it is also typical for relatively new East-European Member States but with established restrictions). It is not a contingency that not only the variety of social studies (first of all, political and social ones) develop the idea of the very necessity to bring private and public sectors together, mainly, independently of each other, but it also involve the state-building practice and public service reformation in the developed European countries, particularly in the United Kingdom, Germany and France.

**Keywords:** modernization theory; post-modernization; public service reformation; civil society; convergence of civil society and the State

### Развитие европейской государственной (публичной) службы: от модернизации к постмодернизации

А.В. Онуфриенко<sup>3</sup>

В предлагаемой статье охарактеризовано современное состояние междисциплинарной теории модернизации как таковой и описана специфика ее применения в исследованиях по государственному управлению (как зарубежных, так и отечественных). Проанализирована концепция постмодернизации как наиболее современный вариант модернизационной теории. Обобщены существующие тематические исследования, посвященные разным аспектам реформирования публичной службы в государствах-членах ЕС, выявлено общее и особенное в тенденциях их развития. На основе полученных результатов описана специфика развития европейской публичной службы в ее соотношении с концептами теорий модернизации и постмодернизации и очерчены перспективы последующих исследований в обозначенном направлении.

В частности, доказано, что новым магистральным постмодернистским трендом становится создание в структуре публичной службы гибридных агентств, объединяющих признаки институтов гражданского общества и органов государства. Обосновано, что конвергенция гражданского общества и государства происходит в ведущих европейских странах на всех ее уровнях: институциональном (создание квазиавтономных

неправительственных организаций, привлечение институтов гражданского общества к участию в государственном управлении), инструментальном (заимствование методов деятельности у частного сектора), структурном (тяготение к открытым моделям госслужбы), ценностном, телеологическом и т.д.

**Ключевые слова:** теория модернизации; постмодернизация; реформирование публичной службы; гражданское общество; конвергенция гражданского общества и государства

**Peer-reviewed, approved and placed:** 09.08.2016.

**Постановка проблеми.** Сучасна наука державного управління, і вітчизняна, і зарубіжна, в цілому сприйняла ідеї теорії модернізації як важливої складової міждисциплінарної теорії пізнання. Втім ступінь та глибина сприйняття концептів теорії модернізації в контексті різних наукових дискурсів має свою специфіку. Для українських суспільних наук більш характерним є орієнтування на ранній етап еволюції теорії модернізації із властивими йому жорстким протиставленням традиції та модерну в межах відомої дихотомії, майже безумовним зведенням традицій до контрпродуктивної архаїки та підвищеними очікуваннями від інноваційних рецепційованих моделей і результатів їх запровадження в суспільне життя. Навпаки, сучасні континентально-європейські дослідники, з одного боку, переважним чином орієнтуються на теперішній стан теорії модернізації, керуючись принципом діалектики традицій та інновацій, а з іншого – в цілому рідше використовують її термінологічний апарат, надаючи перевагу таким термінам, як «реформування», «підвищення ефективності», «розвиток» чи «еволюція» публічної служби.

Ситуація залежності вітчизняної науки державного управління від положень теорії модернізації переважно першого етапу її розвитку (60-ті роки ХХ ст.) вагомою мірою пояснюється не тільки відповідними запитам суспільства, але й з загальною парадигмою розвитку вітчизняного наукового дискурсу із характерним для неї активним запозиченням методологічного інструментарію та поняттєвого масиву інших наук. Така парадигма сформувалася (із відомими обмовками) як реакція на кризу суспільних наук у середині ХХ ст., яка була обумовлена передусім непристосованістю класичних моделей до фундаментальних зсувів у тектоніці соціальних процесів - зламу традиційних соціальних інститутів, утворення нових форм соціальної взаємодії, розгортання глобалізаційних процесів. Гостра необхідність формування нових

підходів, здатних адекватно інтерпретувати зміни, що відбуваються, скерувала вектори наукового пошуку не тільки на здійснення міждисциплінарних досліджень у рамках суспільних наук, але й створила передумови виходу за їх межі.

Так, у 60-70 рр. на тлі розквіту фізико-математичних наук у предметній сфері набули помітної популярності також методи математичного моделювання, алгоритмізації суспільних процесів, які в кінцевому рахунку не змогли запропонувати ані переконливого математичного апарату моделювання якісних соціальних змін (стрибків, катастроф, криз, загострень тощо) [17, с. 39], ані звільнитися від авторського суб'єктивізму у підборі параметрів соціальних явищ, що піддаються алгоритмізації (коли окремі характеристики «опускаються», щоб відповідати жорстким умовам алгоритму). Неможливість запропонувати надійний апарат прогнозування, без якого математичне моделювання було фактично зведене до формального аналізу подій минулого, та істотні труднощі, пов'язані з дослідженням ірраціональних аспектів суспільного розвитку, вплинули на подальшу втрату позицій математичних підходів у суспільних науках. Проте вони залишили корисний спадок - збагатили тезаурус та методологічний інструментарій, підвищили увагу наукового загалу до моделювання соціальних явищ як прийому пізнання та до проблеми розуміння управлінських рішень як особливих алгоритмічних приписів, продемонстрували важливість опрацювання статистичних даних тощо.

Збагачені таким чином міждисциплінарна теорія розвитку, теорія модернізації, еволюційна теорія, теорія систем, синергетика [27] активно використовуються сучасною наукою державного управління. Враховуючи той безперечний факт, що проблематика модернізації вітчизняної державної служби розв'язується значною мірою за рахунок здійснення компаративних досліджень широкого профілю та вивчення перспектив рецепції з досвіду роз-

винених зарубіжних країн вдалих управлінських рішень, механізмів і нормативно-правових джерел, що їх встановлюють, з'ясування специфіки та змісту модернізації публічної служби в країнах ЄС є цілком на часі.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Генезу теорії модернізації звичайно пов'язують із фундаментальними працями М. Вебера, Е. Дюркгейма, О. Конта, К. Маркса, Г. Спенсера та Ф. Тенніса. Її подальший розвиток безпосередньо співвідноситься із дослідженнями Д. Белла, К. Гірца, Р. Дарендорфа [9], Д. Ептера [1], М. Зінгера, М. Леві, С. Хантінгтона та ін. Фундаторами моделі постмодерну справедливо вважаються Ж. Бодрійяр, Ю. Габермас, М. Фуко [2; 14; 20; 29]. Зміни у суспільному розвитку, що звичайно інтерпретуються як ознаки епохи постмодерну, системно досліджує Ф. Фукуяма [30]. Серед сучасних дослідників вагомий внесок у повернення інтересу наукового загалу до теорії модернізації та розробки постмодернізаційних концептів здійснили П. Штомпка [31], Р. Інглхарт [16] та ін.

Особливості розвитку та модернізації державної служби, в тому числі у компаративному аспекті, досліджують як вітчизняні науковці (М. Багмет [22], В. Баштанник [3], Н. Гончарук, Х. Дейнега, Ю. Ковбасюк [13; 19], О. Оболонський [13], І. Пишменний [27], Л. Прокопенко, С. Серьогін [13; 27], В. Шарій та ін.), так і зарубіжні фахівці (О. Барабашев [7], Д. Боссарт [4], Ж. Зіллер [32], О. Ноздрочов, О. Оболонський [7] та ін.). На особливу увагу заслуговують праці відомого вченого Крістофа Деммке [10; 11; 12], професора Європейського інституту державного управління (м. Маастріхт, Нідерланди), який системно досліджує процеси та парадигми розвитку публічної служби країн-членів ЄС упродовж кількох останніх десятиріч.

У той же час переважно рецепційний дискурс вітчизняних досліджень компаративного профілю обумовлює їх частковий характер та звичайно інструментально-технічне розуміння європейських моделей організації публічної служби, коли їх окремі елементи та механізми функціонування сприймаються як взірці для копіювання, що береться у відриві від складного соціокультурного контексту їх виникнення та розвитку. Надмірне узагальнення різних європейських моделей організації публічної служби та концентрація уваги на загальних стандартах чи критеріях оцінювання ефектив-

ності часто не дозволяють побачити неоднакові траєкторії руху державних служб у різних державах ЄС, унікальний національний досвід модернізації та реформування системи публічного управління, оцінити перспективи їх розвитку в контексті унікального утворення, що поєднує ознаки міжнародної організації та квазідержави (яким є Євросоюз), і простежити складну діалектику збереження традицій та одночасного постійного здійснення інновацій у цій сфері.

