



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



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Том 5 № 5-6(43-44) 2017

Заснований у 2013 році. Виходить щомісяця.
Індекс журналу в каталозі передплатних видань України - 86192
Свідчення про реєстрацію KB № 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»
Свідчення 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

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії	Кринична І.П.	д. держ. упр., проф.
Баштанник В.В.	д. держ. упр., проф.	Крушельницька Т.А.	д. держ. упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ. упр., проф.	Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Бородін Є.І.	д. і. н., проф.	Маматова Т.В.	д. держ. упр., проф.
Гугнін О.М.	д. філос. н., проф. (Польща)	Прокопенко Л.Л.	д. держ. упр., проф.
Дрешняк В.М.	д. держ. упр., доц.	Рудік О.М.	к. політ. н., доц.
Квітка С.А.	к. філос. н., доц.	Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Кравченко Б.	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)	Чубара Томаш	д. держ. упр., доц.
		Шаров Ю.П.	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 № 06/206 від 20.06.17).

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

Vol. 5 № 5-6(43-44) 2017

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

FOUNDER

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29 №

PUBLISHED

Publishing house «Grani»
Publishing license: ДК № 2131 від 23.05.2005

EDITORIAL

Editor in Chief: Kvitka S.A.
Managing Editor: Yatsenko N.Yu.
Computer modeling: Anastasova A.O.
Proof Ukrainian and Russian languages: Turans'ka A.M.
Proof of English: Komleva Y.V.

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board	Krynynchna I.P.	Full Prof. Dr.
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.	Krushel'nyts'ka T.A.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.	Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.	Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)	Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.	Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.	Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)	Czubara Tomasz	Full Prof. Dr. (Poland)
		Sharov Yu.P.	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 № 06/206 dated 20.06.17).

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 Trempoltsev, 21, Mirna Str., Dnipro, Ukraine, 49066

© Public administration aspects. All rights reserved, 2017



ЗМІСТ

Батанов О.В., Кравченко В.В. Актуальні проблеми рохвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва)	5
Дрешпак В.М. Сучасні напрями зарубіжних досліджень у сфері електронного урядування (на прикладі публікацій міжнародного журналу electronic government)	17
Маматова Т.В. Особливості механізмів імплементації «чутливості до конфліктів» у проектах публічного сектору	27
Кринична І.П., Хожило І.І., Костенко В.О. Удосконалення державного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами	35
Бритова Г.В., Скрильник Є.В. Роль бюджетно-податкової сфери у підвищенні фіскальної безпеки держави	44
Бутирська Т.О., Дзвінчук Д. І. Складові індексу якості державного управління як основа парадигми державного будівництва	52



CONTENTS

Batanov O.V., Kravchenko V.V. Actual problems of development of the statutory law in Ukraine (in the case of Kiev)	5
Dreshpak V.M. Modern trends in international researches in the sphere of electronic governance (in the case of publications of the international journal Electronic Government)	17
Mamartova T. V. Features of conflict sensitivity implementation mechanisms' in the public sector projects	27
Krynychna I. P., Hozhylo I.I., Kostenko V.O. Improvement of public administration in the sphere of solid household waste management	35
Brytova H.V., Skrylnyk Y.V. Role of fiscal and budgetary sphere in the strengthening of the fiscal security of the state	44
The components of public administration's quality index as a basis of paradigm of the state structure	52



УДК 342. 4; 342. 5;
342. 9 (477)

doi: 10.15421/15201712

Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва)

О. В. Батанов, В. В. Кравченко

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Академія праці, соціальних відносин і туризму,

Київ, Україна

В статті, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду становлення та розвитку муніципального статутного права розглянуті деякі концептуальні проблеми розроблення та прийняття статуту територіальної громади міста Києва, його місця та ролі в системі локальних нормативних актів міста. Виокремлено критерії, яким мають відповідати статuti територіальних громад, визначити їх функції. Формулюються інституційні та функціональні чинники модернізації існуючої на сьогодні у м. Києві системи муніципального управління та передумови розробки та прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва з урахуванням практики застосування чинної редакції, запропоновано модель його структури. Здійснено спробу прогнозувати юридичні, політичні, соціально-економічні, психологічні та інші наслідки прийняття та застосування нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва.

Ключові слова: місцеве самоврядування; територіальна громада; статут територіальної громади; статутна нормотворчість; муніципальна реформа

Actual problems of development of the statutory law in Ukraine (in the case of Kiev)

O.V. Batanov, V.V. Kravchenko

Institute of State and Law of VM Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine;

Academy of Labor, Social Relations and Tourism,

Kyiv, Ukraine

Some conceptual problems of the development and adoption of Kyiv territorial community's charter, its place and role in the system of local normative acts of the city have been considered in the article taking into consideration the domestic and foreign experience of formation and development of the municipal statutory law. The criteria, which statutes of territorial communities should correspond to, have been defined, their functions have been determined. The institutional and functional factors of the modernization of the existing municipal administration system in Kyiv have been formulated and the preconditions for the development and adoption of a new version of Kyiv territorial community's charter, which would use the practice of the current version's use have been studied. The model of its structure has been suggested. An attempt to predict legal, political, socio-economic, psychological and other consequences of the adoption and application of the new version of Kyiv territorial community's Charter has been made.

Keywords: ilocal self-government; territorial community; territorial community

Цитування даної статті: Батанов О.В. Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва) / О.В. Батанов, В.В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 5-16.

Citation of this article: Batanov, O.V., Kravchenko, V.V., 2017. Aktual'ni problemy rokhvytku statutnoho prava v Ukraini (na prykladi mista Kyieva) [Actual problems of development of the statutory law in Ukraine (in the case of Kiev)]. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 5-16. doi: 10.15421/15201712 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 10.04.17

Актуальные проблемы развития статутного права в Украине (на примере города Киева)

А.В. Батанов, В.В. Кравченко

*Институт государства и права им. В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины;
Академия труда, социальных отношений и туризма,
Киев, Украина*

В статье, с учетом отечественного и зарубежного опыта становления и развития муниципального статутного права рассмотрены некоторые концептуальные проблемы разработки и принятия устава территориальной общины города Киева, его места и роли в системе локальных нормативных актов города. Выделены критерии, которым должны соответствовать уставы территориальных общин, определить их функции. Формулируются институциональные и функциональные факторы модернизации существующей на сегодня в г. Киеве системы муниципального управления и предпосылки разработки и принятия новой редакции Устава территориальной громады. Киева с учетом практики применения действующей редакции, предложена модель его структуры. Предпринята попытка прогнозировать юридические, политические, социально-экономические, психологические и другие последствия принятия и применения новой редакции Устава территориальной громады. Киева

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальная община; устав территориальной общины; уставная нормотворчество; муниципальная реформа

Постановка проблеми. Актуальність теми та постановка проблеми. Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове становлення муніципального права як самостійної галузі права, обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел права, а також утворення науково-обґрунтованої концепції статутної нормотворчості.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуального, так і конституційно-правового забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб'єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у тому числі, статутного, регулювання муніципальних відносин, а, з іншого боку, цілеспрямована політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб'єктів публічно-владних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад.

Також, серед актуальних проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити питання щодо визначення місця статуту територіальної гро-

мади у системі джерел права, з'ясування ролі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні у правовій системі, дослідження її сутнісних та структурно-функціональних характеристик тощо. Здебільшого сучасна правова теорія не містить чітких відповідей на проблемні питання утворення й реалізації норм статутів територіальних громад, а також процесуального забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. У цьому аспекті особливо актуалізується проблематика принципів і методів статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, розробка загальних процедур, на основі яких мають розроблятися, прийматися та застосовуватися статuti територіальних громад, тлумачитися їх зміст.

Актуальність проблематики підсилюється ще й тим, що сьогодні активізувалася робота з підготовки і проведення муніципальної реформи. Адже питання реформування місцевого самоврядування відноситься до числа пріоритетних напрямів діяльності Конституційної Комісії, утвореної у 2015 році Президентом України П. О. Порошенком. Слід констатувати, що результативність реформаторських дій держави у сфері місцевого самоврядування значною мірою залежить від самоврядної активності самого населення, має спиратися на його самоорганізацію та ініціативу. У зв'язку з цим, колосальний потенціал закладено у статутах територіальних громад, які, як свідчить зарубіжний досвід, є одним з найбільш ефек-

тивних нормативно-правових інструментів локальної саморегуляції.

Аналіз досліджень і публікацій. Сьогодні зарубіжна і вітчизняна юридична наука характеризується глибоким теоретичним та методологічним аналізом правосуб'єктності усіх елементів системи місцевого самоврядування, напрямів та видів їх діяльності, форм та методів взаємодії між місцевим самоврядуванням та державною владою тощо. Вивченню теоретичних засад інституціоналізації та конституювання місцевого самоврядування, його правових, економічних, правових, територіальних основ, присвячені праці багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права, зокрема, зробили М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, В. Р. Барський, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, М. О. Петришина, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, Н. О. Чудик та ін.

Особливо слід виділити здобутки вітчизняних науковців, які досліджували проблематику статутів територіальних громад та муніципальної нормотворчості на дисертаційному рівні. Зокрема, йдеться про праці В. Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» [2], І. О. Зайцевої «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні» [3], Д. Д. Заяць «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні» [4], І. В. Ідесіс «Статuti територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» [5], Т. О. Калиновської «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні» [6], М. О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» [7] та Н. О. Чудик «Статут територіальної громади як джерело конституційного права України» [8].

Втім, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права в Україні, залишається ще чимало прогалин, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Недослідженими залишаються питання теоретико-методологічних засад статутної нормотворчості у місцевому самовря-

дуванні в контексті конституційно-правової модернізації, реформування адміністративно-територіального поділу, раціоналізації та оптимізації організаційних структур та функцій муніципального управління, сталого розвитку територіальних громад тощо. Особливо відчутними ці проблеми є у територіальних громадах великих міст, у тому числі й насамперед територіальній громаді міста Києва.

Мета дослідження. У рамках цієї публікації, автори, спираючись на наукові здобутки вітчизняних вчених та експертів з питань місцевого самоврядування та муніципальної статутної нормотворчості, здійснюють спробу розглянути деякі концептуальні проблеми удосконалення та розвитку статутної регламентації місцевого самоврядування у м. Києві.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що у м. Києві частково закладено базові локально-правові засади місцевого самоврядування, зокрема, на основі чинного законодавства України прийнято Статут територіальної громади, ряд інших локальних нормативно-правових актів, які створюють правові та організаційні основи діяльності Київської міської ради, її виконавчого органу, органів самоорганізації населення, а також реалізації права киян на місцеву ініціативу, громадські слухання, петиції тощо.

Втім, серед цих актів особливе та унікальне місце займає саме статут територіальної громади – своєрідна «комунальна конституція» міста. Світовий досвід свідчить, що саме муніципальні статuti (хартії) дають територіальним громадам можливість самостійно в межах закону обрати структуру свого муніципального управління, забезпечуючи своєрідний плюралізм форм місцевої демократії. Вони конкретизують та адаптують до місцевих умов численні закономірності, впорядковують їх у логічному викладенні, сприяють виникненню у населення правильних та досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування, створюють легальні умови для формування і впровадження прав та інтересів членів територіальної громади, що обумовлені природою місцевого самоврядування (так званих муніципальних прав та інтересів)

На основі аналізу наукових публікацій, вітчизняного та зарубіжного досвіду локальної нормотворчості можна зробити висновок, що

статут територіальної громади міста має відповідати таким критеріям:

законність – відповідність чинному законодавству, здатність розвивати його та, по можливості, нівелювати існуючі в ньому правові колізії та прогалини;

політична нейтральність – здатність забезпечувати умови для реалізації сталої, послідовної міської політики незалежно від змін у політичній сфері;

системність – здатність забезпечувати комплексний підхід до регламентації об'єкту регулювання та створення певної цілісності, єдності;

креативність – здатність поєднувати адміністративні та демократичні методи управління;

спадкоємність – здатність зберігати стабільні умови життєдіяльності територіальної громади при обранні представницьких органів нового скликання;

динамізм – здатність своєчасно реагувати на зміни чинного законодавства та трансформаційні процеси в українському суспільстві тощо.

Здійснюючи регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади міста, статут здійснює такі основні функції:

легітимну – визначення легітимності територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування міста;

управлінську – визначення умов для ефективного управління у територіальній громаді міста;

регуляторну – встановлення загальних норм регулювання взаємин між суб'єктами місцевого самоврядування міста;

правотворчу – уточнення правового поля діяльності суб'єктів місцевого самоврядування міста;

інноваційну – забезпечення динаміки розвитку міста відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів;

реформаторську – створення передумов для реформування життя міста;

правоустановчу – визначення прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста;

правозахисну – визначення гарантій прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста, відпові-

дальності та способів їхнього захисту;

етичну – визначення норм та правил взаємин суб'єктів місцевого самоврядування міста тощо.

У сучасних умовах статут стає своєрідним «індикатором» здатності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно в межах Конституції та законів вирішувати всі питання місцевого значення, він відіграє роль ефективного нормативно-правового інструменту реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Від часу прийняття чинного Статуту територіальної громади міста Києва у 2002 р. та базових локальних нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, його здійснення у м. Києві відбувалося фактично лише на рівні Київської міської ради, її виконавчого органу та Київського міського голови, оскільки у силу низки об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх причин, територіальна громада м. Києва та інші суб'єкти локальної самоорганізації виявилися неспроможними виконувати функції та повноваження місцевого самоврядування або ж їх безпосередня участь у їх здійсненні носила суто формальний характер (місцеві вибори, функціонування органів самоорганізації населення тощо). Подекуди вони взагалі були усунені від цього процесу.

Існуюча на сьогодні у м. Києві модель організації та функціонування місцевого самоврядування та її локальна нормативно-правова основа не задовольняють потреб територіальної громади та її членів – жителів м. Києва (киян) і не в повній мірі відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, сучасним стандартам муніципальної демократії.

Функціонування місцевого самоврядування у міській територіальній громаді та її структурних складових – територіальних мікроколективів жителів районів у місті, мікрорайонів, кварталів тощо не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку киян, їх самоорганізації та самодіяльності на основі принципів субсидіарності та децентралізації, самореалізації їх ініціатив та творчого потенціалу, захисту їх муніципальних прав, надання їм органами місцевого самоврядування міста високоякісних і доступних адміністра-

тивних, соціальних та інших послуг тощо.

У зв'язку з цим, можна визначити наступні інституційні та функціональні чинники модернізації існуючої на сьогодні у м. Києві моделі місцевого самоврядування та передумови розробки та прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва:

неспроможність територіальної громади – у силу вкрай суперечливого муніципального розвитку м. Києва, жителі якого – кияни, так і не стали повноцінною та дієздатною у політико-правовому та соціально-економічному відношенні територіальною громадою, у тому числі внаслідок відсутності якісного та функціонального статуту. Чинний Статут не є документом, який сприяє процесу формування територіальної громади м. Києва (муніципалізації), тобто муніципальної спільноти (а не просто математичної сукупності, як це фактично є сьогодні) людей – жителів (киян), об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань тощо;

відсутність субсидіарності та реальної децентралізації у місті – у силу низки причин, у тому числі відсутності якісного статутного регулювання муніципального життя, територіальна громада м. Києва, по-суті, носить факультативний або другорядний у порівнянні з іншими суб'єктами міської влади характер, що суперечить Конституції України та усім міжнародним стандартам місцевого самоврядування;

фіктивність та номінальний характер – чинний Статут територіальної громади м. Києва так і не став документом з установчою природою: жодного самостійного значення у процесі формування самоврядування територіальної громади у будь-якій сфері міського життя (господарсько-економічній, соціальній, духовно-культурній, організаційно-правовій, інформаційній тощо) з точки зору його реальності він не відіграє;

дисфункціональність – чинний Статут територіальної громади м. Києва визначає питання, які, головним чином, вже врегульовані Конституцією та законами, тобто функцію муніципально-правового статутного регулювання не здійснює;

юридична сила та дія по вертикалі – враховуючи, що за своєю природою та характером функцій статут територіальної громади повинен мати вищу юридичну силу щодо інших локальних актів, які приймаються без-

посередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто у вертикалі локальних актів він має бути пріоритетним документом, місце чинного Статуту територіальної громади м. Києва в ієрархії муніципальних актів столичної влади має суто номінальний характер;

дія по горизонталі – статут територіальної громади має бути основою для подальшої локальної нормотворчості, тобто створювати оптимальні умови для розвитку усієї локальної системи актів місцевого самоврядування. Правотворча та комунікативна роль чинного Статуту територіальної громади м. Києва в формуванні та розвитку розвиненої системи муніципальних актів столичної влади майже не відчутна;

історична пам'ять – статuti та установчі акти територіальних громад мають давню традицію і відігравали, свого часу надзвичайно важливу роль в історії становлення та розвитку різноманітних форм місцевого самоврядування у м. Києві (самоврядність та особливе значення Києва за часів України-Руси, Повість временних літ, Руська Правда, Уставна грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам 1494 р. щодо київських вільностей та прав на самоврядування, Жалувана грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам про звільнення їх від оплати мита 1497 р., Уставна великокняжа грамота Київському війську і міщанам про воеводські прибутки 1499 р., Уставна підтверджувальна грамота жителям київської землі 1507 р., Жалувана грамота польського короля Сигізмунда Августа місту Києву 1545 р., Конституція Пилипа Орлика 1710 р. тощо). Історичні особливості здійснення місцевого самоврядування визначаються у якості мети, яка має враховуватися при прийнятті статуту територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Втім чинний Статут територіальної громади м. Києва не відображає муніципальну історію Києва та муніципальні традиції його територіальної громади;

столичні функції – м. Київ відповідно до Конституції України є столицею України, зокрема: 1) політичним центром держави; 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради

України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; 3) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Також м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів. Київ є місцем розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наявність столичних функцій не має приводити до ігнорування, зменшення, звуження, нівелювання муніципальних прав киян;

демографічні проблеми та територіально-просторові особливості – на великій території (836 кв. км.), проживає значна кількість людей – Київ є найбільшим містом України і сьомим за чисельністю населення у Європі. Станом на 1 серпня 2016 рік наявне населення у Києві становило 2 908 249 осіб, постійне дещо менше – 2 866 942. За останніх десяти років населення міста стабільно зростає в середньому на 20 тис. осіб за рік. У місті розташований колосальний житловий фонд, багаточисельні будівлі різних державних та комунальних установ і організацій, об'єкти промисловості та транспорту, що має знайти своє відображення у новому Статуті територіальної громади м. Києва;

фінансово-економічні особливості – перспективи розвитку територіальної громади м. Києва пов'язані з закріпленням позитивних тенденцій останніх років, їх поглибленням на основі використання цілого ряду можливостей і особливостей, зокрема: вигідне географічне розташування на перехресті численних транспортних шляхів сполучення, що створює передумови для поглиблення торговельних відносин; високий професійний, освітній і культурний рівень киян, наявність висококваліфікованих інженерів, технологів, робітників і службовців-менеджерів, відносна дешевизна робочої сили порівняно з зарубіжними країнами, міграційний приплив кваліфікованої робочої сили; потужний економічний потенціал, розвинена система комунікацій; великий культурний і туристично-рекреаційний потенціал, сконцентрований у мережі об'єктів культури і мистецтва, унікальних природних пам'яток; унікальність пам'яток історії, культури й архітектури підвищують його туристично-екскурсійні можливості;

привабливість з точки зору престижності проживання, якості середовища життєдіяльності, різноманітності культурно-мистецьких і суспільних подій; можливості для подальшого просторового розвитку – наявність майданчиків перспективної забудови високої цінності, резерви планувального каркасу, значні територіальні ресурси у власності територіальної громади м. Києва тощо. Ситуація, яка склалася у зв'язку з особливостями положення м. Києва як столиці України, безумовно, не може не впливати, а в певних випадках і детермінувати особливості організації та діяльності публічно-владних структур міста, його внутрішньо муніципального територіального устрою, нормативно-правової фіксації цих особливостей, в т. ч. муніципальної статутної регламентації.

Вказані та інші фактори, свідчать про те, що чинний Статут територіальної громади м. Києва по-суті виконав свою роль як основного локального акту саморегуляції територіальної громади міста, вичерпав свої функціональні можливості. За цих умов, об'єктивно постає питання щодо прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва, який матиме абсолютно інше предметно-функціональне значення та структурне наповнення, займатиме вирішальну роль у системі нормативно-правового регулювання питань самоврядування та самоорганізації територіальної громади міста Києва.

На сьогодні актуалізується питання щодо запровадження різних інноваційних варіантів побудови системи муніципального управління в місті, що може становити предмет широкого громадського та експертного обговорення з тим, щоб обрати та закріпити в новій редакції Статуту найбільш оптимальну для м. Києва модель, сформулювати механізми процесу реалізації та захисту муніципальних прав киян.

Безумовно, нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування в Києві поєднує у собі ті особливості, які притаманні йому як місту з особливим статусом – столиці України, територіальна громада якого становить майже 3 млн жителів. В основі нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в Києві – Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення»,

«Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори» тощо.

Визначальну роль у формуванні та здійсненні самоврядування територіальної громади м. Києва мають відігравати фундаментальні міжнародні муніципальні стандарти, насамперед, положення Європейської Хартії місцевого самоврядування, додаткового протоколу до неї, Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовтня 2007 р., Європейської хартії міст II – Маніфест нової урбаністики (Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 269 (2008), 29 травня 2009 р.), Європейської ландшафтної конвенції (20 жовтня 2000 р.), Екологічної Угоди Міст (5 червня 2005 р.), інших міжнародних актів, які містять багато положень, які безпосередньо пов'язані із процесами інституціоналізації та функціонування громадянського суспільства та локальної демократії.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування у м. Києві, є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Це регламент Київської міської ради, рішення Київської міської ради, розпорядження Київського міського голови тощо.

Водночас, конституюючим локальним нормативно-правовим актом безперечно має нова редакція Статуту територіальної громади м. Києва.

Можна запропонувати наступну модель структури нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва:

Преамбула, у якій чітко визначатимуться предмет Статуту, його законодавча основа, мета прийняття.

Розділ I. Загальні положення, який міститиме лаконічний історичний нарис про м. Київ (заснування, надання магдебурзького права – самоврядні традиції, набуття статусу столиці, звання міста-героя тощо), визначатиме особливості статусу м. Києва як столиці України, статусні характеристики територіальної громади м. Києва (членство в громаді), пам'ятні дати та святкові дні територіальної громади м. Києва (день міста, храм тощо), почесні звання територіальної громади м. Києва (почесний громадянин міста – критерії присвоєння, порядок ініціювання та розгляду питання про присвоєння, спеціальні відзнаки),

нагороди та відзнаки територіальної громади із зазначенням дати заснування, особливості символіки територіальної громади м. Києва (герб, прапор, гімн – опис, дата затвердження) тощо.

Розділ II. Межі території громади та її географічне положення, у рамках якого регламентуватиметься територія громади як окремої адміністративно-територіальної одиниці, яка не входить до складу жодної іншої адміністративно-територіальної одиниці, закріплюватиметься площа міста, демографічна характеристика громади, гідрографічна сітка, площа лісового та паркового фонду, наявність родовищ корисних копалин, стан їх розробки, наявність функціональних зон – територіальні зони зі спеціальним статусом (історико-заповідні, лісопаркові, промислові тощо), загальний порядок найменування, перейменування територіальних об'єктів громади – територіальних зон зі спеціальним статусом, вулиць, мікрорайонів, проспектів, бульварів, провулків, майданів (площ), мостів, парків, скверів тощо, засади взаємовідносин територіальної громади м. Києва з іншими громадами, міжнародних зв'язків, в т. ч. побратимські зв'язки, перелік громад, з яким межує територіальна громада м. Києва (з півночі, півдня, заходу, сходу) тощо.

Розділ III. Правова основа Статуту, у рамках якого закріплюватиметься порядок затвердження Статуту, внесення до нього змін (включаючи процедуру громадського обговорення), визначатиметься юридична сила Статуту (найвища щодо всіх інших муніципальних актів, за винятком тих, що затверджуються на місцевому референдумі), закріплюватиметься принцип, згідно з яким правові акти органів міського самоврядування громади та їхніх посадових осіб, що суперечать цьому Статуту, не підлягають застосуванню і виконанню, визначатимуться засади лобювання та захисту прав і законних інтересів територіальної громади, її членів при прийнятті нових законодавчих актів, участі громади у муніципальному нормотворчому процесі тощо.

Розділ IV. Взаємовідносини територіальної громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями, яким визначатимуться загальні засади взаємовідносин з органами виконавчої влади, діяльність яких

поширюється на територію громади, взаємовідносин з органами судової влади, прокуратури, іншими правоохоронними органами, підприємствами, установами і організаціями, що перебувають на території громади, окремо – з об'єктами комунальної власності міста. Також у даному розділі міг би знайти своє втілення принцип підтримки територіальною громадою корпоративної соціальної відповідальності, благодійництва, меценатства та спонсорства

Розділ V. Сталій розвиток міста, у якому визначатимуться засади та способи планування розвитку міста (генеральний план розвитку міста, Стратегія соціально-економічного та культурного розвитку тощо), надаватимуться характеристики Генерального плану як основного виду містобудівної документації територіальної громади, який визначає довгострокову політику щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території громади з урахуванням як історичних традицій забудови, збереження та відновлення історичних об'єктів, так і сучасних потреб розвитку і новітніх тенденцій містобудування, Стратегії соціально-економічного та культурного розвитку, що має затверджуватися на строк не менше як двох каденцій депутатів Київщини. Завдання, що мають бути вирішені в процесі стратегічного планування. У цьому розділі може фіксуватися характеристика короткотермінового планування соціально-економічного та культурного розвитку громади, визначатися засади муніципального замовлення в контексті стратегічного планування, організаційно-правові основи взаємовідносин міста з областю, співробітництво територіальної громади міста з територіальними громадами Київської області в сфері соціально-економічного та культурного розвитку (міжмуніципальне співробітництво) тощо.

Розділ VI. Загальні засади організації та функціонування системи місцевого самоврядування має закріплювати структуру системи місцевого самоврядування та принципи функціонування суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Розділ VII. Територіальна громада – первинний суб'єкт права на місцеве самоврядування має надавати характеристику територіальної громади як первинного суб'єкта права на місцеве самоврядування (в тому числі – характеристика внутрішньої структури тери-

торіальної громади: жителі районів у місті, жителі мікрорайонів тощо), встановлювати правоздатність (цивільно-правова, господарсько-правова) територіальної громади м. Києва, закріплювати питання виключної компетенції територіальної громади м. Києва, а також, можливо, перелік питань, які не може безпосередньо вирішувати територіальна громада. У цьому ж розділі могли б визначитися засади партисипативної демократії – коротка характеристика кожної з окремих форм: місцевий референдум, загальні збори, громадські слухання, петиції, місцеві ініціативи, консультативно-дорадчі органи, громадські роботи тощо.

У Розділі VIII. Схема муніципального управління в територіальній громаді варто було б визначити систему органів муніципального управління, принципи розподілу відповідальності між різними рівнями управління, засади громадського контролю за діяльністю органів муніципального управління та їх відповідальності.

У Розділі IX. Права та обов'язки членів територіальної громади міста варто було б здійснити градацію членів територіальної громади за обсягом право- та дієздатності на дві категорії: повноправні члени територіальної громади: громадяни України – жителі громади, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві вибори» мають активне виборче право. Зазначені особи володіють муніципальною право- та дієздатністю в повному обсязі, та члени територіальної громади з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю: жителі громади, які є іноземцями, особами без громадянства; неповнолітні громадяни України; громадянами України, яких визнано судом недієздатними або такі, що перебувають на строковій військовій службі чи відбувають покарання в місцях позбавлення волі. У цьому ж розділі міг би знайти закріплення принцип, згідно з яким особи, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування» і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України не зареєстрували своє місце проживання в м. Києві, але які володіють нерухомим майном (нерухомістю) на території міста, працюють на території громади, ведуть іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до міського бюджету, користуються усіма правами членів міської громади, окрім актив-

ного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях та права місцевої ініціативи. Рішенням Київської міської ради для цієї категорії осіб можуть встановлюватись право користування інфраструктурою міста, а також порядок отримання соціальних, освітніх, медичних та інших послуг на рівних умовах з членами територіальної громади.

У даній частині нової редакції Статуту, варто було б закріпити принцип, згідно з яким права члена територіальної громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) членів територіальної громади за місцем проживання, надаються також Почесним громадянам м. Києва незалежно від місця їхнього проживання, а також, за рішенням Київської міської ради – особам, які не є членами міської громади, але отримали у відповідності із Законом України «Про правовий статус і права закордонних українців» статус закордонного українця або мають значні, офіційно визнані заслуги перед територіальною громадою Києва.

Центральним питанням, яке мало б знайти закріплення у даному розділі Статуту, це встановлення переліку прав членів міської територіальної громади, які доцільно визначати як додаткові до встановлених Конституцією і законами України. Зокрема, до нього можна було б включити: 1) забезпеченість якісною питною водою; 2) якісне електропостачання; 3) ефективна система прибирання та вивезення сміття з вулиць, прибудинкових територій та під'їздів багатоквартирних будинків у населених пунктах громади; 4) забезпеченість належним транспортним сполученням – як внутрішнім так і зовнішнім; 5) розгалуженість і якість доріг; 6) освітленість вулиць і під'їздів будинків у темну пору доби; 8) забезпечення тиші на вулицях та у житлових будинках у нічну пору; 9) ефективна система безпеки громадян та захисту їхнього майна (боротьба зі злочинністю; охорона громадського порядку, попередження та ліквідація наслідків стихійного лиха); 10) наявність умов для своєї зайнятості; 11) доступність та якість медичних послуг відповідно до державних стандартів; 12) доступність та якість освітніх послуг відповідно до державних стандартів; 13) ефективна система надання побутових послуг;

14) доступність та якість мобільного зв'язку та інтернет-мереж; 15) забезпеченість місцями для відпочинку і дозвілля; 17) забезпеченість закладами культури (бібліотеки, будинки культури, кінотеатри тощо); 18) вільний доступ до усіх природних об'єктів та угідь в межах громади – лісів, берегів рік та озер тощо.

Можна було б закріпити принцип, згідно з яким у своїй діяльності із задоволення потреб членів територіальної громади органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, органи самоорганізації населення, комунальні підприємства, установи та організації керуються політикою якості, яка затверджується Київською відповідно до міжнародних стандартів якості, зокрема, ISO 9001.

Перелік обов'язків членів територіальної громади міг би визначатися за аналогією з переліком їх муніципальних прав. Зокрема, до їх переліку можна було б включити обов'язки: 1) збереження та розвиток традицій, звичаїв та особливостей територіальної громади, шанобливе ставлення до її історії, до об'єктів історико-культурної спадщини; 2) сприяння сталому розвитку територіальної громади; 3) недискримінації та толерантного ставлення до усіх членів територіальної громади незалежно до їхнього етнічного походження, віросповідання, політичних переконань тощо; 4) сприяння реалізації права членів територіальної громади на задоволення передбачених цим Статутом основних соціально-побутових, економічних, безпекових, культурно-духовних потреб; 5) бережливе ставлення до довкілля, зелених насаджень, екології території громади.

У цьому розділі варто закріпити механізми захисту прав членів територіальної громади. Зокрема, по-перше, з метою захисту прав і свобод членів територіальної громади, їх окремих категорій (пенсіонери, інваліди, ветерани війни, репресовані, національні меншини, вимушені переселенці, учасники АТО тощо) рішенням Київської ради може бути запроваджено інститут Громадського уповноваженого територіальної громади з питань захисту їхніх прав (Муніципальний омбудсман); по-друге, з метою дотримання прав дітей (осіб у віці до 14 років) і підлітків (осіб у віці від 14 років до 18 років) – інститут Громадського уповноваженого територіальної громади з

прав дітей і підлітків (Дитячий омбудсман).