Усвідомлення цього обумовило формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: описати сучасний стан міждисциплінарної теорії модернізації як такої, специфіку її застосування у дослідженнях з державного управління (як зарубіжних, так і вітчизняних); проаналізувати концепцію постмодернізації як найсучасніший варіант модернізаційної теорії, узагальнити наявні тематичні дослідження, присвячені різним аспектам реформування публічної служби в країнах-членах ЄС, виявити спільне й особливе в тенденціях їх розвитку; на основі здобутих результатів описати специфіку розвитку європейської публічної служби у її співвідношенні з концептами теорії модернізації та постмодернізації й окреслити перспективи подальших досліджень у визначеному напрямку.

**Виклад основного матеріалу.** Філософська енциклопедія визначає соціальну модернізацію (осучаснення) як сукупність економічних, демографічних, психологічних та політичних змін, що відбуваються у суспільстві традиційного типу в процесі його трансформації у суспільство сучасного типу [20]. У дослідженнях О. Конта, К. Маркса, Г. Спенсера, Ф. Тенніса, Е. Дюркгейма та М. Вебера вперше було послідовно описано відмінності двох типів суспільств та різні аспекти модернізаційних змін у традиційних суспільствах [1; 2; 14; 16; 31]. Перехід від традиціоналізму до сучасності звичайно зводився (в межах соціології) до індивідуалізації, диференціації соціальних функцій та інституціональної формалізації [20]. Конкретніше соціальна модернізація означає орієнтацію на інновації та перевагу інновацій над традиціями, світський характер соціального життя, поступальний (нециклічний) розвиток, переважання інструментальних цінностей, розповсюдження діяльного психологічного типу [29, с. 10].

Аналіз наявних тематичних публіка-

цій свідчить про те, що значення категорії «модернізація» в контексті досліджень з науки державного управління (з урахуванням її предмета) також головним чином базується на вищенаведених положеннях. У найзагальнішому вигляді модернізація держслужби розуміється не тільки як абстрактне накопичення нею прогресивних змін, але цілком у відповідності до моделей теорії модернізації, наведених вище, - як процес трансформації традиційної публічної служби у прогресивну, сучасну, модернову.

Невипадково одними з найактуальніших науково-практичних проблем вітчизняної науки державного управління обґрунтовано визнається модернізація державної служби в Україні (передусім у контексті ймовірної євроінтеграції) та вивчення досвіду модернізації публічної служби в зарубіжних країнах із фокусуванням основної уваги на модернізації провідних країн Євросоюзу (передусім Німеччини та Франції) й досвіду модернізації нових членів ЄС – країн соціалістичного блоку в минулому (із приділенням значної уваги адміністративній реформі) [13, с. 354; 19; 22; 28]. Серед досліджуваних на монографічному рівні проблем - загальне реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів [3], модернізація системи державного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні [25] тощо. На рівні дидактичної літератури значну увагу приділено вивченню європейських стандартів публічної служби, формулюванню завдань модернізації державної служби України та окресленню стратегій модернізаційного розвитку [13, с. 331-364]. Під основою модернізації державної служби України розуміють насамперед виконання рекомендацій експертів SIGMA для її наближення до європейських стандартів [13, с. 352] та всебічне вивчення досвіду держав ЄС у різноманітних сферах, пов'язаних із функціонуванням публічного управління, з метою подальшого запозичення ефективних рішень. Конкретні завдання модернізації зводяться до наступного: подолання політизації та протекціонізму, які негативно впливають на професіоналізм держслужбовців, удосконалення законодавства про державну службу в Україні та приведення його у відповідність до стандартів ЄС, уточнення інституційного розподілу повноважень державних службовців, удосконалення

процедур вступу на державну службу, розроблення оновленої державної політики добору кадрів тощо [13, с. 352-353].

Системний аналіз наявних тематичних наукових досліджень дає можливість зробити узагальнюючий висновок про те, що вони покликані відобразити «можливості використання європейського досвіду в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави, насамперед державного управління» [19, с. 3-4].

Сумарно вітчизняні дослідження у сфері державного управління пропонують розуміння модернізації української державної служби як цілком лінійного процесу поступального руху від традицій, які сприймаються архаїчним тягарем, до інновацій, запозичених переважно з континентально-європейського досвіду організації публічної служби. Принцип діалектики взаємодії традиції і модернізаційного впливу відмічається не завжди, домінує рецепційний підхід до реформування, що в цілому співвідноситься із запитамі суспільства.

Якщо українська доктрина публічного управління в цілому корелює з ранніми періодами розвитку теорії модернізації і характерною для неї «інноваційною ейфорією» (яка парадоксально узгоджується із загальносуспільним розчаруванням від результатів проголошених реформ), то європейські дослідники під час вивчення особливостей реформування публічної служби в країнах-членах ЄС виходять на ідеї та концепти, безпосередньо пов'язані з теорією постмодернізації (неомодернізації), у контексті якої стадія модерну розглядається як така, що є переважним чином подоланою розвиненими країнами (чи принаймні не останньою ланкою в еволюції суспільства) [16].

Не можна не погодитися з влучним твердженням, що «постмодерн (буквально – те, що після модерну) – спроба представлення фундаментальних проблем сучасної культури» [2, с.149]. Ці проблеми є результатом фундаментальних соціальних змін, що концептуально розглядаються у контексті концепції постіндустріального суспільства (Д. Белл), моделі «кінця історії» [30] та власне постмодерну (М. Фуко, Ж. Бодрійяр, Ю. Габермас та ін.) [2, с.146].

Сутність концепту постмодернізації, що одночасно співвідноситься з переосмисле-

ними положеннями теорії модернізації, зводиться до наступного [31, с. 181-182]. Відбуваються істотні зміни у суб'єктній площині відповідних процесів: активна модернізаційна роль відходить від офіційної політичної еліти до громадянського суспільства і політичної опозиції. Це пов'язано не тільки із підсиленням ролі інститутів громадянського суспільства як загальної тенденції, але й зі схильністю корумпованих еліт у суспільствах перехідного типу до побудови модернізованого фасаду, що насправді виконує лише пропагандистсько-інструментальну функцію. Це було очевидним для уважних спостерігачів уже на початку 90-х рр. минулого сторіччя: «Конституція та вибори мають лише посвідчити, що тоталітарні режими відповідають вимогам сучасної епохи» [31, с. 181]. Переосмислення суб'єктних аспектів модернізації також результує не у протистояння інноваційного впливу влади та тенденцій збереження традицій суспільства, а, навпаки, в активні модернізаційні запити громадянського суспільства до влади. Результати модернізації постсоціалістичних країн і в першу чергу досвід вітчизняних реформ останніх десятиріч свідчить про те, що невідповідність між модернізаційним імпульсом мас та бажаннями/можливостями еліт призводить до гострого соціального конфлікту (який, до того ж, циклічно повторюється).

Відбуваються також зміни концептуального характеру. Замість єдиної універсальної моделі обґрунтовується унікальність модернізаційного шляху кожного суспільства та спостерігається «відсутність синхронності у зусиллях з модернізації» [31, с. 182]. Остаточно закріплюється відхід від жорсткого протиставлення елементів дихотомії «традиція-модерн» та відзначається модернізаційний потенціал певної частини ustalених традицій [31, с. 183]. Більше того, успішність модернізації за таких обставин може безпосередньо залежати від міри збереження частини традицій. Так, країни соціалістичного блоку Східної Європи на момент початку модернізації на порубіжжі 80-х та 90-х рр. XX ст. фактично мали дворівневу систему традицій; глибинний їх пласт (що співвідносився з ідеалами відповідних поколінь громадян) ще зберігав цінності досоціалістичної епохи, які відповідали модернізаційному концепту.

Економічна складова модернізації, що ра-

ніше уявлялася домінуючим фактором осучаснення суспільства, поступається місцем фактору сприйняття цінностей та символічних сенсів (смыслів) [31, с. 182-183]. Приділяється увага й зовнішнім факторам модернізації – глобалізаційному впливу, динаміці світового ринку та макрофінансовій допомозі (МВФ тощо), ідеологічному впливу тощо.

Спостерігаються й зміни процесуального характеру модернізації. Розуміється різна швидкість модернізаційних процесів навіть у випадку успішного здійснення системних суспільних інновацій; найповільніше модернізація відбувається у сфері становлення громадянського суспільства [9].