Розділ X. Матеріальна та фінансова основи територіальної громади міг би закріплювати принцип права територіальної громади на комунальну власність, загальні засади визначення переліку об'єктів права комунальної власності, встановлювати загальний порядок обліку об'єктів комунальної власності територіальної громади, що має здійснюватися у відкритому Реєстрі таких об'єктів, який знаходиться на офіційному веб-сайті територіальної громади.

Можливо доцільно встановити перелік інформаційних ресурсів, що мають міститися в Реєстрі. З метою запровадження належного громадського контролю за використанням об'єктів комунальної власності територіальної громади могла б утворюватися Громадська інвентаризаційна комісія територіальної громади, до складу якої включались би представники інститутів громадянського суспільства міста, які мають належний рівень кваліфікації.

У цьому ж розділі могла б визначитися структура фінансової основи територіальної громади, закріплюватися питання складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності бюджету територіальної громади із забезпеченням прозорості бюджетного процесу та запровадження партисипаторного бюджету (бюджету участі) тощо.

Завершували б нову редакцію Статуту територіальної громади міста Києва Розділ XI. Внесення змін до Статуту та Розділ XII. Прикінцеві положення, які, як правило, є традиційними для такого роду документів.

На наше переконання, в зв'язку з прийняттям нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва можна очікувати наступні юридичні, політичні, соціально-економічні, психологічні та інші наслідки його застосування:

- створюватимуться локальні нормативно-правові передумови для становлення територіальної громади м. Києва як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, внаслідок чого вона зможе безпосередньо реалізовувати свою соціально-політичну та господарсько-економічну правосуб'єктність, вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення;

- створюватимуться локальні нормативно-

правові засади розподілу повноважень та відповідальності між суб'єктами системи місцевого самоврядування у м. Києві;

- визначатимуться особливості правосуб'єктності жителів – членів територіальної громади м. Києва як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування, що сприятиме створенню муніципально-правових можливостей їх самоорганізації, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, стимулюватиме розвиток різних форм господарсько-економічної, соціально-культурної та політичної активності за місцем проживання.

Висновки:

1. Статут територіальної громади займає особливе місце в системі локальних муніципальних нормативно-правових актів, виступає своєрідним «індикатором» здатності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно в межах Конституції та законів вирішувати всі питання місцевого значення, він відіграє роль ефективного нормативно-правового інструменту реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

2. Існуюча на сьогодні у м. Києві (як і в інших містах України) модель організації та функціонування місцевого самоврядування, її локальна нормативно-правова основа не задовольняють потреб територіальної громади, завданням муніципальної реформи і не в повній мірі відповідають сучасним стандартам муніципальної демократії.

3. Сьогодні існує нагальна потреба в оновленні статутно-правового регулювання питань організації і функціонування систем муніципального управління в м. Києві в контексті реформи територіальної організації влади та у відповідності до Європейської хартії міст II (маніфест нової урбаністики) [9] та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [10].

4. В структурі оновлених статутів територіальних громад поряд з традиційними доцільно передбачити такі розділи: сталий розвиток територіальної громади, права та обов'язки членів територіальної громади, взаємовідносини територіальної громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями тощо.

5. Статутне регулювання розподілу повноважень має базуватися на принципі субсидіарності, що поширюється на внутрішньоміські території (райони у місті, квартали тощо) та передбачає делегування повноважень загальноміських органів відповідним районним у місті радам, органам самоорганізації населення (їх асоціаціям).

6. Закріплюючи пріоритети сталого розвитку міста в Статуті доцільно передбачити регламентацію таких напрямів муніципальної діяльності як: економічний розвиток, розвиток міської екології, запровадження сучасних

форм урбаністики, забезпечення стійкої мобільності шляхом запровадження різноманітних видів міського транспорту.

7. Оновлення Статуту територіальної громади м. Києва з урахуванням пропозицій, сформульованих в статті, сприятиме створенню локальної нормативно-правові передумови для реального становлення територіальної громади міста, дозволить їй безпосередньо реалізовувати свою соціально-політичну та господарсько-економічну правосуб'єктність, вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170
2. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
3. Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. О. Зайцева. – Маріуполь, 2013. – 236 с.
4. Заяць Д. Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : спец.: 25.00.04 «Міське самоврядування» / Д. Д. Заяць. – Львів, 2010. – 211 с.
5. Ідесіс І. В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.
6. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Т. О. Калиновська. – Київ, 2011. – 250 с.
7. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М. О. Петришина. – Харків, 2010. – 222 с.
8. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н. О. Чудик. – Київ, 2011. – 228 с.
9. Європейської хартії міст II (маніфест нової урбаністики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>.
10. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_946

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini» [The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. 1997. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR) 24, 170 (in Ukrainian).
2. Bars'kyi, V. R., Normotvorchist' predstavnyts'kykh orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini : dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiynе pravo» [Normative representation of representative bodies of local self-government in Ukraine]. 2006. Odesa, 221 (in Ukrainian).
3. Zaytseva, I. O., 2013. Konstytutsiyno-pravove zabezpechennya statutnoyi normotvorchosti u mistsevomu samovryaduvanni v Ukraini: dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiynе pravo; munitsypal'ne pravo» [Constitutional and Legal Provision of Statutory Rulemaking in Local Self-Government in Ukraine]. Mariupol', 236 (in Ukrainian).
4. Zayats', D. D., 2010. Statutne rehulyuvannya systemy mistsevoho samovpyaduvannya v Ukpayini: dyc. na zdobuttya nauk. stup. kand. nauk z depzh. upp. : cps.: 25.00.04 «Mictseve camovpyaduvannya» [Statutory regulation of the local self-propagation system in Ukraine]. L'viv, 211 (in Ukrainian).
5. Idesis, I. V., 2016. Statuty terytorial'nykh hromad ukraiyins'kykh mist: problemy teorii ta praktyky [Statutes of territorial communities of Ukrainian cities: problems of theory and practice]. Uzhhorod, 222 (in Ukrainian).
6. Kalynovs'ka, T. O., 2011. Normatyvno-pravovi akty mistsevykh rad yak orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Regulatory acts of local councils as bodies of local self-government in Ukraine]. Kyiv, 250 (in Ukrainian).
7. Petryshyna, M. O., 2010. Normotvorcha diyal'nist' v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Normative activity in local self-government bodies in Ukraine]. Kharkiv, 222 (in Ukrainian)..
8. Chudyk, N. O., 2011. Statut terytorial'noyi hromady yak dzhereło konstytutsiynoho prava Ukrainy [Statute of a territorial community as a source of constitutional law of Ukraine]. Kyiv, 228 (in Ukrainian).
9. Yevropeys'koyi khartiyyi mist II (manifest novoyi urbanistyky) [European Charter for Cities II (Manifest New Urbanism)]. Access mode:<http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (in Ukrainian).
10. Dodatkovyy protokol do Yevropeys'koyi khartiyyi mistsevoho samovryaduvannya pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of the local government]. Access mode:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_946 (in Ukrainian).

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Адреса: 01601, м. Київ, вул. Трохосвятительська, 4

Кравченко Віктор Віталійович – кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин і туризму
Адреса: 03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3-А

Batanov Oleksandr V. – doctor of Legal sciences, Full Proof.
Institute of State and Law of V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine
Address: 4, Trokhsvyatytelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Kravchenko Viktor V. – PhD in Legal Sciences, Full Proof.
Academy of Labor, Social Relations and Tourism
Address: 3-A, Kil'tseva doroha Str., Kyiv, 03187, Ukraine



Сучасні напрями зарубіжних досліджень у сфері електронного урядування (на прикладі публікацій міжнародного журналу electronic government)

УДК 35.078:681.518

В.М. Дрешпак

doi: 10.15421/15201713 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Дніпро, Україна

Досліджено сучасні тенденції щодо вивчення світовим науковим співтовариством проблематики електронного урядування на основі аналізу публікацій у міжнародному науковому журналі Electronic Government. Зазначено, що особливістю досліджень у сфері електронного урядування є те, що ця сфера невинно та динамічно змінюється під впливом багатьох факторів глобального масштабу, модернізується разом з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та суспільних відносин. Це вимагає більшого ступеня інтеграції українських досліджень у галузі публічного управління та адміністрування до загально-світового наукового контексту. Установлено, що в статтях журналу Electronic Government провідна увага приділяється тематиці, пов'язаній з проблемами техніко-технологічної та соціально-гуманітарної складових функціонування та розвитку електронного урядування, питаннями методології та методики впровадження електронного уряду, безпеки в системах електронного урядування. Рекомендовано орієнтувати дослідження у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» щодо електронного урядування не лише на вирішення актуальних завдань суб'єктів управління, але й на розв'язання проблем широкого використання технологій електронного урядування громадянами.

Ключові слова: публічне управління; електронний уряд; електронна демократія; інформаційно-комунікаційні технології; інформаційне суспільство

Modern trends in international researches in the sphere of electronic governance (in the case of publications of the international journal Electronic Government)

V. M. Dreshpak

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

Current trends of studying the problems of electronic government by world scientific community have been revealed in the article using the analysis of publications in the international journal Electronic Government. It has been noted that the peculiarity of modern research in the sphere of electronic government is that this sphere is changing constantly and dynamically under the influence of many factors and is being modernized together with the development of information and communication technologies and social relations. This requires a bigger degree of integration of Ukrainian researches in the sphere of public administration with the global scientific context, more active introduction of the foreign researches' materials on electronic government issues to the scientific Ukrainian use, study of foreign approaches on publications in scientific periodicals of the industry. The survey was conducted on the basis of Electronic Government, an International Journal, which has been published since 2004 in the UK and is submitted to the international Scientometrics Scopus database and publishes materials in the sphere of «Public administration». It has been found that the key topics of the journal relate to the current practice and studies of various aspects of electronic government in different countries. In particular, the analyzed publications of 2015 - 2017 years provide a broad picture of the situation with e-government in the world and reveal specific problems of

Цитування даної статті: Дрешпак В.М. Сучасні напрями зарубіжних досліджень у сфері електронного урядування (на прикладі публікацій міжнародного журналу electronic government) / В.М. Дрешпак // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 17-26.

Citation of this article: Dreshpak, V. M., 2017. Suchasni napryamy zarubizhnykh doslidzhen' u sferi elektronnoho uryaduvannya (na prykladi publikatsiy mizhnarodnoho zhurnalu electronic government) [Modern trends in international researches in the sphere of electronic governance (in the case of publications of the international journal Electronic Government)]. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 17-26. doi: 10.15421/15201713 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 12.04.17

different states according to the level of development of their e-government powers. The authors of these articles are scientists from 24 countries. They have studied the problems of electronic government in 14 states and the global problems of electronic government. For example, the magazine focuses on issues related to technological, social and humanitarian components of functioning and development of electronic governance, issues of methodology and methods of implementation of electronic government, security in systems of electronic government. As a result, it has been recommended by the author to focus researches of Ukrainian scientists in the sphere of «Public Management and Administration» concerning electronic government not only on solving urgent challenges of management subjects, but also on solving problems of widespread use of electronic government technologies by citizens, and on solving the security issues in electronic government systems, local problems of implementation, operation and development of electronic government at the level of local communities.

Keywords: public administration; electronic government; electronic democracy; information and communication technologies; information society

Современные направления зарубежных исследований в сфере электронного управления (на примере публикаций международного журнала Electronic Government)

В.М. Дрешпак

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

Исследованы современные тенденции по изучению проблематики электронного управления мировым научным сообществом на основе анализа публикаций в международном научном журнале Electronic Government. Указано, что особенностью исследований в сфере электронного управления есть то, что эта сфера неудержимо и динамично изменяется под влиянием многих факторов глобального масштаба, модернизируется вместе с развитием информационно-коммуникационных технологий и общественных отношений. Это требует большей степени интеграции украинских исследований в отрасли публичного управления и администрирования в общемировой научный контекст. Установлено, что в статьях журнала Electronic Government ведущее внимание уделяется тематике, связанной с проблемами технико-технологической и социально-гуманитарной составляющих функционирования и развития электронного управления, вопросами методологии и методики внедрения электронного правительства, безопасности в системах электронного управления. Рекомендовано ориентировать исследования в отрасли знаний «Публичное управление и администрирование», касающиеся электронного управления, не только на решение актуальных задач субъектов управления, но и на решение проблем широкого использования технологий электронного управления гражданами.

Ключевые слова: публичное управление; электронное правительство; электронная демократия; информационно-коммуникационные технологии; информационное общество

Постановка проблеми. В умовах розвитку інформаційного суспільства та модернізації публічного управління увагу науковців, які займаються проблематикою державного управління, усе частіше привертає проблематика, пов'язана зі сферою електронного урядування. Особливістю досліджень цієї сфери при цьому є те, що вона, як об'єкт вивчення, неперинно та динамічно змінюється, модернізується разом з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та суспільних відносин, знаходячись під впливом багатьох факторів глобального масштабу. Це обумовлює швидке старіння отриманих знань і спонукає дослідників більш оперативно обмінюватися результатами наукових досліджень, а

практиків – шукати для реалізації найновіші ідеї. До того ж надзвичайно важливим для дослідників і фахівців зазначеної сфери є розуміння загальносвітового контексту тенденцій розвитку електронного урядування. Зокрема, вивчення та порівняльний аналіз розвитку електронного урядування у різних країнах світу, що здійснюється кожні два роки Департаментом з економічних і соціальних питань ООН (UNDESA) за індексом розвитку електронного уряду EGDI (E Government Development Index) [22], формує своєрідну атмосферу змагальності між національними урядами та організаціями цієї сфери, стимулює до вивчення та поширення провідного досвіду інших держав, не дозволяє зацикли-

тися суто на національній проблематиці та специфіці електронного урядування.

З урахуванням зазначеного, успішність планування та здійснення наукових досліджень щодо електронного урядування в Україні, а, відтак, і актуальність для вітчизняної практики публічного управління отриманих результатів значною мірою залежатиме від того, наскільки тематика праць українських учених відповідатиме світовим тенденціям. Актуальність цього дослідження також обумовлена необхідністю: більшої інтеграції вітчизняних досліджень у галузі публічного управління та адміністрування в цілому до загальносвітового наукового контексту; активнішого введення в український науковий обіг матеріалів зарубіжних досліджень з сучасної проблематики публічного управління, зокрема щодо різних аспектів формування, використання та розвитку інструментів електронного урядування; вивчення зарубіжних підходів щодо видання наукової періодики зазначеної галузі, що дозволить просувати українські наукові видання з публічного управління та адміністрування до міжнародного науково-інформаційного простору.

Аналіз досліджень і публікацій. Спеціальних наукових розвідок українських науковців, аналітичних оглядів щодо актуальних напрямів зарубіжних досліджень у галузі електронного урядування на цей час нами не виявлено. Разом з тим, у кожній науковій праці, присвяченій окремим аспектам електронного урядування та електронної демократії, безперечно досліджуються ті чи інші напрями вивчення окремих складових зазначеної проблематики. Результати таких досліджень подані у працях Н. Грицяк, В. Дзюндзюка, І. Жилиєва, О. Карпенка, П. Клімушина, О. Орлова, С. Полумієнка, А. Семенченка, А. Серенка, С. Чукут, інших науковців. Разом з тим, зазначені вище умови вимагають постійного моніторингу та багатоаспектного аналізу фахових зарубіжних наукових праць за сучасними напрямками досліджень електронного урядування, що й обумовлює актуальність цього дослідження.

Метою дослідження є виявлення сучасних тенденцій у вивченні світовим науковим співтовариством проблематики електронного урядування на основі аналізу публікацій у спеціалізованому міжнародному журналі Electronic Government.

Виклад основного матеріалу. Це дослідження ґрунтується на вивченні публікацій міжнародного журналу Electronic Government [9] («Електронний уряд») за 2015 – 2017 роки. Міжнародний науковий журнал Electronic Government є щоквартальником і виходить у світ з 2004 року у Великобританії у видавництві Inderscience Publishers, внесений до міжнародної наукометричної бази даних Scopus і публікує матеріали у галузі «Публічне управління». До речі, це не єдине видання такого профілю у зазначеному видавництві. З 2007 року тут також щоквартально виходить International Journal of Electronic Governance [12] («Міжнародний журнал з електронного урядування»), що також внесений до міжнародної наукометричної бази даних Scopus і публікує результати досліджень у галузі «Публічне управління». На окремих етапах нашого дослідження ми будемо порівнювати деякі параметри цих двох журналів, що дозволить виявити притаманні їм спільні та відмінні риси, а також виявити певні тенденції та підходи, характерні для таких наукових видань.

Ключова тематика журналу Electronic Government стосується саме поточної практики та досліджень різних аспектів електронного урядування. При цьому акцентується не лише на техніко-технологічних аспектах зазначеної проблематики. Значна увага приділяється соціальним і гуманітарним складовим упровадження, застосування та розвитку електронного урядування. Так, до провідної тематики журналу редколегією віднесено такі питання:

- проблема цифрового розриву, соціальна ізоляція людини в інформаційну добу, розвиток інформаційних технологій у сільській місцевості;
- ефективність, прозорість, безпека і довіра в сучасному інформаційному просторі;
- електронне урядування, електронна демократія та електронне голосування;
- електронні платежі, державні закупівлі та електронне оподаткування;
- реінжиніринг адміністративних процесів, планування ресурсів підприємств та мереж постачання;
- взаємодія «людина-комп'ютер»;
- сховища даних, автоматична ідентифікація об'єктів;
- системи управління знаннями, іннова-

ційність в інтелектуальному (електронному) уряді;

- інтеграція інфраструктури і сумісність систем електронного урядування;

- мобільне або «всюдишуще» місто /супільство;

- електронна готовність та електронні бізнес-моделі;

- «смарт»-уряд;

- Інтернет речей (IoT) в державних послугах;

- застосування хмарних обчислень в управлінні;

- програмне забезпечення як послуга (SAAS), платформа як послуга (PaaS) та інфраструктура як послуга (MAAN).

Для порівняння, в International Journal of Electronic Governance як пріоритетні редакцією визначено такі тематичні напрями:

- електронні: нормотворчість, вироблення державної політики, демократичні процеси на всіх рівнях;

- цифрове громадянство, електронна деліберация, цифрові технології досягнення консенсусу;

- розширення цифрових можливостей для участі громадян, електронна комунікація під час формування політики та демократичного управління;

- електронне урядування: платформи, цифровий зв'язок, дефіцит демократії;

- електронне корпоративне управління та дипломатія, електронне урядування у віртуальних організаціях;

- багаторівневе та національне електронне управління: державне, корпоративне, неполітичне;

- електронне самоврядування та співробітництво, саморегульовані Інтернет-спільноти та мережі;

- відкриті, саморегульовані моделі, модель «рівний-рівному», міжгалузеві теорії;

- комунікаційні технології, технології змісту, технології взаємодії, когнітивні технології;

- моделювання процесів, ділові ігри;

- громадська, політична, інституційна легітимація;

- організаційний, навчальний, юридичний, фінансовий аспекти електронного урядування;

- соціальні аспекти, віртуальна соціальна поведінка, побудова спільнот;

- психологічні та когнітивні аспекти, віртуальне пізнання, розуміння, формування ідентичності;

- особистий досвід у сфері електронного урядування.

Тобто, на відміну від журналу Electronic Government, в International Journal of Electronic Governance передбачається приділяти більше уваги питанням, які в Україні нині більше відносяться до сфери електронної демократії, електронного залучення громадськості, участі громадян в управлінні публічними справами з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, функціонування та розвитку спільнот у віртуальному просторі. А спільним є те, що значний масив тем обох видань знаходиться у проблемному просторі саме соціальних, а не технічних наук.

Редактором журналу Electronic Government є доктор Юнь Вей (June Wei), професор кафедри менеджменту та інформаційних систем управління бізнес-коледжу в Університеті Західної Флориди (США). Вона відома як фахівець-практик у галузі корпоративних інформаційних систем, ступінь доктора філософії отримала в дослідницькому Університеті Пердью (штат Індіана, США). Її наукові інтереси стосуються питань: інформаційної безпеки, зокрема безпеки в системах мобільного зв'язку; діяльності людини у сфері Інтернет-комерції, електронного бізнесу; розробки корпоративних інформаційних систем; обробки людиною інформації для аналізу когнітивних завдань. Також доктор Юнь Вей є редактором таких інших видань як International Journal of Mobile Communications та International Journal of Electronic Finance, членом редколегії низки видань у галузі електронного підприємництва й інформаційної безпеки.

До складу редколегії також входить ще 37 осіб – провідних науковців, що представляють університети різних країн світу, а саме: 13 – США, 5 – Великої Британії, 3 – Канади, 2 – Греції, 2 – Словенії, 2 – Тайваню, по одному – Австралії, Бразилії, Ірландії, Італії, Китаю, Малайзії, Південно-Африканської республіки, Таїланду, Туреччини, Фінляндії. Таким чином, видання готується справді міжнародною командою фахівців, що свідчить про його авторитет і масштабність.

Для порівняння, редактором International

Journal of Electronic Governance є доктор Дімітріс Гускос (Dimitris Gouscos), професор факультету комунікацій та медіадосліджень Афінського університету (Греція), науковими інтересами якого є: застосування цифрового зв'язку у відкритому управлінні, медіа для розширення громадської участі, інтерактивні та ігрові технології навчання. До редакційної ради входить 27 членів, які представляють: Велику Британію, США (по 5 осіб), Грецію (4 особи), Індію, Німеччину (по 2 особи), а також: Австралію, Бельгію, Данію, Іспанію, Канаду, Чилі, Швейцарію, Швецію, Фінляндію.

Матеріали міжнародного журналу Electronic Government 2015 року публікувалися у номерах 3 та 4 частини 10, де було вміщено 10 статей, а протягом 2016 року у чотирьох номерах частини 11 було опубліковано 20 статей, на момент підготовки цієї статті опубліковано також перший номер журналу за 2017 рік. Таким чином, для подальшого аналізу нами обрано 35 публікацій. З них – 17 написані одним автором, інші – у співавторстві – від 2 до 4 авторів, у тому числі 7 статей підготовлено міжнародними авторськими колективами.

Для порівняння зауважимо, що International Journal of Electronic Governance за цей же час опублікував 29 матеріалів у семи номерах (три – у 2015 і чотири номера – у 2016 році). При цьому чотири номера за цей період були подані як спеціальні тематичні випуски, підготовлені гостьовими редакторами.

Загалом же опубліковані у журналі Electronic Government протягом 2015 – 2017 років 35 статей підготовлені 82 дослідниками, які представляють наукові та навчальні заклади таких країн: Індія – 15 авторів, США – 7, Португалія, Малайзія – по 6, Бразилія – 5, Йорданія – 4, Індонезія – 4, Німеччина – 4, Пакистан – 4, Гана – 3, Італія – 3, Тайвань – 3, Алжир – 2, Гонконг – 2, Кіпр – 2, Нова Зеландія – 2, Фіджі – 2, Аргентина, Естонія, Іспанія, Китай, Об'єднані Арабські Емірати, Оман, Саудівська Аравія – по одному автору. Отже, в журналі представлені автори з 24 країн усіх частин світу, що дозволяє мати багатоманітне уявлення про сучасні світові проблеми та тенденції в розвитку електронного урядування, різні дослідницькі підходи, а також підтверджує дійсно міжнародний статус видання.

Щодо «територіальної прив'язки» тематики матеріалів, то слід зазначити, що переважна більшість опублікованих статей побудована на результатах досліджень досвіду, конкретних проблем чи тенденцій, які виявлено авторами в тій чи іншій країні. На наш погляд, лише вісім матеріалів мають загальний характер, тобто розглядають різні аспекти сфери електронного урядування, притаманні багатьом сучасним державам чи ґрунтуються на результатах порівняльних досліджень. Інші ж публікації побудовані на матеріалах, що переважно стосуються функціонування та розвитку електронного урядування в: Індії (6 статей), Португалії (3), Китаї (3), Бразилії (3), Йорданії (2), США (2), а також – Алжирі, Аргентині, Гані, Індонезії, Малайзії, Омані, Пакистані, Фіджі – по одній статті. Проте, зауважимо, це не значить, що описані тут результати досліджень можуть мати практичний інтерес лише для вказаних країн. Висновки та рекомендації, вміщені у цих статтях, є цікавими як досвід і можуть бути застосовані та розвинуті під час дослідження подібної проблематики, зокрема, в українських умовах.

Для розуміння ступеня значущості проблем, які досліджувалися авторами опублікованих статей, у загальносвітовому контексті формування інформаційного суспільства, на наш погляд, доцільно врахувати й такий показник як рівень розвитку електронного урядування у зазначених вище країнах. Зокрема, в останньому рейтингу ООН щодо індексу розвитку електронного уряду EGDI [22] ці країни мають такі ранги та посідають такі рівні: США (12, дуже високий), Португалія (38, високий), Аргентина (41, високий), Бразилія (51, високий), Малайзія (60, високий), Китай (63, високий), Оман (66, високий), Йорданія (91, високий), Фіджі (96, середній), Індія (107, середній), Індонезія (116, середній), Гана (120, середній), Алжир (150, середній), Пакистан (159, середній). Для порівняння, Україна в цьому ж рейтингу має 62 ранг, що відповідає високому рівню. Тобто, в журналі Electronic Government вміщено публікації, які дійсно дають широке уявлення про стан електронного урядування у світі та висвітлюють проблеми, характерні для різних за ступенем розвитку електронного уряду держав. Серед іншого, це дає багатий матеріал для подальших порівняльних досліджень. Також прикметною є висока активність індій-

ських дослідників попри те, що власне Індія на цей час у світовому рейтингу розвитку електронного уряду посідає середній рівень. З урахуванням темпів розвитку ІТ-індустрії у цій країні та підвищеної уваги науковців до питань розвитку саме електронного урядування, можливо, у недалекому майбутньому Індія суттєво поліпшить свої показники у цьому рейтингу, а її досвід у цій сфері буде надзвичайно цінним для інших держав.

Важливим аспектом нашого дослідження є аналіз тематики досліджуваних статей. Ми свідомо відійшли від аналізу опублікованих у журналі матеріалів через призму редакційної тематики, зокрема через те, що окремі публікації достатньо складно однозначно віднести до тих чи інших тематичних категорій і через те, що в такий спосіб складно продемонструвати ключові результати представлених у журналі досліджень. Тому цей аналіз ми провели за двома параметрами, що дозволили виявити: 1) яким саме складовим, аспектам електронного урядування більшою мірою приділяють нині увагу дослідники з різних країн та 2) які конкретні проблеми намагаються вирішити на цей час науковці.

Отже, насамперед тематику публікацій ми розглянули у розрізі техніко-технологічної, соціально-гуманітарної та політико-правової складових електронного урядування. Отримані результати аналізу, на наш погляд, будуть актуальні для України особливо під час визначення переліку компетентностей для фахівців із електронного урядування, розробки навчальних програм. Адже час від часу виникають дискусії, яка зі складових електронного урядування при цьому має домінувати: технічна, орієнтована на знання технічних і технологічних особливостей систем електронного урядування, уміння їх будувати, підтримувати та розвивати; соціально-гуманітарна, що зорієнтована на розвиток знань і умінь користувачів цих систем, пов'язаних з їх використанням та впровадженням в публічно-управлінську та суспільну практику; політико-правова, пов'язана зі знаннями й уміннями, необхідними для формування національної політики та відповідних регіональних програм електронного урядування, їх законодавчого і нормативно-правового забезпечення.

Наше дослідження продемонструвало, що техніко-технологічні аспекти функціонуван-

ня та розвитку електронного уряду, підходи до подолання технічних проблем у розвитку електронного урядування та конкретні технічні рішення для застосування у межах електронного уряду представлені в 15 статтях. Показовою щодо цієї тематичної категорії, наприклад, може бути стаття, виконана групою дослідників з університету «Mediterranea» регіону Калабрія (Італія), де запропоновано вирішення актуальної на сьогодні для багатьох держав проблеми визначення меж збереження конфіденційності в мережах електронної участі під час аналізу громадської думки [5]. Адже нині використання інформаційно-комунікаційних технологій є основою для участі громадян в управлінні певною спільнотою. Проте, як наголошують автори статті, існує нетривіальний компроміс між безпекою та конфіденційністю, а також потребами і можливостями аналізу громадської думки органами публічного управління. Адже з одного боку, громадянам має бути забезпечено конфіденційність, а з іншого – під час прийняття управлінських рішень урядовці мають максимально враховувати конкретну думку конкретних громадян. Відтак, у цій статті запропоновано можливий підхід до розв'язання вищевказаного компромісу завдяки розробці, яка спирається на існуючі соціальні мережі, працює через криптографічні протоколи і при цьому забезпечує анонімність громадян, дозволяючи одночасно здійснювати аналіз громадської думки.

Соціально-гуманітарні аспекти, зокрема щодо сприйняття та використання інструментів електронного урядування як громадянами, так і публічними службовцями, розкрито у 14 проаналізованих публікаціях. Зокрема, прикладом статті цієї тематичної категорії може бути дослідження, яке представили Йорданські дослідники Імад Абу-Шанаб та Шата Хейдер (Emad Abu-Shanab, Shatha Haider) з університету Yarmouk [1]. Вони виявили основні фактори, що впливають на сприйняття «мобільного уряду» громадянами Йорданії. Як зауважують автори публікації, мобільні технології надають користувачам нові можливості отримати вигоди від публічних послуг з будь-якого місця і в будь-який час. Використання мобільних телефонів для доступу до цих послуг, і особливо використання SMS-послуг, мають вирішальне значення для громадян. Як продемонструвало проведе-

не опитування, позитивний вплив на наміри скористатися послугами «мобільного уряду» справляють такі фактори як корисність, легкість використання, соціальний вплив, відчуття чуйності та спільності. Негативним фактором для сприйняття «мобільного уряду» опитані назвали вартість послуг.

Політико-правові аспекти впровадження електронного урядування, зокрема проблеми вибору найбільш ефективних моделей електронного урядування тощо, досліджуються у 6 публікаціях. Наприклад, важливі, на наш погляд, питання досліджено у статті М. М. Нільсена (Morten Meyerhoff Nielsen) з Таллінського технологічного університету, де аналізуються окремі моделі та досвід євразійських держав з надання громадянам послуг в електронній (цифровій) формі [17]. Зокрема, на основі статистичних даних з 18 країн автором продемонстровано лінійну залежність між доступом до Інтернету та частотою його використання, а також між користуванням Інтернетом і схильністю користуватися послугами приватного сектора, наприклад онлайн-банкінгом. Проте, на думку дослідника, це не означає автоматичного переходу державного сектора до надання електронних послуг. Автором цієї статті проаналізовано 30 еталонних моделей електронного уряду у контексті того, які пропонуються ними рішення щодо надання електронних послуг, і як пояснюється їх відсутність Інтернет-користувачеві. Також у статті виокремлено три прогалини в сучасних дослідженнях електронного уряду, що не дозволяють на цей час дати обґрунтованих пояснень низці питань, а саме: 1) які змінні позитивно впливають на використання електронних послуг і чи є ця кореляція статистично доведена; 2) яким є ступінь забезпечення успішного надання і використання електронних послуг за певної моделі управління і співробітництва; 3) як порівняти існуючі моделі електронного урядування за критеріями їх прогресивності, якщо на сучасному етапі вони оцінюються хіба що з точки зору пропозиції, технології та вирішення організаційних питань.

Таким чином, можна стверджувати, що в публікаціях журналу *Electronic Government* увага приділена передовсім тематиці, що розкриває проблеми техніко-технологічної та соціально-гуманітарної складових функціонування та розвитку електронного урядуван-

ня. Разом з тим, окремі питання, насамперед, стратегічного плану, також стосуються й тем політико-правової складової.