Відбуваються зміни оцінювального плану. Ставлення до модернізації є менш оптимістичним (особливо якщо порівнювати з початковими етапами становлення цієї теорії). Домінує розчарування від, як мінімум, неоднозначних результатів осучаснення у країнах колишнього СРСР (що трактується не тільки як фіаско оновлення чи так звана фасадна модернізація, але в деяких випадках – як очевидна системна авторитарно-традиціоналістська реакція на невдалу модернізацію); вектори тематичних досліджень спрямовані на проблематику перешкод та складнощів модернізації [31, с. 182]. Певна психологічна реакція спостерігається й у розвинених країнах, які довгий час виступали донорами модернізаційних концептів та активно поширювали власну ціннісно-концептуальну ідеологію. Ситуація змінилася внаслідок зіткнення цих суспільств із фундаментальними кризами XXI сторіччя. Фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. похитнула загальну довіру до кейнсіанської боргової економічної моделі та віру у стабільність крупних фінансових інститутів. Спостерігається загальна втрата довіри до державних інститутів у цілому та до публічної служби зокрема (далеко не завжди обґрунтована, а в англосаксонських країнах і передусім США зокрема пов'язана з багатовіковими традиціями недовіри до загальнодержавних органів влади). Залишається нерозв'язаною європейська міграційна криза, що відбувається на фоні загострення міжнародних відносин. Не випадково у тематичній літературі все частіше мова ведеться про закінчення ери «тріумфу сучасності» [31, с. 183] та зазначається, що лейтмотивом соціальної свідомості стає криза та способи

її подолання, а не ідея прогресу; суспільство звикає до постійно повторюваних криз різної природи і починає сприймати їх як щось звичне [15].

Незважаючи на те, що теорію постмодерну неможливо вважати розробленою, а власне розуміння постмодерну як наукового концепту варіюється в залежності від векторів наукових досліджень, останніми роками він активно застосовується провідними авторами в рамках суспільних наук, оскільки результати здійснених ними досліджень свідчать про наявність нових соціальних, економічних, політичних тенденцій, які виходять за межі ustalених модерністських концепцій. Модернізаційні надцінності – індустріалізація, урбанізація, підвищення професійної спеціалізації [26, с. 18], економічна ефективність, бюрократичні структури влади та науковий раціоналізм – вже не сприймаються розвиненими суспільствами як актуальні параметри сьогодення. порушується проблема розуміння сучасного розвитку як постмодернізації із властивими їй ідеями розвиненого громадянського суспільства, тотальної комп'ютеризації та інформатизації, індивідуальної самореалізації, екзистенційної безпеки та захищеності [2], «зеленої» енергетики та біотехнологій, розширенням варіативності у бізнесовій сфері, становлення нових форм організації праці, остаточний перехід від поляризованої до дифузної соціальної структури, посилення етнокультурної мобільності, зміна балансу між публічними та приватними інтересами [23, с. 121-151] тощо.

Є підстави погодитися з висновком про те, що в державно-політичному секторі постмодернізація означає пошуки нового державного курсу [26, с. 10], передбачає утворення відповідних концепцій та здійснення нової державної політики, що спрямована на врахування означених тенденцій та адаптування до них складного державного механізму. Сучасні наукові джерела звичайно виокремлюють у цьому сенсі досвід Великої Британії (Сполученого Королівства) як приклад безпосереднього впливу теоретичних досліджень постмодерністських процесів на здійснення реформ [26, с. 20]. Мова йде передусім про дослідження англійського соціолога Е. Гідденса, які сформулювали необхідну теоретичну основу для політики нового лейборизму як етапу концептуально-ідеологічної історії Лей-

бористської партії Сполученого Королівства (1994-2010 рр.) і британського «третього шляху» з його ідеалом «етичного соціалізму» та оновленого погляду на можливість зближення капіталізму й соціалізму, який непотрібно плутати з відомою теорією конвергенції [5; 6]. Незважаючи на те, що Е. Гідденса іноді називають критиком постмодерну як особливого стану сучасного соціального розвитку, більшість його ідей цілком співвідносяться із постмодерністськими концептами (а постмодерн як теорія, що знаходиться на етапі становлення, цілком допускає релятивізм в оцінках та визначеннях). Так, Е. Гідденс пропонує модель структурного плюралізму, що передбачає активну взаємодію різних соціальних інститутів і в першу чергу – громадянського суспільства та держави [26, с. 20]. Громадянське суспільство в такому випадку не тільки не дає державі стати занадто статичною, неактивною та дистанційованою, але й виступає агентом одночасного стримування державного впливу та жорстких законів вільного ринку: їм обом просто «необхідний цивілізуючий вплив громадянських асоціацій» [26, с. 21]. Концепція третього шляху в такій інтерпретації справедливо називається поєднанням принципу соціальної солідарності та реалій глобалізованої ринкової економіки. Засобами її реалізації стали підтримка «людського капіталу» за допомогою доступної освіти, що враховує індивідуальні особливості осіб, які навчаються, та можливості отримання нових професій, підтримка так званого соціального та громадянського підприємництва (конструктивна творча активність у соціальній сфері, інновативний розвиток громадянського суспільства), нові правові інструменти, що забезпечують прозорість та відповідальність органів влади, відмова від протекціонізму власної промисловості тощо [26, с. 20-22].

У сучасній науковій літературі (переважно політологічного профілю), результати реалізації політики «третього шляху» звичайно оцінюються в цілому позитивно, хоча в самій Великій Британії триває дискусія стосовно інтерпретації їх результатів. У той же час політологічні дослідження зовсім не приділяють уваги досвіду реалізації концептів постмодерну у сфері організації цивільної служби Великої Британії, що, на наш погляд, становить ще одну вагомую ланку процесів змін у державній політиці, на чому необхідно зупинитися окре-

мо. Мова в цьому випадку йде про створення у структурі цивільної служби так званих кванго – квазіавтономних неурядових організацій. У широкому сенсі під «кванго» слід розуміти будь-яку квазіавтономну неурядову організацію, якій урядові структури делегують владні повноваження у порядку деволюції та забезпечують фінансування чи принаймні фінансову підтримку. Потенціал цієї інституціональної форми було повністю розкрито лише в контексті програми реформ «Наступні кроки», що стартувала 1988 р. [7, с.260-261] і передбачала впровадження у практику цивільної служби Великої Британії ринкових механізмів та стимулів за допомогою розподілу всіх урядових структур на центри формування політики та підпорядковані їм периферійні виконавчі служби з поступовою трансформацією останніх у квазіавтономні агенції з можливістю їх приватизації [7, с.260]. Механізм роботи оновленої британської системи цивільної служби виглядає так: ключові департаменти, що входять до складу центрів формування політики, в межах рамкових угод, які визначають мету діяльності, критерії оцінки ефективності діяльності та обсяги й порядок фінансування кванго, виступають у ролі «замовників робіт» для останніх [7, с.261]. Предметна діяльність кванго охоплює всі аспекти суспільних відносин – кванго функціонують у сфері енергетики, охорони навколишнього середовища, сфері туризму, спорту, охорони здоров'я, науки та техніки, музейної справи тощо. За власною природою вони являють унікальний гібрид публічної служби та інститутів громадянського суспільства.

У двох провідних державах Євросоюзу - Німеччині та Франції - також відбуваються істотні зміни як у державній політиці в цілому, так і у сфері публічного адміністрування. Достатньо згадати немислиму для загальної парадигми розвитку французької держави у ХХ ст. адміністративну децентралізацію та пом'якшення жорсткої моделі суперпрезидентської республіки з одночасним залученням громадськості до державного управління [26, с. 24]. Ураховуючи ці факти, не буде перебільшенням висновок про те, що однією із центральних проблем постмодерну стає взаємодія громадянського суспільства та публічної служби.

У цьому контексті постає резонне запитання: яким чином відбувається розвиток

публічної служби в країнах ЄС останніми десятиріччями і наскільки він співвідноситься з виокремленими концептами постмодерну в державно-правовій сфері? Відповідь, як уявляється, міститься в матеріалах фундаментального дослідження К. Деммке, присвяченого реформуванню державної служби в країнах ЄС останніми десятиліттями. Безумовно, це не єдине дослідження цієї проблематики [4; 8; 10; 24; 32]. Проте К. Деммке слушно зазначає, що при постійному підвищенні уваги наукового загалу до проблематики реформування державної служби та її безумовної важливості для будь-якого суспільства, спектр тематичних компаративних досліджень фундаментального рівня не є надто широким, а в їх структурі переважають теорії, побудовані переважним чином не на емпіричному матеріалі, а на оглядах доктринальних джерел у контексті вже сформованого суб'єктивного сприйняття проблеми [11, с.6]. Це пов'язано не тільки із характерною для суспільних наук у цілому авторською індивідуалізацією чи персоніфікацією досліджуваної проблематики та наявністю теоретичних концептів й оцінок, що мігрують по джерелах без необхідного критичного осмислення, трансформуючись чи зовсім зникаючи лише при змінах загальних наукових парадигм. Це також співвідноситься із практичною складністю одержання даних від різних держав ЄС з урахуванням їх соціокультурних відмінностей, приналежності до різних правових сімей та неоднозначності визначення самого поняття «публічна/цивільна/державна служба» [11, с. 6-7].