Для порівняння, уже згадані вище спеціальні тематичні випуски *International Journal of Electronic Governance* були присвячені питанням: просування уряду з використанням інструментів електронної участі та соціальних мереж; методології, технології та інструментів включення в електронному уряді; електронного урядування та відкритого суспільства в Євразії; електронної участі (зокрема, питання ідентифікації в мережах електронної участі, аналіз контенту та впливів соціальних мереж і медіа). Тобто, у цьому журналі виразна тематична перевага виявилася на боці соціально-гуманітарної складової, далі за кількістю матеріалів більш привабливим для дослідження авторами цього видання був політико-правовий аспект електронного урядування. Аналіз тематики інших публікацій *International Journal of Electronic Governance* підтвердив зазначену тенденцію. Лише окремі матеріали у цьому журналі можна віднести до проблематики, пов'язаної з техніко-технологічними складовими електронного урядування.

Щодо конкретної проблематики, яку нині розв'язують науковці, чії праці були опубліковані у 2015 – 2017 роках у міжнародному журналі *Electronic Government*, то наше дослідження виявило такі провідні напрями: методологія та методика впровадження електронного уряду (8 статей); безпека в системах електронного урядування (6); технології електронної взаємодії між органами публічної влади, органами публічної влади й громадянами (4); соціальні медіа, соціальні мережі та їх використання в публічному управлінні (4); формування та розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури електронного урядування (4); формування та розвиток «мобільного уряду» (4); розробка, функціонування, модернізація веб-сайтів органів публічної влади (3). Інші статті присвячені окремим темам.

Деталізуємо тематику провідних напрямів досліджень. До публікацій щодо методології та методики впровадження електронного уряду ми віднесли статті, де розкрито методологічні підходи до вивчення моделей електронного уряду та його впровадження, сприйняття та використання інструментів

електронного уряду в цілому й окремих його складових громадянами та безпосередньо державними службовцями, огляди наукових досліджень з електронного урядування [1; 3; 4; 7; 18; 19; 21]. На наш погляд, ці публікації будуть корисними українським дослідникам насамперед з метою розширення методологічного інструментарію та вивчення сучасних зарубіжних підходів до розв'язання актуальних проблем у сфері електронного урядування.

Безпековий напрям представлено переважно публікаціями з питань конфіденційності інформації, захисту персональних даних в системах електронного урядування. На кожній з них варто акцентувати окремо. Так, вище ми вже звертали увагу на статтю італійських дослідників щодо підходів до вирішення проблеми збереження конфіденційності в мережах електронної участі під час аналізу громадської думки [5]. Концептуальні підходи щодо захисту персональних даних під час взаємодії з використанням платформ електронного уряду для забезпечення прийнятного рівня довіри між усіма сторонами-учасниками цієї взаємодії представили кіпрські вчені [10]. Реалізація масштабного урядового проекту Aadhaar зі створення єдиної бази даних про громадян Індії з використанням технології унікальної ідентифікації (UID) обумовила проведення дослідження проблеми сприйняття UID індійськими громадянами, а його результати довели високий рівень сприйняття технологій громадянами та підтвердили їх готовність до прийняття й використання UID [6]. Привертає увагу й дослідження політики та практики забезпечення конфіденційності у процесі функціонування місцевих електронних урядів Португалії. Автори статті на основі вивчення сайтів усіх 308 португальських муніципалітетів та порівняння отриманих даних з результатами міжнародних досліджень, дійшли до висновку, що тільки 26% муніципалітетів забезпечують виконання своїх програмних декларацій про конфіденційність [8]. Актуальними на сьогодні, у тому числі й для України, видаються й представлені у журналі інші дослідження за цим напрямом: питань безпеки урядових веб-сайтів, що було проведено на основі тестування на проникнення для вивчення вразливостей і експлойтів основних веб-сайтів електронного уряду Йорданії [2], а також комплексного підходу до підвищення ефективності крипто-

графічних алгоритмів [16]. За нашим припущенням, висока увага дописувачів журналу Electronic Government до безпекової тематики може бути обумовлена ще й колом наукових інтересів редактора цього видання, про що ми зазначали вище. Проте, в сучасних умовах зростання глобальних кіберзагроз велика увага до цих тем є не випадковою й потребує подальшого посилення і в Україні також.

Серед інших тематичних напрямів, представлених чотирма й менше статтями, на нашу думку, заслуговують на особливу увагу українських науковців дослідження щодо використання та розвитку технологій «мобільного уряду». Зокрема, у цьому контексті привертають увагу дослідження індійських учених, що стосуються: досвіду трансформації електронного урядування в м-урядування у декількох штатах Індії [20], оцінювання рівня мобільної веб-доступності сайтів державних установ [14]. На наш погляд, сучасний стан та перспективи розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури України також спонукає більше уваги приділяти саме розвитку мобільних технологій в електронному урядуванні.

Слід звернути увагу також і на те, що місцевому рівню електронного уряду серед проаналізованих матеріалів журналу присвячено 7 публікацій, тобто 20 % від усієї кількості. Наприклад, показовою є стаття дослідників з Бразилії та США щодо моделей і прикладів впровадження електронного уряду на рівні міст, де продемонстровано переваги та недоліки різних моделей і представлено детальний аналіз факторів успішної реалізації таких проєктів [15].

Висновки. Здійснене дослідження, не претендуючи на максимальну повноту охоплення матеріалів і публікацій з електронного урядування, що з'являються нині у світі, дозволяє разом з тим виявити основні тенденції досліджень у цій сфері, що виконуються зарубіжними науковцями у галузі «Публічне управління». Обраний об'єкт дослідження – Міжнародний науковий журнал Electronic Government – є показовим міжнародним фаховим виданням, оскільки відповідає усталеним вимогам до наукових видань, параметрам тематичної збалансованості, збалансованості в представленні проблем різних за ступенем розвитку електронного урядування країнах. Він готується до друку міжнародною коман-

дою провідних фахівців і зорієнтований на прикладні та теоретичні питання сфери електронного урядування. Дослідження щодо електронного урядування, результати яких опубліковані в цьому журналі, хоча й зосереджені на конкретних проблемах, характерних для окремих держав, проте враховують загальносвітовий контекст і сучасні тенденції цієї сфери.

У статтях журналу *Electronic Government* провідна увага приділяється тематиці, пов'язаній з проблемами техніко-технологічної та соціально-гуманітарної складових функціонування та розвитку електронного урядування. Меншою мірою розкрито тематику щодо політико-правових аспектів електронного урядування. Найбільшу увагу авторами публікацій приділено питанням методології та методики впровадження електронного уряду, безпеки в системах електронного урядування. При цьому у публікаціях останніх двох років охоплено далеко не всі тематичні напрями, запропоновані для дослідження редакцією журналу.

На основі отриманих результатів можемо сформулювати такі рекомендації для українських дослідників, які вивчають проблематику, пов'язану зі сферою електронного урядування:

- дослідження щодо електронного уряду-

вання у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» доцільно орієнтувати не лише на вирішення актуальних завдань власне суб'єктів управління, але й на розв'язання проблем соціально-гуманітарного плану, у тому числі пов'язаних із просуванням технологій електронного урядування, формування атмосфери довіри до них у громадян тощо;

- значної уваги дослідників, особливо в сучасних умовах, вимагають питання безпеки в системах електронного урядування, розглядати які доцільно не лише з позицій техніко-технологічної складової, але й у розрізі соціально-гуманітарного аспекту;

- актуальності набувають теми, пов'язані з розв'язанням локальних проблем упровадження, функціонування та розвитку електронного уряду, зокрема українським дослідникам варто приділяти увагу конкретним складовим електронного урядування та розвитку його на місцевому рівні, зокрема у межах певних територіальних громад;

- важливим і невідкладним завданням українських науковців є формування авторських колективів для підготовки та подання наукових статей до фахових зарубіжних видань – це, на наш погляд, серед іншого також сприятиме просуванню України у міжнародному рейтингу розвитку електронного урядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ / REFERENCES:

1. Abu-Shanab, E., Haider, S., 2015. Major factors influencing the adoption of m-government in Jordan. *Electronic Government, an International Journal*. 11(4), 223–240.
2. Alsmadi, I., Abu-Shanab, E., 2016. E-government website security concerns and citizens' adoption. *Electronic Government, an International Journal*. 12(3), 243–255.
3. Azmi, A.C., Aziz N. F., 2015. Trust, justice and the continued use of e-filing. *Electronic Government, an International Journal*. 11(3), 207–222.
4. Banerjee, P. K., Ma, L.C.K., Shroff, R.H., 2015. E-governance competence: a framework. *Electronic Government, an International Journal*. 11(3), 171–184.
5. Buccafurri, F., Fotia, L., Lax, G., 2015. A privacy-preserving e-participation framework allowing citizen opinion analysis. *Electronic Government, an International Journal*. 11(3), 185–206.
6. Chauhan, S., Kaushik, A., 2016. Evaluating citizen acceptance of unique identification number in India: an empirical study. *Electronic Government, an International Journal*. 12(3), 223–242.
7. Dias, G.P., 2016. A decade of Portuguese research in e-government: evolution, current standing, and ways forward. *Electronic Government, an International Journal*. 12(3). 201–222.
8. Dias, G.P., Gomes, H., Zúquete, A., 2016. Privacy policies and practices in Portuguese local e-government. *Electronic Government, an International Journal*. 12(4), 301–318.
9. *Electronic Government, an International Journal*. Retrieved from URL : <http://www.inderscience.com/info/inarticletoc.php?jcode=eg&year=2016&vol=12&issue=1>.
10. Gjermundrød, H., Dionysiou, I., 2015. A conceptual framework for configurable privacy-awareness in a citizen-centric eGovernment. *Electronic Government, an International Journal*. 11(4), 258–282.
11. Gupta, K.P., Singh, S., Bhaskar, P., 2016. Citizen adoption of e-government: a literature review and conceptual framework. *Electronic Government, an International Journal*. 12(2), 107–141.

12. International Journal of Electronic Governance. Retrieved from URL : <http://www.inderscience.com/jhome.php?jcode=ijeg#issue>
13. June Wei's Home Page. University of West Florida. Retrieved from URL : <http://uwf.edu/jwei/>
14. Kaur, A., Dani, D., 2017. Mobile web accessibility readiness of government websites using diagnostic tools: an exploratory study. *Electronic Government, an International Journal*. 13(1), 1–30.
15. Madeira, G., Guimaraes, T., Souza Mendes, L., 2016. Assessing some models for city e-government implementation: a case study. *Electronic Government, an International Journal*. 12(1), 86–105.
16. Mani, K., Devi, A., 2017. Enhancing security in cryptographic algorithm based on LECCRS. *Electronic Government, an International Journal*. 13(1), 31–48.
17. Nielsen, M. M., 2016. E-governance and stage models: analysis of identified models and selected Eurasian experiences in digitising citizen service delivery. *Electronic Government, an International Journal*. 12(2), 107–141.
18. Rahman, M. H., Naz, R., Singh, G., 2016. E-government prospects and challenges in Fiji. *Electronic Government, an International Journal*. 12(2), 186–200.
19. Razak, F.Z.B.A., Bakar, A.A., Abdullah, W.S.W., 2017. How perceived effort expectancy and social influence affects the continuance of intention to use e-government. A study of a Malaysian government service. *Electronic Government, an International Journal*. 13(1), 691–80.
20. Shah, M., Chattopadhyay, N., 2016. M-government implementation in India: a comparative study based on elaboration likelihood model. *Electronic Government, an International Journal*. 12(4), 319–336.
21. Shao, B., Luo, X., Liao, Q., 2015. An architecture using formal interaction protocols for business process integration in e-government. *Electronic Government, an International Journal*. 11(4), 283–305.
22. United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. Retrieved from URL : <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>.

Дрешпак Валерій Михайлович – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: prof11@ua.fm

Dreshpak Valerij M. – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
Address: prof11@ua.fm



УДК

352.9:331.109:65.012.6

doi: 10.15421/15201714

Особливості механізмів імплементації «чутливості до конфліктів» у проектах публічного сектору

Т. В. Маматова

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

У статті розглянуто питання, що пов'язані із визначенням особливостей механізмів імплементації «чутливості до конфліктів» у проектах публічного сектору, які ще не знайшли достатнього опрацювання у фахових виданнях з державного управління в Україні. Подано визначення основних пов'язаних категорій предметної сфери «чутливості до конфліктів» за настановами Conflict Sensitivity Consortium: «чутливість до конфліктів», «конфлікт», «аналізування конфлікту», «аналізування чутливості до конфлікту». Встановлено основні положення щодо особливостей механізмів імплементації конфлікт-сенситивного проектного/програмного менеджменту у контексті забезпечення успішності проектів місцевого розвитку через інтегрування «чутливості до конфліктів» до усіх трьох фаз проектного циклу, за якими реалізується втручання: чутливе до конфліктів планування; чутлива до конфліктів реалізація; чутливі до конфліктів моніторинг та оцінювання. Наведено приклад застосування конфлікт-сенситивного проектного менеджменту у міжнародному проекті EUNPACK «Добрі наміри, змішані результати – Чутливе до конфліктів розкриття комплексного підходу ЄС до механізмів конфліктів і криз», що має на меті розробити рекомендації щодо удосконалення механізмів реагування ЄС на кризи за рахунок збільшення їх чутливості до конфліктів і контексту.

Ключові слова: проект місцевого розвитку; конфлікт-сенситивний проектний/програмний менеджмент; проектний цикл; управління проектами

Features of conflict sensitivity implementation mechanisms' in the public sector projects

T. V. Mamatova

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

It has been found in the study that potential conflicts are natural for public sector projects. Among the factors, that predetermine it, one can distinguish the following: the opposite to the processes of making changes; competition of participants during the allocation of project resources; different opportunities to access the project product; insufficient consideration of interested parties' interests; context conflicts; directing the project to resolve the conflict in the territory; unsuccessful selection of the project team. Consequently, the article deals with the issues related to the definition of the peculiarities of the «conflict sensitivity» implementation mechanisms in the public sector projects. This topic has not been studied thoroughly in the specialized publications on public administration in Ukraine. Definitions of main related categories of the «conflict sensitivity» domain based on Conflict Sensitivity Consortium guidelines have been described in the study: «conflict sensitivity», «conflict», «conflict analysis», «conflict sensitivity analysis». The main ideas on the peculiarities of conflict-sensitive project / program management implementation mechanisms in the context of ensuring the success of local development projects by the integration of «conflict sensitivity» into all three phases of the project cycle, under which the intervention is implemented, are as follows: conflict-sensitive planning; conflict-sensitive implementation; conflict-sensitive monitoring

Цитування даної статті: Маматова Т. В. Особливості механізмів імплементації «чутливості до конфліктів» у проектах публічного сектору / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 27-34.

Citation of this article: Mamatova, T. V., 2017. Osoblyvosti mekhanizmv implementatsiyi «chutlyvosti do konfliktiv» u proektakh publicnoho sektoru [Features of conflict sensitivity implementation mechanisms' in the public sector projects]. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 27-34. doi: 10.15421/15201714 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 16.04.17

and evaluation. The example of the conflict-sensitive project management use is: EUNPACK international project «Good intentions, mixed results – A conflict sensitive understanding of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms», which aims to develop recommendations on the improvement of the EU crises response mechanisms by the increase of their sensitivity to conflict and context. As a result, prospects for further research have been defined. As the mechanisms of implementation of the «conflict sensitivity» in public sector projects have been poorly researched in Ukraine and taking into account the significant level of conflict in the environment, where local development projects are implemented, the need for further scientific research in this subject area has been proven. In particular, the scientific substantiation of the mechanisms of Ukrainian local development projects' managers and teams competence improvement has been described in the sphere of conflict-sensitive project / program management's implementation.