Ураховуючи вищезазначене, дослідження К. Деммке та Т. Мойланена «Civil Service Systems in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service» заслуговує на особливу увагу, оскільки його основним завданням було визначено репрезентувати саме емпіричний матеріал, масив тематичних фактів та компаративні статистичні дані, покликани допомогти науковому загалу зрозуміти різні моделі національних публічних служб, природу сучасних реформ та змін, що відбуваються у цій сфері [11, с.5]. Узагальнення та аналіз основних результатів цього дослідження зводимо до наступного:

1). Реформування публічної служби в контексті теорії модернізації. Незважаючи на більшу частотність використання терміна

«реформування» та паралельне застосування специфічних термінів на кшталт «реструктуризація» чи «еволюція» стосовно публічної служби, континентально-європейські дослідники у сфері державного управління також застосовують категоріальний апарат та ідеї теорії модернізації [11, с.6]. Нерідко ставиться проблема постмодерністської сутності сучасних процесів реформування публічної служби [18]. Так, К. Деммке констатує, що в сучасній теорії публічного адміністрування ще існують тенденції до сприйняття еволюції публічної служби як лінійного процесу, де будь-яке «оновлення» протистоїть традиційному як безумовно позитивне явище в межах загальної дихотомії «архаїка-прогрес». Традиційна бюрократія таким чином протиставляється різноманітним моделям у межах нової концепції «good governance» [24]. Таке розуміння цілком співвідноситься з ранньою теорією модернізації 60-х рр. ХХ ст. (яка давно визнана такою, що не відповідає соціальним реаліям і загальносвітовим тенденціям) та сучасним станом вітчизняної науки державного управління. Зважаючи на те, що розвиток публічної служби у розвинених країнах все частіше виходить не на очевидне прогнозоване покращення, а на нові виклики і проблеми, непередбачені результати та парадокси, висновок про неактуальність ідеї перманентної лінійної модернізації виглядає цілком обґрунтованим і підвищує актуальність постмодерністських концептів.

2). Загальні тенденції та національна специфіка модернізації. До загальних тенденцій слід віднести рух від кар'єрної системи до постбюрократичної моделі, узгодження рівнів оплати праці держслужбовців і працівників приватного сектора та відповідні зміни в рівнях пенсійного забезпечення, підвищення відповідальності управлінців, заміна моделі статутного управління корпоративною моделлю [11, с.7] та використання мережевих концептів управління. Реформування тягнє до відкритих моделей публічної служби та гнучкої системи управління, що будується з використанням сучасних досягнень науки і техніки на засадах індивідуалізації. Спостерігається поступове злиття приватного та державного секторів, у тому числі за рахунок децентралізації та екстерналізації публічної служби, що використовує приватні агенції (квазіавтономні неурядові організації). Остаточо формується

розуміння діяльності державної служби як надання суспільству послуг [12, с. 185-191] тощо.

Втім, незважаючи на очевидність процесів реформування, що відбуваються в усіх без винятку державах-членах ЄС [11, с.5], перспективи винайдення нової моделі організації публічної служби ще виглядають невизначеними. Загальні тенденції та тренди реформ до цього часу ще не результували в універсальну загальноєвропейську модель публічної служби (і сама можливість її створення виглядає нині сумнівною). Кожна держава ЄС має унікальний підхід до модернізації власної цивільної служби відповідно до властивих саме їй історичних традицій державотворення [11, с.7] та соціокультурних особливостей. Зазначаючи гостру потребу досліджень у сфері класифікації національних моделей державної служби [11, с.8], К. Деммке пропонує у цьому сенсі виокремлювати так звані кластери країн-членів ЄС [11, с.7-9], об'єднані певними загальними особливостями організації публічної служби: англосаксонський, континентальний, східноєвропейський, скандинавський, середземноморський тощо [11, с.9]. Справу класифікації ускладнює і той факт, що не тільки не спостерігається зближення кластерів (за винятком слідування означеним універсальним трендам), але й усередині кластерів існують відцентрові тенденції. Кластер, що вважається натеper найбільш гомогенним, - середземноморський, - також не стоїть осторонь від цих процесів; публічні служби в Іспанії, Португалії, Італії, Греції та Кіпру все більше віддаляються одна від одної [11, с.9].

Думається, що така концепція в цілому співвідноситься із сучасними підходами до класифікації правових сімей і фахівцям у сфері державного управління необхідно використати концептуальний та теоретичний матеріал, вже напрацьований порівняльним правознавством, що досліджує одночасне зближення та віддалення національних правових систем. Найскладніше завдання класифікацій є спільним – виокремлення системи фундаментальних критеріїв, на основі яких відбувається групування соціальних інститутів та відображення складної динаміки їх розвитку [21].

3). Діалектика традицій та модернізації. Наступним логічним висновком, який узгоджує отримані дані, є констатація того, що

сучасний розвиток публічних служб в ЄС є результатом складної взаємодії традицій та інновацій. Власне існування різних кластерів та стійкість національних моделей державної служби підтверджує, що певні традиції безумовно зберігаються на тлі здійснення інновацій та домінування модернізаційних трендів.

На наш погляд, цілком на часі є постановка питання про виокремлення ще одного постмодерністського магістрального тренду, що характеризує сучасний розвиток публічної служби в розвинених країнах у цілому та країнах ЄС зокрема – це тенденція конвергенції державної служби і громадянського суспільства. Дійсно, значна частина реформ публічної служби присвячена тому чи іншому аспекту зближення означених інститутів. Особливу вагу привертає злиття приватного та державного секторів у формі екстерналізації публічної служби за рахунок створення системи приватних агенцій, що покликані надавати суспільні послуги на запити державних органів – цей різновид інституціональної конвергенції, думається, стане основною перспективою подальшого розвитку постмодерністських моделей публічної служби.

Здійснене у цій частині дослідження дозволяє зробити низку взаємопов'язаних висновків.

1. Європейська пізнавальна парадигма стосовно проблематики реформування державного управління в цілому та публічної служби зокрема, скоріше за все, остаточно відходить від ідеї лінійного прогресу та жорсткої дихотомії «традиція – модерн», характерних для ранньої теорії модернізації. Незалежно від факту проголошення сприйняття постмодерністської концепції як такої (що може і не відбутися), провідні дослідження сучасних векторів розвитку національних систем публічної служби держав-членів ЄС свідчать про домінування власне постмодерністських ідей: підвищення ролі громадянського суспільства як замовника або співініціатора реформ публічної служби, акцентування уваги на нових викликах для публічної служби та засобах реагування на них тощо. Констатується відсутність універсальної моделі розвитку публічної служби та унікальності модернізаційного шляху кожної держави, який зумовлений складною діалектичною взаємодією усталених традицій публічної служби та інноваційного впливу. Економічна складова

модернізації публічної служби все ще на часі, принаймні в контексті зменшення навантаження на бюджет та застосування ринкових механізмів щодо оплати праці держслужбовців, але поступово витісняється проблематикою ціннісних аспектів реформування.

Віра в ефективність формалізованих структур публічної служби також не є втраченою, особливо в таких континентально-європейських державах, як Німеччина з її стійкими традиціями бюрократії та кастового чиновництва чи Франція з традиціями централізації. Проте новим магістральним трендом стає утворення у структурі публічної служби гібридних агенцій, які по суті поєднують ознаки інститутів громадянського суспільства та державних органів. У цілому тематична пізнавальна парадигма уявляється такою, що має транзитивний характер, віддаляючись від теорії модернізації ранніх етапів її розвитку і наближаючись до системного сприйняття постмодерністських концептів.

2. Подальша конвергенція із громадянським суспільством, як думається, становить головну перспективу розвитку публічної служби у країнах ЄС (із відомими обмеженнями це дійсно і для відносно нових, східно-європейських держав-членів). Не випадково саме на необхідність зближення приватного та публічного секторів виходить не тільки широкий спектр досліджень суспільних наук (передусім політології та соціології), переважним чином незалежно одна від одної, але й практика державотворення та реформування цивільної служби у найрозвиненіших європейських країнах, зокрема Сполученого Королівства, Німеччини та Франції. Незважаючи на суттєві розбіжності у підходах до модернізації публічної служби в цих країнах, їх поєднує не тільки нова парадигма, але й власне фундаментальний характер змін, що відбуваються, що в усіх описаних випадках не стримуються навіть багатовіковими традиціями. Конвергенція вже відбувається на всіх її рівнях: інституційному (створення у складі цивільної служби гібридних органів на кшталт квазіавтономних неурядових організацій, залучення інститутів громадянського суспільства до участі в державному управлінні), інструментальному (запозичення методів діяльності у приватного сектора), структурному (тяжіння до відкритих моделей держслужби), ціннісному, телеологічному тощо.

Упевненості у правильності означених прогнозів додає і розуміння того, що велика кількість усталених ідей щодо модернізації публічної служби (зниження видатків, комп'ютеризація та інформатизація, оптимізація її структури тощо) вичерпали свій ресурс у розвинених країнах та не демонструють багато вільного простору для подальшого удосконалення.

Багатоаспектна конвергенція публічної служби та громадянського суспільства як одна з основних позицій постмодернізації являє собою комплексну наукову проблему, яка

відображає сучасні трансформації соціальних інститутів у провідних європейських країнах, розв'язання якої уможливується лише за допомогою пізнавальної інструментарію всього спектра суспільних наук із визначальною роллю науки публічного управління. Враховуючи підвищений інтерес вітчизняної науки державного управління до зарубіжного досвіду реформування публічної служби та обґрунтування можливої рецепції вдалих управлінських рішень та концептів, це підтверджує необхідність подальших досліджень у визначеному напрямку.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Apter D. The Politics of Modernization / David E. Apter. - Chicago and London: The University of Chicago Press, 1965. - 481 pp.
2. Артамонова Ю. Д. Постмодерн или постмодернизация: опыты концептуализации ценностных изменений / Ю. Д. Артамонова, А. Л. Демчук // Вестник Самарского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2003. – № 2. - С. 143-161. Режим доступа: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/human/2003/02/artamonova.pdf>
3. Баштанник В.В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: автореф. на здобуття наук. ст. доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Баштанник В.В.; НАДУ при Президентіві України. – К.: 2011. – 36 с.
4. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу [Текст] : [порівнял. дослідж.] / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко ; Нац. Акад. держ. упр. при Президентіві України. - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.
5. Giddens A. Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives / A. Giddens. – London: Routledge, 2002. - 124 pp.
6. Giddens A. The Third Way and its Critics / A. Giddens. – Cambridge: Polity, 2000. - 200 pp.
7. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие / А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев и др. – М.: «Дело», 2000. – 440 с.
8. Government at a Glance. – Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009. Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/43926778.pdf>
9. Dahrendorf R. Reflections on the Revolution in Europe / R. Dahrendorf. - London: Chatto & Windus, 1990. - 154 pp.
10. Demmke Ch. Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process / Ch. Demmke, D. Bossaert. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003. - 107 pp.
11. Demmke Ch. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Demmke Ch. // EIPASCOPE. – 2010. - № 2. - P. 5-11. - Режим доступа: [http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf)
12. Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform / Demmke Ch. - Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004. – 202 pp.
13. Державна служба : підручник : У 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сербогін (заст. голови) [та ін.]. - К. ; Одеса : НАДУ, 2012. - Т. 1. - 372 с.
14. Ермаханова С.А. Теория модернизации: история и современность / Ермаханова С.А. // Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых ученых» ИЭОПП СО РАН, 9-11 ноября 2004 г. – 8 с. Режим доступа: <http://www.econom.nsc.ru/ieie/SMU/conference/>
15. Holton R. Problems of crisis and normalcy in the contemporary world / R. Holton // Rethinking Progress / J. Alexander and P. Sztompka (eds). - Boston: Unwin Hyman, 1990. - pp. 39-52.
16. Инглегарт Р. Модернизация и постмодернизация / Р. Инглегарт // Новая индустриальная волна на Западе / под ред. В. Инземцева. – М., 1999. – 268 с.
17. Крутов А.В. Теория развития: связь философского и междисциплинарного подходов и ее математический аспект / Крутов А.В. // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. – Пермь, 2015. - Вып. 4 (24). - С. 39 – 49.
18. Mastenbroek E. De postmoderne overheid: Wens of werkelijkheid? / E. Mastenbroek // Bestuurswetenschappen. – 2003. - vol. 57, iss. 2. - pp. 153-171.

19. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2013. - 120 с.
20. Новая философская энциклопедия: В 4-х т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. - 2-е изд., испр. и допол. — М.: «Мысль», 2010. Режим доступа: <http://iphras.ru/elib/1936.html>
21. Онуфрієнко О.В. Сучасні підходи до класифікації правових систем: порівняльний аналіз / О.В. Онуфрієнко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2013. - № 3. – С. 32 – 44.
22. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: Навч. посібник / За заг. ред. М. О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
23. Панарин А.С. Политология / А.С. Панарин. – М.: «Проспект», 1999. – 448 с.
24. Pollitt Ch. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State / Ch. Pollitt, G. Bouckaert. - Oxford: Oxford University press, Third edition, 2011. - 352 pp.
25. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. д-ра наук з державного управління: 25.00.01 / Олександр Григорович Пухкал. – Київ : 2011. – 36 с.
26. Саламатин А.Ю., Постмодернизация государства: общие закономерности и особенности осуществления в странах евросоюза / А.Ю. Саламатин, А.Е. Сиушкин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 2. - С. 18-25. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/postmodernizatsiya-gosudarstva-obshchie-zakonovernosti-i-osobennosti-osuschestvleniya-v-stranah-evrosoyuza>
27. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія / Серьогін С. М., Письменний І. В., Хожило І. І. та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
28. Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2-х ч. / За наук. ред. проф. Я. Й. Малика. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч.1. – 376 с.
29. Федотова В.Г. Типология модернизаций и способов их изучения [Текст] / Федотова В.Г. // Вопросы филологии. - 2000. – № 4. - С. 3-27.
30. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. - М.: АСТ, 2007. – 588 с.
31. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка – Пер. с англ. под ред. В.А. Ядова. - М.: Аспект-Пресс, 1996. - 416 с.
32. ZILLER J. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze / J. Ziller. - Paris: Montchrestien, 1993. - 511 pp.

REFERENCES:

1. Apter D., 1965. The Politics of Modernization, The University of Chicago Press, Chicago and London (in English).
2. Artamonova, Y. D., 2003. Postmodern ili postmodernizacija: opyty konceptualizacii cennostnyh izmenenij [Postmodern or Post-modernization: experience of values changes' conceptualization]. Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki 2, 143-161. Retrieved from URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/hyman/2003/02/artamonova.pdf> (in Russian).
3. Bashtannyk, V.V., 2011. Reformuvannya derzhavnogo upravlinnya v konteksti Evropeyskikh integratsiynih protsesiv [Reformation of state administration in the context of European integration processes]. Doctor of Science Thesis, Theory and History of Public Administration, National Academy of Public Administration, Kyiv (in Ukrainian).
4. Bossart, D., Demmke, K., 2004. Derzhavna sluzhba u krainakh-kandydatakh do vstupu do YeS: novi tendentsii ta vplyv intehratsiynoho protsesu [Public service in countries-candidates for EU accession: new tendencies and impact of integration process]. Millenium, Kyiv (in Ukrainian).
5. Giddens, A., 2002. Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives, Routledge, London (in English).
6. Giddens, A., 2000. The Third Way and its Critics, Cambridge (in English).
7. Obolonskij, A.V., Barabashev A.G., 2000. Gosudarstvennaja sluzhba (kompleksnyj podhod) [Public service (complex approach)]. "Delo", Moscow (in Russian).
8. Government at a Glance, 2009. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. Retrieved from URL: <http://www.oecd.org/gov/43926778.pdf> (in English).
9. Dahrendorf, R., 1990. Reflections on the Revolution in Europe, Chatto & Windus, London (in English).
10. Demmke, Ch., Bossaert, D., 2003. Civil Services in the Accession States, New Trends and the Impact of the Integration Process, European Institute of Public Administration Maastricht (in English).
11. Demmke, Ch., 2010. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service 2, 5-11, EIPASCOPE. Retrieved from URL: [http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf) (in English).
12. Demmke, Ch., 2004. European Civil Services Between Tradition and Reform, European Institute of Public Administration, Maastricht (in English).
13. Kovbasiuk, Yu. V., Obolens'kyj, O. Yu., Ser'ohin S. M. et al., 2012. Derzhavna sluzhba [Public service]. National

Academy of Public Administration, Kyiv, Odessa (in Ukrainian).