Keywords: project of the local development; conflict-sensitive project/programme's management; project cycle; project management

Особенности механизмов имплементации «чувствительности к конфликтам» в проектах публичного сектора

Т. В. Маматова

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

В статье рассмотрены вопросы, которые связаны с определением особенностей механизмов имплементации «чувствительности к конфликтам» в проектах публичного сектора, которые не нашли достаточного освещения в научных публикациях по государственному управлению в Украине. Дано определение основных связанных категорий предметной сферы «чувствительности к конфликтам» в соответствии с руководящими документами Conflict Sensitivity Consortium: «чувствительность к конфликтам», «конфликт», «анализ конфликта», «анализ чувствительности к конфликтам». Представлено основные положения касательно особенностей механизмов имплементации конфликт-сенситивного проектного/программного менеджмента в контексте обеспечения успешности проектов местного развития через интегрирование «чувствительности к конфликтам» во все три фазы проектного цикла, на которых реализуется вмешательство: чувствительное к конфликтам планирование; чувствительная к конфликтам реализация; чувствительные к конфликтам мониторинг и оценивание. Приведено пример применения конфликт-сенситивного проектного менеджмента в международном проекте EUNPACK «Хорошие намерения, смешанные результаты – Чувствительное к конфликтам раскрытие комплексного подхода ЕС к механизмам конфликтов и кризисов», цель которого – разработка рекомендации по усовершенствованию механизмов реагирования ЕС на кризисы за счет увеличения их чувствительности к конфликтам и контексту.

Ключевые слова: проект местного развития; конфликт-сенситивный проектный/программный менеджмент; проектный цикл; управление проектами

Постановка проблеми. Будь-який проєкт спрямований на досягнення мети проєкту і має забезпечити вирішення проблеми розвитку і задоволення заінтересованих сторін. Ключові учасники, що мають суттєві повноваження і можливості для безпосереднього впливу на реалізацію проєкту, завжди є у центрі уваги команди управління проєктом, яка має забезпечити найбільш позитивне ставлення і вплив на проєкт з боку цих ключових учасників, що передбачає врахування їх інтересів у першу чергу. При цьому можуть залишитися без уваги інтереси інших учасників проєкту, що призводить до виникнення конфліктів всередині проєкту. Оточуюче серед-

овище проєкту також є джерелом виникнення конфліктів.

Потенційна конфліктність є природною для проєктів публічного сектору. Серед факторів, що її зумовлюють, можна виділити такі: супротив процесам здійснення змін; конкуренція учасників під час розподілу ресурсів проєкту; різні можливості доступу до користування продуктом проєкту; недостатнє врахування інтересів заінтересованих сторін; наявна конфліктність контексту (оточення проєкту); спрямування проєкту на вирішення наявного на території конфлікту; невдалий підбір команди проєкту [4].

Це також зумовлено такими особли-

востями проектів публічного сектору як:

- необхідність зосередження на розбудові співпраці з декількома заінтересованими сторонами: працювати, щоб долати бар'єри співпраці;

- значна проникність і чутливість до впливів зовнішнього середовища, що підсилюється із розвитком громадянського суспільства;

- нестабільність оточуючого проект середовища: часті зміни у політиці, можуть накладати «тимчасові горизонти» на діяльність за проектом [20].

До цього переліку експерти додають ще одну особливість. Ця особливість за останні роки стала однією з ключових – це необхідність розвивати в організаціях, що діють у публічній сфері (особливо для тих, які реалізують проекти місцевого розвитку) «чутливість до конфліктів» (Conflict Sensitivity) [8; 9; 14; 16; 21–23; 25; 26].

Виявляється, що цей напрям є малодослідженим в Україні. Водночас, на наш погляд, є і надзвичайно актуальним, ураховуючи той рівень конфліктності оточуючого середовища, в якому громадяни нашої країни живуть в останні роки, і в якому реалізуються проекти місцевого розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій. Спеціальні практично орієнтовані посібники і настанови підготовлені у межах діяльності утвореного за ініціативи Великобританії Консорціуму з конфлікт-сенситивності (Conflict Sensitivity Consortium) [24] та низки міжнародних ініціатив, програм і проектів [6; 7; 9–11; 15; 16; 18; 19; 21–23; 25; 26]. Зазначені нові вимоги до забезпечення процесів імплементації «чутливості до конфліктів» в традиційні процеси управління проектами зумовлюють зростання у світі популярності спеціальних тренінгових програм [12; 13].

У 2015 та 2016 роках під час проведення п'ятого та шостого всеукраїнських е-курсів «Управління проектами місцевого розвитку» на платформі «Спільнота практик місцевого розвитку» [4] за підтримки Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO за рекомендацією організаторів навчання автором було підготовлено навчальні матеріали та відкрито у гілці тематичного форуму «Особливості управління проектами публічного сектору» обговорення за темою «Чутливість до конфліктів як

одна з ключових особливостей проектів місцевого розвитку». Обговорення виявило, що учасники не мають достатньої інформації за цим напрямом, але відчують потребу у розвинення відповідних складових компетентності.

Вітчизняні фахові публікації за досліджуваним напрямом більшою мірою спрямовані на вивчення аспектів управління конфліктами та стресами команди проекту. Так, у статті Д. Бедрія [1] у контексті управління людськими ресурсами в наукових проектах визначено терміни «конфлікт» та «стрес», означено джерела конфліктів та їх зміст, розглянуто методи управління конфліктами, дано визначення терміну «стрес» та виділені його види, зазначено важливість приділення уваги управлінню людськими ресурсами для забезпечення ефективного, своєчасного та якісного виконання наукового проекту, запропоновано у науці управління проектами та програмами розвивати напрямок управління конфліктами та стресами команди проекту.

О. Лебедевою та О. Матвійківим у роботі [2] здійснено дослідження й аналіз конфліктів проектування, які виникають під час колективного (групового) проектування внаслідок різноманітних технічних і соціальних чинників. Авторами запропоновано архітектуру організаційно-технічного забезпечення колективного процесу проектування, у межах якої виявляють та усувають соціальні й технічні конфлікти, а також розроблено і запропоновано модель управління конфліктами.

Під час дослідження природи та вивчення підходів до ідентифікації конфліктів у проектах І. Коржов та З. Ривак виокремлюють конфлікти, пов'язані з умовами реалізації проекту, що залежать від середовища або оточення проекту. При тому визначають, що, до зовнішніх можна віднести політичні та загальноекономічні фактори впливу, ступінь впливу яких на проект може дуже сильно варіюватися. Автори також зазначають важливість усвідомлення наявності конфліктів, що пов'язані з відмінностями в рівнях зрілості процесів, функціонуючих у учасників проекту та відмінностями в процедурах управління проектом, а також те, що часто не враховуються (носять неявний характер) і виявляються болючими відмінності в управлінні предметною областю (score), календарним плануванням і ризиками, а також процедури передачі в



експлуатацію. Залишаючись неявними, дані конфліктні відносини сильно ускладнюють проектну діяльність. Але якщо відмінності усвідомлені, знаходження компромісу – питання доброї волі сторін [3].

У науковій розробці [5] авторським колективом розкрито сутність та зміст конфлікту як одного з процесів публічної політики, який може мати як конструктивний, так і деструктивний характер, визначено основні механізми конфліктів, здійснено їх класифікацію, проаналізовано особливості взаємовідносин інститутів публічної політики та громадянського суспільства.

Таким чином, маємо констатувати, що питання визначення особливостей механізмів імплементації «чутливості до конфліктів» у проектах публічного сектору ще не знайшли достатнього опрацювання у фахових виданнях з державного управління в Україні. З огляду на це, метою статті є висвітлення визначень основних категорій предметної сфери «чутливості до конфліктів», методологічних положень щодо особливостей механізмів імплементації даного підходу у контексті забезпечення успішності проектів місцевого розвитку, а також навести приклад застосування конфлікт-сенситивного проектного менеджменту у міжнародних проектах.

Виклад основного матеріалу. За визначенням Conflict Sensitivity Consortium «чутливість до конфліктів / конфлікт-сенситивність»

(Conflict Sensitivity) означає здатність організації: розуміти контекст (середовище та оточення проекту), в якому вона функціонує; розуміти взаємодію (interaction) між втручанням з її боку (intervention) і контекстом (context); діяти із розумінням цієї взаємодії, для того, щоб мінімізувати негативні наслідки і максимізувати позитивні впливи на конфлікт [19].

Наведемо також декілька пов'язаних визначень, які подано у настановах Conflict Sensitivity Consortium [19; 24].

Конфлікт (Conflict) – результат незгоди і дій сторін, що ґрунтуються на основі сприйманих не співпадаючих інтересів і поглядів (perceived incompatibilities).

Конфлікт насильницький (Violent Conflict) – вирішення розбіжностей через застосування (resorting) психологічної або фізичної сили.

Аналізування конфлікту (Conflict Analysis) – структурований процес аналізування задля кращого розуміння конфлікту (його фон/історія, групи, що залучені, перспективи кожної групи, виявлення причин конфлікту тощо).

Аналізування чутливості до конфлікту (Conflict Sensitivity Analysis) – порівняння інформації за результатами аналізування конфлікту з ключовими (проектними) параметрами (хто, що, де, коли, яким чином) та рішеннями (за проектом) для підвищення адаптації чутливості до конфлікту.

На практиці підхід реалізується через імплементацію процесів «Конфлікт-сенси-

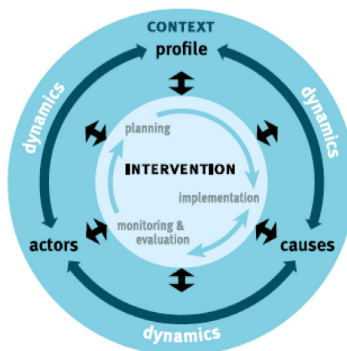


Рис. Модель проектного циклу, до фаз якого має бути інтегровано «чутливість до конфліктів» [6]¹

¹ Переклад категорій, що використані на схемі і не розглядалися раніше у тексті: «dynamics» – динаміка/зміни у середовищі / оточенні проекту; «profile» – профіль / унікальність проекту; «causes» – фактори / причини проблеми, на вирішення якої спрямований проект; «actors» – актори / учасники проекту.

тивного проектного/програмного менеджменту» (Conflict-Sensitive Project/Programme Management (CSPM) [11]. При тому «чутливість до конфліктів» інтегрується до усіх трьох фаз проектного циклу (project cycle), за якими реалізується втручання (intervention): планування (planning); реалізація (implementation); моніторинг та оцінювання (monitoring and evaluation) (рис.).

Розглянемо особливості механізмів імплементації «чутливості до конфліктів» на трьох фазах проектного циклу.

«Чутливе до конфлікту планування» (conflict-sensitive planning) здійснюється в контексті залучення всіх точок вздовж спектра конфліктів (від структурного насильства до насильницьких конфліктів), незалежно від того, чи проект або програма спрямований на гуманітарну допомогу, на розбудову миру, чи на розвиток; чи намір полягає у вирішенні конфлікту безпосередньо, чи в тому, щоб просто уникнути побічного посилення напруженості. «Конфлікт-чутливе планування» будується на елементах, які виявлені в ході аналізування конфліктів у співставленні із особливостями профілю, причин виникнення проблеми, учасників проекту і його динаміки, і, фактично, «уміщує» планування проекту у це аналізування.

«Чутлива до конфлікту реалізація» (conflict-sensitive implementation) додатково включає в себе ретельне вивчення контексту діяльності через регулярне оновлення аналізування конфлікту, пов'язуючи це розуміння контексту з метою і процесами реалізації проекту, і відповідним коригуванням цих процесів. Механізм імплементації «чутливої до конфлікту реалізації» проекту заснований на аналізуванні конфліктів і плануванні процесів проекту. Ключовими елементами цієї фази є:

- чутливе управління процесом реалізації (роботами, персоналом, інформаційними мережами, фінансами тощо);

- здійснення регулярного моніторингу контексту діяльності та взаємодії між втручанням і контекстом, використовуючи індикатори, що визначені під час аналізування конфлікту і фази планування;

- налаштування проекту у світлі нової інформації, отриманої за допомогою моніторингу, із приділенням особливої уваги цілям і процесам реалізації.

«Чутливий до конфлікту моніторинг»

(conflict-sensitive monitoring) надає учасникам проекту можливість отримати детальне уявлення про контекст, втручання і взаємодію між ними. Він додає механізм збирання додаткових даних про учасників, профіль, причини та динаміку конфлікту до традиційних моніторингових процесів і робіт з метою отримання інформації щодо необхідності здійснення коригування та змін у роботах проекту або програми. Таким чином, конфлікт-чутливий моніторинг допомагає забезпечити настільки позитивний вплив втручання на динаміку конфлікту, наскільки це є можливим. Результати такого оцінювання можуть бути використані для регулювання наступних етапів реалізації проекту та надати уроки для майбутніх проектів та програм. Іншими словами, у той час як традиційний моніторинг та оцінювання орієнтовані насамперед на оцінювання передбачуваних і фактичних продуктів/результатів даного проекту, «чутливі до конфлікту моніторинг і оцінювання» додатково вимагають: розуміння контексту і того, як він змінюється з часом; вимірювання взаємодії між проектом і контекстом.

Зазначені нові вимоги до забезпечення процесів імплементації «чутливості до конфліктів» в традиційні процеси управління проектами зумовлюють реалізацію окремих масштабних проектів, наприклад, EUNPACK: Good intentions, mixed results – A conflict sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms (Добрі наміри, змішані результати – Чутливе до конфліктів розкриття комплексного підходу ЄС до механізмів конфліктів і криз), що стартував 1 квітня 2016 р. та буде тривати до 31 березня 2019 р. за координації NORISK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT (Норвегія) [17].

Проект EUNPACK, бюджет якого складає біля 2,5 млн. EUR, спрямований на «розпаковування» (ретельне аналізування та адаптацію) механізмів кризового реагування ЄС, з метою підвищення їх чутливості до конфліктів та ефективності. За допомогою комбінування підходу розгляду перспектив «знизу – догори» з інституційним підходом EUNPACK має збільшити розуміння того, яким чином функціонують антикризові заходи ЄС і як сприймаються на місцях у кризових районах. Проект також передбачає вивчення всього циклу кризи, від докризового, через кризу, і в

посткризовій фазі. EUNPACK аналізуватиме два «розриви» у кризового реагування ЄС. По-перше, розрив наміри – реалізація, який належить до: здатності приймати рішення, реагувати «одноголосно» і розгортати необхідні ресурси; здатності реагування на місцях різними інститутами ЄС та державами-членами; здатності «акторів» – місцевих і міжнародних – підсилити або нівелювати діяльність ЄС. По-друге, проект спрямований на розрив між здійсненням політик і підходів ЄС, тим, як ці політики і підходи приймаються і сприймаються в цільових країнах.

Основна гіпотеза EUNPACK полягає в тому, що ступінь глибини двох «розривів» є вирішальним фактором для впливу ЄС із врегулювання криз і тим самим його здатність більш ефективно сприяти вирішенню проблем на місцях. Аналізування «розривів» буде здійснюватись на основі «кейсів», які відображають зміну антикризових заходів ЄС в трьох концентричних областях, що оточують ЄС: область розширення (Косово, Сербія), область сусідства (Україна, Лівія), і розширеного сусідства (Малі, Ірак, Афганістан).

Учасниками проекту є десять дослідницьких установ з десяти країн: Великобританії, Німеччини, Бельгії, Словаччини, Італії, Сербії, Косово, України, Франції, Сенегалу та Іраку. Від України у EUNPACK бере участь Національний університет «Києво-Могилянська академія». Результати дослідження дозволять розробити рекомендації щодо удосконалення механізмів реагування ЄС на кризи за раху-

нок збільшення їх чутливості до конфліктів і контексту.

Висновки. «Чутливість до конфліктів / конфлікт-сенситивність» означає здатність організації: розуміти контекст (середовище та оточення проекту), в якому вона функціонує; розуміти взаємодію між втручанням з її боку і контекстом; діяти із розумінням цієї взаємодії, для того, щоб мінімізувати негативні наслідки і максимізувати позитивні впливи на конфлікт. Механізм імплементації конфлікт-сенситивного проектного/ програмного менеджменту у контексті забезпечення успішності проектів місцевого розвитку реалізується через інтегрування «чутливості до конфліктів» до усіх трьох фаз проектного циклу, за якими реалізується втручання: чутливе до конфліктів планування; чутлива до конфліктів реалізація; чутливі до конфліктів моніторинг та оцінювання.