14. Ermahanova, S.A., 2004. Teorija modernizacii: istorija i sovremennost' [Theory of modernization: history and contemporary], Materialy nauchno-prakticheskoy konferencii «Aktual'nye problemy social'no-jekonomicheskogo razvitiya: vzgljad molodyh uchenyh» [Conference Proceedings of the Science and Applied Research Conference "Actual problems of social-economic development: young scientists opinion"]. Novosibirsk. Retrieved from URL: <http://www.econom.nsc.ru/ieie/SMU/conference/> (in Russian).
15. Holton, R., 1990. Problems of crisis and normalcy in the contemporary world in: Rethinking Progress, J. Alexander and P. Sztompka (eds), Unwin Hyman, Boston 39-52. (in English).
16. Inglehard, R., 1999. Modernizacija i postmodernizacija [Modernization and postmodernization] in Novaja industrial'naja volna na Zapade [New industrial wave in the West]. Moscow (in English).
17. Krutov, A.V., 2015. Teorija razvitiya: svjaz' filosofskogo i mezhdisciplinarnogo podhodov i ee matematicheskij aspekt [The theory of development: the relation between philosophical and cross-disciplinary approaches and its mathematical aspect]. Vestnik Permskogo universiteta. Philosophy. Psychology. Sociology, Perm 4 (24), 39 – 49 (in Russian).
18. Mastenbroek, E., 2003. De postmoderne overheid: Wens of werkelijkheid? [The postmodern state: Wish or Reality?]. Bestuurswetenschappen 57, 2, 153-171 (in Dutch).
19. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., Surmin Yu.P., 2013. Modernizatsiia derzhavnogo upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy [The modernisation of public administration and Ukraine's European integration]. NADU, Kyiv (in Ukrainian).
20. Novaja filosofskaja jenciklopedija [New philosophy encyclopedia]. 2010. Mysl', Moscow. Retrieved from URL: <http://iphras.ru/elib/1936.html> (in Russian).
21. Onufrienko, O.V., 2013. Suchasni pidhodi do klasifikatsiyi pravovih sistem: porivnyalniy analiz [Modern approaches to the classification of legal systems: comparative analysis]. Visnik Luganskogo derzhavnogo unIversitetu vnutrishnih sprav imeni E.O. Didorenka 3, 32-44 (in Ukrainian).
22. Bahmet, M.O., Ivanov, M.S., Furtatov, V.S., 2007. Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka [Organisation of public service in Ukraine: theory and practice]. Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, Mykolaiv (in Ukrainian).
23. Panarin, A.S., 1999. Politologia [Politology]. "Prospect", Moscow (in Russian).
24. Pollitt, Ch., Bouckaert, G., 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Third edition, Oxford University press, Oxford, 352 (in English).
25. Pukhal, O.G., 2011. Modernizatsiya sistemi derzhavnogo upravlinnia v konteksti rozvitku gromadyanskogo suspilstva v Ukrayini [Modernization of public administration system in the context of civil society development in Ukraine]. Doctor of science dissertation, Theory and History of Public administration, National Academy of Public Administration, Kyiv (in Ukrainian).
26. Salamatin, Y.A, Siushkin, A.E., 2011. Postmodernizacija gosudarstva: obshhie zakonomernosti i osobennosti osushchestvleniya v stranah evrosoyuza [Post-modernization of the State: general patterns and specifics of implementation in EU member states]. Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Povolzhskij region. Obshhestvennye nauki 2, 18-25. Retrieved from URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/postmodernizatsiya-gosudarstva-obschie-zakonomernosti-i-osobennosti-osuschestvleniya-v-stranah-evrosoyuza> (in Russian).
27. Ser'ohin, S. M., Pys'mennyj, I. V., Khozhylo I. I. et al., 2007. Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform [Synergetic basis of public administration in conditions of reforms]. Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovs'k (in Ukrainian).
28. Ukraina i Yevropejs'kyj Soiuz: shliakhy ta napriamy zblyzhenia i spivpratsi. [Ukraine and European Union: ways and directions of rapprochement and collaboration]. 2008. LRIDU NADU 1. L'viv (in Ukrainian).
29. Fedotova, V.G., 2000. Tipologija modernizacij i sposobov ih izucheniya [Typology of modernizations and approaches of their research]. Voprosy filosofii 4, 3-27 (in Russian).
30. Fukujama, F., 2007. Konec istorii i poslednij chelovek [The End of History and the Last Man]. AST, Moscow (in Russian).
31. Sztompka, P., 1996. Sociologija social'nyh izmenenij [The Sociology of social changes]. Aspekt Press, Moscow (in Russian).
32. Ziller, J., 1993. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze [Compared administrations. The political and administrative systems of the Twelve EU member states]. Montchrestien, Paris (in French).



УДК 342.951: 351.74

Аспекти публічного управління  
Aspekty publichnoho upravlinnya  
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 35-36 (9-10), 91-98.

doi:10.15421/152016854

www.aspects.org.ua

## Типологізація державної служби: термінологічна полеміка

Р.Г. Ботвінов<sup>1</sup>

У статті аналізується зміст понять «спеціалізована державна служба», «військова служба», «правоохоронна служба». Встановлено, що спеціалізована державна служба – це інститут державної служби, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, які здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів виконавчої влади в особливих умовах, мають власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового та матеріально-побутового забезпечення. Визначено, що правоохоронна служба – це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції по забезпеченню безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Конкретизовано визначення, яке характеризує службовця правоохоронної служби.

На думку автора, на законодавчому рівні питання визначення видів державної служби не знайшло свого вирішення. Обґрунтовано необхідність доповнення Закону України «Про державну службу» розділом «Про спеціалізовану державну службу».

**Ключові слова:** державна служба; спеціалізована державна служба; правоохоронна служба; військова служба; державні службовці

## Typology of the governmental services: terminological polemics

R.G. Botvinov<sup>2</sup>

The content of the concepts “specialized government service”, “military service” and “law-enforcement service” has been reviewed briefly in the article.

System approach to the characteristics of the government service allows us to make the conclusion that the government service is a certain stable social establishment intended to ensure the implementation of the state control functions. It also can be understood as competences and powers of the governmental authorities, which include systems of different types of professional official activity and the whole complex of various ties and relationships. Theoretical justification of the government service being the system of constantly active components gives us the possibility to clarify the intended purpose of anyone of them, as well as to determine the unity and specific nature of the actions of each type of the governmental service.

On the basis of the specific classification of the government service, following types of the governmental service have been described in the literature: government (civil) service, military service and law-enforcement service.

According to the author’s opinion, the specialized government service is the institution of the state power,

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, докторант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

<sup>2</sup> PhD in Law, associate professor, doctoral candidate; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, National academy of public administration, office of the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

<sup>3</sup> Кандидат юридических наук, доцент, докторант; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29  
E-mail: pravo.0050@gmail.com

which officials have the legal status, defined both by the Law of Ukraine “On Public Service” and special statutory instruments, such as customs code of Ukraine, tax code of Ukraine and others. These officials carry out their professional activity, which is related to the implementation of functions, rights and responsibilities of the executive authorities in special conditions, have authoritative powers, functions, specific nature of performing functions, titles (grades, ranks), special legal coverage, as well as material and welfare support.

Military service is another type of the public service. It is the professional activity of the citizens in the law-enforcement authorities and the service of the citizens in the institutions, which implement functions related to safety, law and order, crime prevention, protection of human rights and freedoms. The main feature of the national law enforcement service lies in the fact that it is the form of enforcement action of the State on the one hand and the element (type) of government service on the other hand. In other words, application of the principles of the government service to the law enforcement allows defining it as the special arrangement of the law enforcement activity of the State. This means that the activity of the State is the law enforcement activity in content and it is the official activity of the professionals hired by the State in order to fulfill tasks related to the maintenance of public order classified by the manner of arrangement and implementation.

On the basis of the text of the Law of Ukraine “On Public Service” the following conclusion can be done that the statutory regulation of the governmental services of Ukraine is substantially insufficient, especially with regard to the fulfillment of governmental functions towards constitutional items. Most of all, this includes the maintenance of the State’s security.

According to the author’s opinion, the Law of Ukraine “On Public Service” shall be amended by the chapter “On specialized government service”, which must rule the issues of legal, social and administrative status of the officials of the executive authorities, whose official activities have specific nature. Besides, it is necessary to perform the legal confirmation of the development of the law enforcement service.

**Keywords:** government services; specialized government service; law enforcement service; military service; public servants

### Типологизация государственной службы: терминологическая полемика

Р.Г. Ботвинов<sup>3</sup>

В статье анализируется содержание понятий «специализированная государственная служба», «военная служба», «правоохранительная служба». Установлено, что специализированная государственная служба – это институт государственной службы, правовой статус служащих которого определяется как Законом Украины «О государственной службе», так и специальными нормативными актами, которые осуществляют профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей органов исполнительной власти в особых условиях, имеют собственные полномочия, функции, специфику их выполнения, звания (чины, ранги), особенности правового и материально-бытового обеспечения. Установлено, что правоохранительная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан в правоохранительных органах, служба в учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина. Конкретизировано определение, которое характеризует служащего правоохранительной службы.

По мнению автора, на законодательном уровне вопрос определения видов государственной службы не нашел своего решения. Обоснована необходимость дополнения Закона Украины «О государственной службе» разделом «О специализированной государственной службе».

**Ключевые слова:** государственная служба; специализированная государственная служба; правоохранительная служба; военная служба; государственные служащие

**Peer-reviewed, approved and placed:** 11.08.2016.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на значну кількість наукових робіт з питань державної служби в цілому, в науці існує очевидний дефіцит робіт, присвячених окремим видам державної служби, які розкривають їх сутність і специфіку. Недолік уваги науковців насамперед стосується і інститутів спеціалізованої та правоохоронної служби,

які відіграють в сучасних умовах особливого періоду, коли так загострились проблеми гарантування безпеки особистості і держави особливу роль. Тим часом необхідність в якійсь розробці теорії спеціалізованої і правоохоронної служби об’єктивно існує. Вона обумовлена, зокрема, тим, що існування правоохоронної служби і її самостійне зако-

нодавче регулювання не визначено Законом України «Про державну службу». Процеси демократичних перетворень, що відбуваються в Україні, не дозволяють при підготовці правової бази спеціалізованої або правоохоронній служби замикатися на одній лише їх правоохоронній функції, що властиво більше поліцейській, а не правовій держави. В сучасних умовах завдання і цілі спеціалізованої і правоохоронної служби значно ширші, охоплюють значне коло різних правових, соціальних і моральних явищ. Вказана обставина приводить до необхідності розглядати їх в якості самостійних систем.

Типологізація державної служби привертає увагу деяких дослідників, зокрема В.Авер'янова, С.Дубенко, Н.Липовської, О.Петренко, С.Серьогіна, А.Сіцінського, проте спеціалізована державна служба ще не була об'єктом окремого дослідження.

**Мета дослідження** – визначення термінологічних контурів спеціалізованої та правоохоронної державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавчо державна служба України визначена як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [12].

Видатний вчений XIX століття М.М.Коркунов основними ознаками державної служби, що дозволяють відрізнити її від інших видів служби державі, вважав такими: зміст державної служби є завжди юридич-

ним обов'язком; державна служба має публічно-правовий характер; державно-службова діяльність має представницький характер (здійснюється від імені держави); державна служба спрямована на здійснення завдань держави [5].

Вітчизняні вчені О.О.Оболенський, С.Д.Дубенко, Т.І.Пахомова, характеризуючи державну службу, використовують поняття «система».

Саме поняття «система» (від грецького слова ціле, складене з частин, з'єднання) – це «сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність» [8, с.23]. Причому кожна частина в межах цілого виконує свої функції, а функціонування всіх частин народжує нову якість цілого. Як стверджував академік П.К.Анохін, «системою можна назвати такий комплекс вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємосприяння компонентів на отримання сфокусованого корисного результату» [1].

Системний підхід до характеристики державної служби дозволяє стверджувати, що це певне стійке соціальне утворення, покликане забезпечити реалізацію функцій держави, компетенцій і повноважень державних органів, що містить у собі системи різних видів професійної службової діяльності, сукупність багатьох зв'язків, відносин. Теоретичне обґрунтування державної служби як системи постійно функціонуючих компонентів дозволяє розкрити призначення кожного з них, зміст діяльності суб'єктів професійної діяльності, їх взаємовідносини з органами влади, виявити єдність і специфіку дій кожного виду державної служби.

Визначаючи видову класифікацію державної служби, у літературі встановлюються наступні види державної служби: державна (цивільна) служба; військова служба (мілітаризована); правоохоронна служба.

Слід зазначити, що частина структурних елементів зазначених видів служби прямо віднесена чинним законодавством до системи державної служби (наприклад дипломатична служба), а закріпити формальну належність до системи державної служби інших (військової, прикордонної тощо) було заплановано розділом III «Концепції адміністративної реформи в Україні». Підсистеми спеціалізованої

державної служби включали такі види: Державна прикордонна служба; дипломатична служба; служба в митних або податкових органах (зараз – органах Державної фіскальної служби України); служба у Збройних силах та інших воєнізованих формуваннях України; служба в органах Служби безпеки України; служба в органах прокуратури; служба в органах Міністерства внутрішніх справ; служба в Національному банку та його регіональних органах; служба в судових органах.

Проте новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який набув чинності 1.05.2016 р., істотним чином змінює перелік видів державної служби. Так, ст.3 визначає сферу дії Закону: дія цього Закону поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) закордонних дипломатичних установ України; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону; 8) інших державних органів. Дія цього Закону не поширюється на .... службовців Національного банку України; ... 12) суддів; 13) прокурорів...; 16) військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. Ст. 91 визначає особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Дія цієї статті поширюється на голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Ра-

хункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби [12].

Статус посадових осіб деяких видів спеціалізованої державної служби визначається іншими нормативно-правовими актами. Так, ст. 569 Митного кодексу України визначає «посадових осіб органів доходів і зборів як працівників органів доходів і зборів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у статті 544 цього Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи органів доходів і зборів є державними службовцями» [6].

Отже, спеціалізованою державною службою за чинним законодавством можна вважати службу в органах прокуратури, військового управління; дипломатичних установ України, посадових осіб органів доходів і зборів (Державної фіскальної служби України). Можна припустити, що державна служба в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, наприклад, Адміністрації Державної прикордонної служби України, має більше типових ознак цивільної (адміністративної) державної служби, ніж спеціалізованої служби.

На наш погляд, спеціалізована державна служба – це інститут державної служби, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, як-то: Митний кодекс України, Податковий кодекс України тощо, які здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів виконавчої влади в особливих умовах, мають власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового статусу та матеріально-побутового забезпечення.

Якщо звернутися до ознак державної служби: власність – суспільно-службова; праця персоналу має службовий характер, є обов'язковою, з регламентацією прав та обов'язків, в усіх сферах діяльності організація праці визначена відповідними юридичними нормами; матеріальні і соціальні умови виконання службових обов'язків забезпечуються фінансуванням через бюджет на основі встановлених нормативів; розподіл ресурсів між ланками ієрархії здійснюється за схемою

адміністративного виділення на основі: нормативів і розпорядчих актів вищестоящих органів; затверджених правил і нормативів формування виробничих та невиробничих фондів; єдиних штатних розписів та організаційної структури за рівнями ієрархії; виконання завдань носить обов'язковий характер та здійснюється через державний механізм, за іншими напрямками діяльності – через встановлені переліки та форми звітності за ієрархією підпорядкування; планування завдань – від досягнутого за минулий термін, оплата за роботу персоналу, а не за результати; врегульована система мотивації праці. Спеціалізована державна служба не має власних економічних цілей, виконує державні завдання, тобто для неї відсутній внутрішній критерій прибутковості [2, с.128], то можна побачити, що інші види публічної служби – правоохоронна, військова – мають споріднені ознаки.

Згідно зі ст.2. Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [9].

Правоохоронна служба – ще один різновид публічної служби – це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції по забезпеченню безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Інтерпретація поняття «правоохоронна служба» ускладнюється відсутністю чіткого визначення таких базових понять, як «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», «система правоохоронних органів» та «спеціальні служби», які широко вживаються не тільки у науковому обігу, а й в актах законодавства. Так, у законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне через одного, відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних [7].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначені як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [13], а в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України» – як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [10]. Однак, поняття «правоохоронні функції», «правоохоронна діяльність» та «правозастосовні функції» є юридично невизначеними. Крім того, сполучник «або» в останньому визначенні означає, що законодавець не вважає правозастосовну діяльність правоохоронною, і, відповідно, до правоохоронних органів можуть належати й органи, які не виконують правоохоронних функцій. Більш конкретно поняття правоохоронних органів визначене у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [11].

Основною особливістю державної правоохоронної служби є те, що вона, з одного боку, є формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (видом) державної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів державної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що дана діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службою, тобто службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для виконання завдань охорони права.

З цього можна зробити висновок, що правоохоронна служба за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і пра-

восуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави, і засновані на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа даного виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики їх діяльності та організації.