Перспективи подальших досліджень. Оскільки механізми імплементації «чутливості до конфліктів» у проектах публічного сектору є малодослідженими в Україні та ураховуючи значний рівень конфліктності оточуючого середовища, в якому реалізуються проекти місцевого розвитку, актуалізується потреба подальшого наукового дослідження у цій предметній галузі, зокрема, наукове обґрунтування механізмів розвитку компетентності керівників і команд проектів місцевого розвитку в Україні у сфері реалізації конфлікт-сенситивного проектного/ програмного менеджменту.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бедрій Д. І. Управління людськими ресурсами в наукових проектах / Д. І. Бедрій // Управління розвитком складних систем. – 2015. – Вип. 24. – С. 16 – 22. – Режим доступу : <http://urss.knuba.edu.ua/files/zbirnyk-24/3.pdf>.
2. Лебедева О. О. Аналіз та вирішення конфліктів проектування засобами організаційно-технічного забезпечення у колективних САПР / Лебедева О.О., Матвійків О.М., 2008. – Режим доступу : http://vlp.com.ua/files/05_21.pdf.
3. Коржов І. В. Конфлікти в проектах: їх природа та ідентифікація / І. В. Коржов, З. М. Ривак // Інтегроване стратегічне управління: проблеми адміністрування, економічної безпеки та проектної діяльності : тези доповідей першої міжвузівської науково-практичної конференції, 24–26 квітня 2013 р., Львів / Національний університет «Львівська політехніка». – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2013. – С. 41–42. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/22404/1/21-Korzhov-41-42.pdf>.
4. Спільнота практик місцевого розвитку. – Режим доступу : <http://udl.despro.org.ua/>.
5. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
6. Applying conflict sensitivity at project and programme level (Chapter 3) // Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment: Resource Pack. – Access mode : http://www.conflictsensitivity.org/sites/default/files/RP_Chapter3.pdf.
7. Conflict sensitivity and analysis for effective EU external action. – Access mode : https://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/13/05/2015_-_1842/note_1_-_conflict_sensitivity_and_analysis_for_effective_eu_external_action.pdf.
8. Conflict-sensitivity in development projects. – Access mode : <http://www.transformativ.ch/index.php?id=34&L=1>.
9. Conflict Sensitivity Assessment: «International Assistance in Gaza: Aiding Fragmentation or Unity?». – Access mode : http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/Analysis_Impact/Gaza_Conflict_Sensitivity_

Assessment.pdf.

10. Conflict-Sensitivity Assessment of EU programmes in Sri Lanka Best practices and recommendations for project partners (Consolidated from Phase I & II) October 2010. – Access mode : www.saferworld.org.uk/.../Conflict-SensitivityAssessmentSriLanka.pdf.

11. Conflict-Sensitive Programme Management CSPM, Integrating conflict sensitivity and prevention of violence into SDC Programms - A handbook for practitioners. – Access mode : <http://www.sdc.admin.ch/index.php?navID=92682&langID=1>.

12. Conflict Sensitive Project Management : Durham University Continuing Professional Development course, 3–5 March 2016. – Access mode : <https://www.dur.ac.uk/dgsi/pdc/cspm/>.

13. Conflict-sensitive project management : IPT Specialisation Course, 22 April – 1 May 2016. – Access mode : http://www.friedensburg.at/uploads/files/IPT_SC_PM_Outline_DRAFT.pdf.

14. Do No Harm: International Support for Statebuilding. – Access mode : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/do-no-harm_9789264046245-en.

15. EU externalaction: Towards conflict sensitivity. – Access mode : http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/EUConflictSensitivity_Final.pdf.

16. Fact Sheet Conflict Sensitivity : KOFF conflict sensitivity factsheet. – Access mode : http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/KOFF_Documents/KOFF_Factsheet_Conflictsensitivity.pdf.

17. Good intentions, mixed results – A conflict sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms. – 2016. – Access mode : http://cordis.europa.eu/project/rcn/200112_en.html.

18. Haider H. Conflict Sensitivity: Topic Guide. – Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2014. – 38 p. – Access mode : http://www.gsdr.org/docs/open/gsdrc_cs_topic_guide.pdf.

19. How to guide to conflict sensitivity / The Conflict Sensitivity Consortium. – 2012. – 50 p. – Access mode : <http://www.conflictsensitivity.org/content/how-guide>.

20. Jalochaa B. Key competences of public sector project managers / Beata Jalochaa, Hans Petter Kraneb, Anandasivakumar Ekambaram, Grałyna Prawelska-Skrzypek // Procedia - Social and Behavioral Science ; 27th IPMA World Congress ; Elsevier Ltd. – 2014. – Vol. 119. – P. 247 – 256. – Access mode : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281402120X>.

21. Monitoring and evaluating conflict sensitivity: Methodological challenges and practical solutions / Principal Authors : Rachel Goldwyn (CARE International UK), Diana Chigas (CDA Collaborative Learning Projects). – March 2013. – 52 p. – Access mode : <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/M-files/CCRV/CCVRI-Monitoring-and-evaluating-conflict-sensitivity-challenges-and-solutions.pdf>.

22. Paffenholz T. Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones / Thania Paffenholz, Luc Reyckler ; Nomos, Baden Baden, 2007. – Access mode : <http://www.conflictsensitivity.org/node/62>.

23. Promoting conflict sensitivity amongst donor agencies : Policy Brief / Authors: Tim Midgley, World Vision UK, Howard Mollett, CARE International UK, Ivan Campbell, Saferworld ; The Conflict Sensitivity Consortium. – April 2012. – Access mode : http://9bb63f6dda0f744fa44a-9471a7fca5768cc513a2e3c4a260910b.r43.cf3.rackcdn.com/files/3613/6854/5968/Donor_Conflict_Sensitivity_Policy_Brief.pdf.

24. The Conflict Sensitivity Consortium. – Access mode : <http://www.conflict-sensitivity.org/content/introduction-0>.

25. The Do No Harm project, CDA Collaborative Learning Projects. – Access mode : http://www.cdainc.com/cdawww/project_profile.php?pid=DNH&pname=DoNoHarm.

26. The utility and dilemmas of conflict sensitivity / Adam Barbolet, Rachel Goldwyn, Hesta Groenewald and Andrew Sheriff // Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. – 2005. – Access mode : http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue4_barbolet_et_al.pdf.

REFERENCES:

1. Bedriy, D. I., 2015. Upravlinnya lyuds'kymy resursamy v naukovykh proektakh [Human resources management in scientific projects]. Management of complex systems development 24, 16–22. Access: <http://urss.knuba.edu.ua/files/zbirnyk-24/3.pdf>. (in Ukrainian).

2. Lebedyeva, O.O., Matviyuk, O.M., 2008. Analiz ta vyryshennya konfliktiv proektuvannya zasobamy orhanizatsiyno-tekhnichnoho zabezpechennya u kolektyvnykh SAPR [Analysis and solution of design conflicts by means of organizational and technical support in collective CAD]. Access: http://vlp.com.ua/files/05_21.pdf. (in Ukrainian).

3. Korzhov, I. V., Ryvak, Z. M., 2013. Konflikty v proektakh: yikh pryroda ta identyfikatsiya [Conflicts in the projects: their nature and identification]. (Intehrovane stratehichne upravlinnya: problemy administruvannya, ekonomichnoyi bezpeky ta proektnoyi diyal'nosti, April 24–26, 2013, L'viv). Lviv Polytechnic Publishing House. 41–42. Access: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/22404/1/21-Korzhov-41-42.pdf>. (in Ukrainian).

4. Spil'nota praktyk mistsevoho rozvytku [Local development Community of practices]. Access: <http://udl.despro.org.ua/>.

5. Teleshun, S. O., Reyterovych, I. V., Sytnyk, S. V., 2012. Upravlinnya konfliktamy u protsesakh publichnoyi polityky: vzayemodiya derzhavy ta hromadyans'koho suspil'stva : nauk. rozrobka [Conflict Management in Public Policy Processes: Interaction of State and Civil Society: Scientific report. K.: NADU. 52. (in Ukrainian).

6. Applying conflict sensitivity at project and programme level (Chapter 3). Conflict-sensitive approaches to develop-

- ment, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment: Resource Pack. Access: http://www.conflictsensitivity.org/sites/default/files/RP_Chapter3.pdf.
7. Conflict sensitivity and analysis for effective EU external action. Access: https://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/13/05/2015_-_1842/note_1_-_conflict_sensitivity_and_analysis_for_effective_eu_external_action.pdf.
 8. Conflict-sensitivity in development projects. Access: <http://www.transformativ.ch/index.php?id=34&L=1>.
 9. Conflict Sensitivity Assessment: «International Assistance in Gaza: Aiding Fragmentation or Unity?». Access: http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/Analysis_Impact/Gaza_Conflict_Sensitivity_Assessment.pdf.
 10. Conflict-Sensitivity Assessment of EU programmes in Sri Lanka Best practices and recommendations for project partners (Consolidated from Phase I & II), 2010 (October 2010). Access: www.saferworld.org.uk/.../Conflict-SensitivityAssessmentSriLanka.pdf.
 11. Conflict-Sensitive Programme Management CSPM, Integrating conflict sensitivity and prevention of violence into SDC Programms. A handbook for practitioners. Access: <http://www.sdc.admin.ch/index.php?navID=92682&langID=1>.
 12. Conflict Sensitive Project Management, 2016. (Durham University Continuing Professional Development course 3–5 March 2016). Access: <https://www.dur.ac.uk/dgsi/pdc/cspm/>.
 13. Conflict-sensitive project management, 2016 (IPT Specialisation Course, 22 April – 1 May 2016). Access: http://www.friedensburg.at/uploads/files/IPT_SC_PM_Outline_DRAFT.pdf.
 14. Do No Harm: International Support for Statebuilding. Access: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/do-no-harm_9789264046245-en.
 15. EU external action: Towards conflict sensitivity. Access: http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/EU-ConflictSensitivity_Final.pdf.
 16. Fact Sheet Conflict Sensitivity : KOFF conflict sensitivity factsheet. Access: http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/KOFF_Documents/KOFF_Factsheet_Conflictsensitivity.pdf.
 17. Good intentions, mixed results – A conflict sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms, 2016. Access: http://cordis.europa.eu/project/rcn/200112_en.html.
 18. Haider, H., 2014. Conflict Sensitivity: Topic Guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
 19. How to guide to conflict sensitivity, 2012. The Conflict Sensitivity Consortium. Access: <http://www.conflictsensitivity.org/content/how-guide>.
 20. Jalochoa, B., Kraneb, H. P., Ekambaram, A., Prawelska-Skrzypek, G., 2014. Key competences of public sector project managers. Procedia - Social and Behavioral Science. Elsevier Ltd. (27th IPMA World Congress). 119 (2014), 247–256. Access: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281402120X>.
 21. Goldwyn, R., Chigas, D., 2013. Monitoring and evaluating conflict sensitivity: Methodological challenges and practical solutions (March 2013). Access: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/M-files/CCRV/CCVRI-Monitoring-and-evaluating-conflict-sensitivity-challenges-and-solutions.pdf>.
 22. Midgley, T., Mollett, H., Campbell, I., 2012. Promoting conflict sensitivity amongst donor agencies : Policy Brief. The Conflict Sensitivity Consortium (April 2012). Access: http://9bb63f6dda0f744fa444-9471a7fca5768cc513a2e-3c4a260910b.r43.cf3.rackcdn.com/files/3613/6854/5968/Donor_Conflict_Sensitivity_Policy_Brief.pdf.
 23. Paffenholz, T., 2014. Conflict Sensitivity – 20 years of practice: A Critical Reflection. Access: <http://www.inclusipeace.org/sites/default/files/IPTI-Swisspeace-Conflict-sensitivity.pdf>.
 24. Paffenholz, T., Reyhler, L., 2007. Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones. Nomos, Baden Baden. Access: <http://www.conflictsensitivity.org/node/62>.
 25. The Conflict Sensitivity Consortium. Access: <http://www.conflictsensitivity.org/content/introduction-0>.
 26. The Do No Harm project (CDA Collaborative Learning Projects). Access: http://www.cdainc.com/cdawww/project_profile.php?pid=DNH&pname=DoNoHarm.
 27. Barbolet, A., Goldwyn, R., Groenewald, H., Sheriff, A., 2005. The utility and dilemmas of conflict sensitivity. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Access: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue4_barbolet_etal.pdf.

Маматова Тетяна Валеріївна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: tatyana.mamatova@gmail.com

Маматова Tetiana V. – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
Address: tatyana.mamatova@gmail.com



УДК 351.777.613

doi: 10.15421/15201715

Improvement of public administration in the sphere of solid household waste management

I. P. Krynychna, I.I. Hozhylo, V.O. Kostenko

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

Problem setting. One of the most actual environmental problems in Ukraine is the accumulation and utilization of the solid household waste. Due to the considerable volumes of garbage accumulation, Ukraine is considered to be the one of the most technically inflicted countries in the world. In its experience of solid domestic waste treatment, our state is for a few decades behind the developed countries of Europe. There are tens of thousands of spontaneous dumps in Ukraine and more than 6 500 official landfills.

Recent research and publications analysis. The analysis of researches on the assessment of the status of waste disposal sites in Ukraine has shown the lack of scientific works on the integrated assessment and forecast of solid waste landfills' state and the minimization of their impact on the environment. The imperfection of modern measures to minimize the impact of dumps on the environment and the lack of an effective monitoring system necessitate the development of a set of measures to ensure the ecological safety of landfills.

Aim of the article. To study the problem of solid waste accumulation and utilization in Ukraine and to identify ways of public governance's improvement in the sphere of dealing with them.

Main material. Hundreds of thousands of tons of solid household waste are being collected annually in urban landfills. Location, arrangement and operating conditions of most sewage dumps do not meet regulatory requirements, this increases the ecological danger of these objects. There are about 2000 objects in Ukraine, which are organized without projects and engineering and hydrogeological exploration. The consequence of this is the pollution of groundwater by filtrate and the migration of pollutants along with ground and underground flows.

Due to widespread problems with solid household waste throughout Ukraine, the entire power vertical faces this question. At the local level, attempts to start a business in the sphere of waste sorting and recycling have taken place for several years. There are a lot of reports on the building of waste sorting and waste recycling enterprises in different regions of Ukraine.

The garbage market, where it would be possible to sell secondary raw materials, has not yet been developed in Ukraine. According to experts, for example, waste produced only by the capital itself, can be estimated at 3 billion UAH in a year. Thus, tens of billions of hryvnias can be got for the country's secondary raw materials. It has been estimated, that 100 waste processing plants are needed in order to clean the country from garbage.

Taking into account the general difficult economic situation in the country, experts see the solution of this issue in attraction of foreign investments into the construction of such enterprises. For Ukraine there is a need for a state waste management strategy.

Positive trends in the sphere of state regulation of the waste management system can be seen in recent years, but Ukraine has not created the appropriate legal and regulatory framework yet that would gradually reach the requirements of the European legislation.

Conclusions of the research. The enshrined regulations of national rules on disposal and solid waste management are currently not implemented fully. This calls for the improvement of enforcement practice on this issue, as well as the introduction of amendments and additions to existing legal acts. It is necessary to develop an effective state program that would include a complex of state measures for the creation of specialized enterprises for sorting and processing of solid waste in Ukraine, to conduct a series of educational actions among citizens. Ukrainian legislation on the effective solution of the problem of solid household waste management should be based on national

Цитування даної статті: Кринична І.П. Удосконалення державного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами / І.П.Кринична, І.І.Хожило, В.О.Костенко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 35-43.

Citation of this article: Krynychna, I. P., Hozhylo, I.I., Kostenko, V.O., 2017. Improvement of public administration in the sphere of solid household waste management. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 35-43. doi: 10.15421/15201715 (in English).