Підзаконність як специфічна ознака державної правоохоронної служби означає, що діяльність її службовців, по-перше, заснована на законі, а, по-друге, спрямована на реалізацію встановлених законом прав і обов'язків суб'єктів права. У цьому сенсі правоохоронні органи, в яких передбачено проходження державної служби, не можуть встановлювати матеріальні правоохоронні норми, а можуть лише забезпечувати їх реалізацію та вимагати їх виконання.

Нормотворча діяльність органів державної виконавчої служби може бути спрямована виключно на регламентацію внутрішніх управлінських процесів і встановлення порядку здійснення окремих правоохоронних процедур.

Підзаконний характер державної правоохоронної служби виражається в наявності суворої системи нагляду за законністю в діяльності її службовців. Так, діяльність органів дізнання, попереднього слідства, виконання покарання виділяються в якості самостійних сфер нагляду за законністю з боку прокуратури. Дії службовців правоохоронної служби, пов'язані з обмеженням особистих прав і свобод (обшук, огляд, арешт і ін.), можуть бути здійснені на підставі попереднього судового контролю у вигляді отримання санкції. Контроль за дотриманням законності в діяльності службовців правоохоронної служби здійснюється і у межах внутрішнього контролю.

Оперативність як специфічна ознака державної правоохоронної служби означає, що основною сферою діяльності державних службовців правоохоронної служби є ранні стадії охорони права, що охоплюють: забезпечувальну діяльність правореалізації (дозвільно-реєстраційна діяльність); діяльність із запобігання правопорушень (патрулювання, профілактика правопорушень); діяльність з виявлення правопорушень і розшуку осіб, які

вчинили злочини (оперативно-розшукова діяльність); діяльність по припиненню правопорушень і запобігання їх суспільно шкідливих наслідків (прийом заяв про правопорушення, виробництво невідкладних слідчих дій, негайне реагування на відомості про вчинені правопорушення); діяльність з підготовки до розгляду судом уповноваженою на те посадовою особою або органом справ про адміністративні правопорушення та злочини.

Оперативність державної правоохоронної служби вимагає організації цілодобових чергувань, формування чергових частин, а в разі необхідності – штабів оперативних і слідчих груп. Оперативність реагування на порушення встановленого правом порядку вимагає від службовців державної правоохоронної служби спеціальної фізичної та бойової підготовки, наявності у своєму арсеналі зброї і спеціальних засобів.

Слід зазначити, що названі (умовно) види служби державі на різних її рівнях проявляються в різних значенні і обсязі. В результаті вимальовується складна матриця структури державної служби України, яка вимагає нормативного, організаційного та кадрового забезпечення по кожному елементу.

Звичайно, будь-яку класифікацію можна поставити під сумнів. При визначенні місця кожного з видів державної служби в системі державної служби України слід виходити з концептуального положення, за яким державна служба, як і державна влада єдина за своєю правовою природою і різниться тільки важливістю справ. Тому поділ державної служби на види відбувається залежно від різних напрямків діяльності держави. Так, функціональні ознаки цих трьох різновидів служби дозволяють виділити їх в окремі види.

Виходячи з тексту Закону України «Про державну службу» можна зробити висновок про недостатність правового регулювання державної служби України в цілому, особливо в частині виконання функцій держави щодо конституційних предметів відання. І, перш за все, щодо гарантування безпеки держави.

Як публічно-правовий інститут, державна служба отримує свою реалізацію через низку юридичних інститутів. У тому числі: конституційний інститут державної служби; адміністративно-процесуальний інститут державної служби; кримінально-законодавчий інститут відповідальності державних службовців; бюд-

жетний інститут державної служби, а також інститути державної служби соціального і трудового законодавства.

Аналізуючи особливості правового статусу службовця правоохоронної служби, нами пропонується нове уточнене визначення, яке характеризує службовця правоохоронної служби як громадянина України, який взяв на себе зобов'язання щодо проходження правоохоронної служби. Службовець правоохоронної служби здійснює професійну службу діяльність на посаді правоохоронної служби, а у випадках передбачених законодавством, без заміщення такої, відповідно до правового

акту про призначення на посаду, контрактом і принесенням присяги, має спеціальне звання та класний чин, а так само відповідає іншим, передбаченим спеціальними вимогами нормативного правового акту.

**Висновки.** На наш погляд, слід додати до Закону України «Про державну службу» розділ «Про спеціалізовану державну службу», в якому унормувати питання правового, соціального, адміністративного статусу персоналу органів виконавчої влади, службова діяльність яких має специфічний характер. Правового закріплення потребує також визначення правоохоронної служби.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Анохин П.К. Теория функциональной системы / П.К.Анохин // Успехи физиологических наук. - 1970. - Т.1.- С. 33.
2. Державна служба: навч.посібн. / За ред. С.М.Серьогіна, Д.І. Дзвінчука. – І.-Ф.: ІФТУНГ, 2012. – 542 с.
3. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка / В. М. Гірич // Національний інститут стратегічних досліджень : режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/articles/1153/#\\_ftn1](http://www.niss.gov.ua/articles/1153/#_ftn1)
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 (№№ 35–36, 37). – Ст. 446.
5. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н.М.Коркунов. – Т.1: Введение и общая часть. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1914. – С. 28.
6. Митний кодекс України: від 13.03.2012 № 4495-VI : режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
7. Мовчун О.Г. Службові відносини в адміністративному праві / GOAL, 2015. – режим доступу: // <http://goal-int.org/sluzhbovi-vidnosini-v-administrativnomu-pravi/>
8. Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
9. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII (в редакції від 03.03.2016): Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>
10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
11. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII : Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>
13. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
14. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

#### REFERENCES:

1. Anohin, P.K., 1970. Teoriya funktsionalnoy sistemy [The theory of functional system]. Uspеhi fiziologicheskikh nauk 1, 33 (in Russian).
2. Derzhavna sluzhba: navch.posibn [Public Service: Tutorial]. 2012. IFTUNH, I.-F. (in Ukrainian).
3. Do problemy vyznachennya bazovykh ponyat' u konteksti reformuvannya pravookhoronnykh orhaniv. Analitychna zapyska [To the problem of the definition of basic concepts in the context of the police reform. Analytical Brief]. Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'. Access: [http://www.niss.gov.ua/articles/1153/#\\_ftn1](http://www.niss.gov.ua/articles/1153/#_ftn1) (in Ukrainian).
4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 r. № 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine of 06.07.2005 p. Number 2747-IV]. 2005. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 35 (35–36, 37), 446 (in Ukrainian).

5. Korkunov, N. M., 1914. Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russian state law]. Tipografiya M.M. Stasyulevicha 1: Vvedenie i obshchaya chast, 28. SPb. (in Russian).
6. Mytnyy kodeks Ukrainy : vid 13.03.2012 № 4495-VI [Customs Code of Ukraine from 13.03.2012 number 4495-VI]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (in Ukrainian).
7. Movchun, O.H., 2015. Sluzhbovi vidnosyny v administratyvnomu pravi [Service relationship in administrative law]. GOAL. Access: // <http://goal-int.org/sluzhbovi-vidnosini-v-administrativnomu-pravi/> (in Ukrainian).
8. Obolens'kyy, O. Yu., 2006. Derzhavna sluzhba: Pidruchnyk [Public service: Textbook]. KNEU, Kyiv (in Ukrainian).
9. Pro viys'kovyy obov'yazok i viys'kovu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 25.03.1992 № 2232-XII (v redaktsiyi vid 03.03.2016) [On Military Duty and Military Service Law of Ukraine from 25.03.1992 number 2232-XII (as amended on 03.03.2016)]. Access: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (in Ukrainian).
10. Pro demokratychnyy tsyvil'nyy kontrol' nad Voyennoyu orhanizatsiyeyu i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 № 975-IV [On democratic civilian control over the military and law enforcement agencies: the Law of Ukraine of 19.06.2003 № 975-IV]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (in Ukrainian).
11. Pro derzhavnyy zakhyst pratsivnykiv sudu i pravookhoronnykh orhaniv: Zakon Ukrainy vid 23.12.1993 № 3781-XII [On State Protection of court employees and law enforcement: Law of Ukraine of 23.12.1993 number 3781-XII]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (in Ukrainian).
12. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [On the Civil Service: Law of Ukraine of 10.12.2015 number 889-VIII]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>
13. Pro osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 № 964-IV [On National Security of Ukraine, Law of Ukraine of 19.06.2003 № 964-IV]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (in Ukrainian).
14. Pro skhvalennya Stratehiyi reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi : rozpyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.03.2015 № 227-r [On approval of the Strategy of reforming the civil service and service in local government in Ukraine for the period till 2017 and approved plan for its implementation, the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18.03.2015 number 227-p.]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (in Ukrainian).