Peer-reviewed, approved and placed: 18.04.17

characteristics and positive experience of relevant European legislation in this sphere. And the attraction of foreign investments in the waste recycling industry will definitely contribute to the improvement of the ecological situation in Ukraine.

Keywords: ecological safety; solid household waste; utilization; landfill

Удосконалення державного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами

І.П.Кринична, І.І.Хожило, В.О.Костенко

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

Стаття присвячена дослідженню складної соціально-економічної проблеми поводження та утилізації твердих побутових відходів в Україні. Наведено приклад трагічних соціальних та екологічних наслідків несвочасного вирішення цієї проблеми. Доведено необхідність проведення подальших наукових досліджень цієї проблематики у галузі державного управління. Висвітлено сучасний критичний стан експлуатації і функціонування полігонів твердих побутових відходів та несанкціонованих сміттєзвалищ, розглянуто ключові загрози екологічній безпеці у цій сфері. Встановлено практичну відсутність роздільного збору твердих побутових відходів в Україні та необхідність популяризації культури поводження зі сміттям серед населення. Вказано на негативні наслідки для навколишнього середовища та здоров'я людей функціонування сміттєспалювальних заводів. Зазначено, що сміттєпереробна галузь в Україні знаходиться сьогодні на етапі становлення і вважається перспективною з точки зору інвестування. Наведено огляд проектів зі створення сміттєпереробних підприємств, які впроваджуються або плануються до впровадження на території України. Проаналізовано передовий європейський досвід поводження з твердими побутовими відходами. Розглянуто перспективи розвитку сміттєпереробної галузі в Україні в контексті залучення іноземних інвестицій із залученням сучасних технологій. Доведено необхідність створення державної стратегії поводження з відходами.

Ключові слова: екологічна безпека; тверді побутові відходи; утилізація; сміттєзвалище

Совершенствование государственного управления в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами

Т. В. Маматова

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

Статья посвящена исследованию сложной социально-экономической проблемы обращения и утилизации твердых бытовых отходов в Украине. Приведен пример трагических социальных и экологических последствий несвоевременного решения этой проблемы. Доказана необходимость проведения дальнейших научных исследований этой проблематики в области государственного управления. Освещено современное критическое состояние эксплуатации и функционирования полигонов твердых бытовых отходов и несанкционированных свалок, рассмотрены ключевые угрозы экологической безопасности в этой сфере. Установлено практическое отсутствие раздельного сбора твердых бытовых отходов в Украине и необходимость популяризации культуры обращения с мусором среди населения. Указано на негативные последствия для окружающей среды и здоровья людей функционирования мусоросжигательных заводов. Отмечено, что мусороперерабатывающая отрасль в Украине находится сегодня на этапе становления и считается перспективной с точки зрения инвестирования. Приведен обзор проектов по созданию мусороперерабатывающих предприятий, внедряются или планируются к внедрению на территории Украины. Проанализированы передовой европейский опыт обращения с твердыми бытовыми отходами. Рассмотрены перспективы развития мусороперерабатывающей отрасли в Украине в контексте привлечения иностранных инвестиций с привлечением современных технологий. Доказана необходимость создания государственной стратегии обращения с отходами.

Ключевые слова: экологическая безопасность; твердые бытовые отходы; утилизация; свалку

Problem setting. One of the most actual environmental problems in Ukraine is the accumulation and utilization of solid household waste. Due to the considerable volumes of their accumulation, Ukraine is considered to be one of the most technically inflicted countries in the world. In its experience of treating solid domestic waste, our state is for a few decades behind the developed countries of Europe, what is confirmed by the fact that the total annual accumulation of solid waste by a population of about 45 million exceeds in 3 - 3.5 times the corresponding aggregate indicators of Western European countries with a population of about 400 million (Bezzub, nd).

The tragedy at the Lviv landfill site in May 2016, when three rescuers and one municipal died as a result of the fire extinguishing, had shown the ineffectiveness of the state policy and the absence of effective programs and mechanisms of public administration in the sphere of solid waste management at all levels of state power.

Lviv Polygon of SDW is the only one legal place for the accumulation of garbage from Lviv and the surrounding villages. Its area is over 33 hectares, it has been in operation since 1958. The issue of its closure and the construction of a waste recycling plant (WRP) has been raised repeatedly over the past decades. 43 enterprises from 14 countries offered to build their own project plants, but local authorities have not solved this issue yet (Wikipedia, 2017)

The solid waste processing industry in Ukraine is not developed enough still, while 7% of Ukrainian territory is covered by dumps. Garbage plots grow very quickly, contaminating soil, groundwater and air. There are tens of thousands of spontaneous dumps that are being formed continuously in Ukraine, and more than 6 500 official landfills. Large cities have already taken up the sorting of waste, but it is ineffective as the garbage is being brought usually on a one single dump. Waste utilization is the task for WRP that should reduce the rate of landfill growth and would contribute to the reuse of resources (UNIAN, 2015).

As our state belongs to the countries with the largest volumes of formation and accumulation of solid waste, which leads to a progressive deterioration of the ecological situation. The solution of this problem requires the optimal combination of legislative, economic, envi-

ronmental and scientific levers (Bezzub, n.d.).

Recent research and publications analysis. Environmental safety as a socio-natural and scientific reality is the subject of research in various sciences, as it covers a complex set of human-environment interactions.

The resolution of environmental problems and certain environmental aspects of state management in the sphere of environmental protection has been studied in works of V.I. Vernadsky, V.I. Andreytsev, O.Y. Lazor, S.M. Alekseev, Y.P. Lebedinsky, T.V. Gardashuk, S.I. Doroguntsov, V.I. Ovchinnikov, Y.S. Shemshuchenko, A.V. Stepanenko, M.M. Kyselyov, M.H. Koretsky, I.M. Potravnyj, M.F. Reimers and others.

In particular, the principles of formation of the ecological network of Ukraine have been studied by Maluga V.M. and Yukhnovsky V.Y. (Maluga & Yukhnovsky, 2012). Problems in the sphere of the solid waste management have been investigated in works of Yureskul V.O. (Yureskul, 2008), Bilopil's'ka O.O. (Bilopil's'ka, 2014), Korbut M.B. (Korbut, 2015), Krivenko S.V. (Krivenko, 2012), Khodarev O.V. (Khodarev, 2011) and others.

In the sphere of public administration, the problem of the solid waste management was the subject of research by Shaforostova M.I., Burling R.I., Khizhnyakova N.K., Kozachenko T.P., Beryuk O.V., etc. (Olenichenko, 2017).

The analysis of studies on the assessment of the status of waste disposal sites in Ukraine has shown an absence of scientific works on the comprehensive assessment and forecast of landfill sites conditions and minimization of their impact on the environment. The imperfection of modern measures to minimize the impact of landfills on the environment and the absence of an effective monitoring system necessitate the development of a set of measures to ensure the ecological safety of dumps (Korbut, 2015).

However, despite the large number of scientific papers on environmental issues, the issue of ecological safety on dealing with solid waste in Ukraine requires further research in the sphere of public administration science.

The aim of the article is to investigate the problem of the accumulation and utilization of the solid waste in Ukraine and to identify ways to improve public administration in the sphere of dealing with them.

Main material. Hundreds of thousands of

tons of solid waste are annually accumulated on urban landfills. Location, arrangement and operating conditions of most sewage dumps do not meet regulatory requirements, which increases the ecological danger of these objects. In Ukraine, there are about 2000 objects, which are organized without projects and engineering and hydrogeological exploration. The result of this is the groundwater contamination by filtrate and the migration of pollutants along with ground and underground flows (Korbut, 2015).

The scope of the waste management in each country consists mainly of industrial processing enterprises, incinerators, as well as landfills for burial. It has been proven by leading countries a long time ago that the priority in waste management is its recycling. Burning and burial should be limited as much as possible. Positive results of waste management activities are the result of a reasonable combination of all available technology opportunities (Sale Price Company (SPC), 2017).

The functioning of the incinerators has extremely negative consequences for the environment and human health. This is caused by the high content of dioxins and other toxic substances in the gas emissions of these enterprises. In this regard, a two-stage purification of the exhausted gases of the incinerators has been implemented in the developed countries. Of course, the construction and operation of incinerators, which would meet the most stringent environmental requirements, requires a lot of costs. However, in the presence of efficient systems for collection and industrial processing of the solid waste, the need for incinerators becomes relatively small. Nowadays scientific and technical developments of high-temperature waste processing processes, such as pyrolysis, are being conducted abroad in order to find an alternative to burning.

The incinerators in Ukraine are represented by only four objects, which were built in the late 80's. This list includes stopped incinerators in Kharkiv, Sevastopol, Dnipro, as well as the Kyiv incinerator «Energy», which does not work at full capacity now. The production process of these enterprises does not meet modern environmental requirements, and equipment is morally and physically outdated.

The efficiency of the solid waste processing is inextricably linked with the successful implementation of systems of its separate collection

among the population, waste transportation and processing technologies, which are used at this or that plant. Currently, the competition in the sphere of waste management exists only in the segment of its transportation. For example, in Kiev there are private companies Eco-Auto, German company «Remondis», French one «Veolia Environmental Group». They are competing with smaller companies Spetskommuntekhnik, Dniproenergotrans, Volodar-Roz and others, as well as the state-run enterprise Kyivspetstrans. According to the representatives of these companies, the main difficulty in entering the market is over-regulation of the market of solid waste transportation services, as well as the search for new customers.

There are also enterprises that collect recycled materials, such as glass, paper waste, polymer waste. After the accumulation of a certain amount of raw materials, it is transferred to enterprises for further processing on the basis of concluded contracts. This activity is subject to state licensing.

But, unfortunately, there is practically no culture of separate collection of household wastes among the population in Ukraine. Such systems are implemented so episodically that the practical benefits of them are close to zero. The only one economically interested party in this process are carriers of waste. Some of them set special containers for separate collection of household waste in residential districts. Secondary raw materials, such as glass, plastics, metal, etc., are sold to businessmen who carry out their further processing (Sale Price Company (SPC), 2017).

As it was noted, the solid waste recycling industry in Ukraine is at the stage of formation now and is considered to be promising from the investing point of view. However, many aspects of such activity remain non-clarified, including the legal framework and the mechanisms for returning investment. It seems that the authorities have not yet made final decisions about most of the essential conditions for conducting business in this area. Recently, the biggest attention is paid to the implementation of the ambitious state project «Clean City», within which the construction of WPPs should be carried out in Kyiv, Sumy, Kharkiv, Vinnytsia, Chernivtsi, Poltava, Ternopil, Kirovograd, Khmelnytsky, Dnipropetrovsk. This project covers 15.4% of the population of Ukraine. Within the framework of the

project, it is planned to build plants in Kyiv and Kharkiv with a capacity of 300 thousand tons per year each, a plant with a capacity of 200 thousand tons / year in Dnipro. In other participating cities, the capacity of the plants will be 100 thousand tons / year. The main tasks of the project are: the creation of modern waste recycling complexes in the form of public-private partnership in ten cities of Ukraine; bringing up the waste management regulations in line with the EU's current legislation (Sale Price Company (SPC), 2017).

The following technologies of solid waste disposal as burial at landfills, separate collection, thermal processing, biological processing are going to be used in the project. Till now, the feasibility study on the construction of WPPs has been approved within the project, and contests for investors have been announced. According to the Ministry of Regional Development of Ukraine, there are also investment projects for the construction of objects of the waste processing industry: Ivano-Frankivsk - a plant with a capacity of 50 thousand tons / year, construction costs - 34 million UAH; Chernivtsi - 60 thousand tons / year, 60 million UAH; Donetsk - 450 thousand tons / year, 5 billion UAH, Ternopil - warehouse with the use of «BALA» technology, 24 million UAH respectively.

Due to the widespread problem of the solid waste across Ukraine, the entire power vertical has faced the question of its solution. At the local level, attempts to start a business in the sphere of sorting and recycling waste have taken place for several years already. There are a lot of reports on the examination of construction projects for creation of waste collection and recycling enterprises in different regions of Ukraine. For example, in Rivne, the Ukrainian-German company Ukreko-Indusry is building a mechanical processing plant for solid waste, which will work in two stages: the distribution of garbage and minerals, and the sorting of waste with its subsequent processing for alternative fuels. According to experts, this fuel will allow the plant saving significant money on the purchase of more expensive coal. The cost of the complex is about 16 million euros, which are invested by German investors. The capacity of the plant is about 60 thousand m³ per year. The payback period of the plant is expected to be 12 years. Today the construction of the plant is at the final stage. Also, all the necessary equip-

ment has already been brought from Germany.

In Chervonograd, Lviv region, a waste sorting plant was opened in August 2012 together with a landfill for the utilization of organic matter. Secondary resources will be sold to processing enterprises, and organic waste will be removed to the landfill. The similar waste sorting line was opened in Chernivtsi at the end of 2011 (Sale Price Company (SPC), 2017).

Representatives of the Romanian Waste Management Program «Ekoverde» have offered an investment program for processing solid waste on concession terms to the local councils of Rogatyn and Kalush regions of Ivano-Frankivsk oblast. These projects are being studied now by local authorities and communities. A project on arrangement of a waste sorting line for solid waste in the city of Nikolaev is implemented now together with Italian investors. The volume of foreign investments in this project is 600 thousand euros. The funds will be spent on equipment and reconstruction of plant's buildings, as well as on the line equipment and the purchase of containers and garbage trucks.

A large complex of solid waste processing plants is also planned to be built on the territory of Kherson region. The investor is the American company PPI Energo Group. Within the framework of the project it is planned to build WPPs, sorting stations and thermal power stations in Golopristsansky district, as well as sorting lines in three districts of Kherson region. The total investment in the project should be 350 million dollars USA. The capacity of the plant will be about 200 thousand tons of solid waste per year (Sale Price Company (SPC), 2017).

From the above-mentioned, the conclusion can be made that potential investors are still studying the general possibilities of investing in Ukrainian waste processing and are waiting for the implementation of announced legislative and regulatory changes. Due to this fact, the national focus is on the implementation of the Clean City project. This project has a chance to become the demonstrative one, and the changing investment climate in the industry will depend on from the practical results of its implementation.

There are no utilization plants in Ukraine now. Experts insist on the construction of WPPs, especially paying attention to the harmful effects of waste burning. Such enterprises should sort and process the solid waste into alternative fuels and secondary raw materials. This will re-

duce the amount of garbage, accumulated on landfills in Ukraine; the air and soil will not get harmful waste, and this will lead to the improvement of the state of the environment; SWP plants can produce alternative fuels, which are in fact a substitute and are used for cement and thermal power plants. However, it is also not worthwhile to refuse from waste burning now. As for the WBP, of course, their emissions are harmful to the environment, but these plants are useful in such aspect that it is possible to obtain a heat carrier for heating buildings by burning garbage. More than 90% of garbage gets into landfills that are already overflowing. And only 4% of solid waste is processed.

While Ukraine is planning to build waste utilization plants, the first built Rivne waste recycling plant doesn't operate. Its construction was completed in 2013, and waste recycling began in May of that year. 70% of rubbish of Rivne and the region was recycled at the plant then. In total, over May-December 2013, up to 250 thousand m3 of waste were processed, from which more than 2,200 tons of alternative fuels were produced. However, a few months after the launch, the plant stopped its work. The reason for this was not the technical failure or lack of raw materials, but the inaccuracy in legislation, which has not been regulated until now. Therefore, today the plant operates in the sorting of garbage on recycled materials (UNIAN, 2015).

European experience shows that the market for secondary raw materials is profitable and promising, given that processing of raw materials is cheaper than extraction. Reuse is more rational than burning of materials, as it is not necessary to spend energy on creating the same materials. There is also the question of food waste, which simply rot in the landfill, combine with poisonous substances from other wastes and then fall into water or air. The way out of this situation is composting.

But unfortunately, not all types of rubbish can be recycled, like polyethylene packages, for example. Use of secondary raw materials is necessary. This is not only a matter of Ukraine's problem, it is a global problem. Garbage can be used with benefit, it is necessary to make recycling and not throw away immediately what was used so that it contaminates the environment. For example, in Sweden, the garbage business is called a «recycling revolution», as 99% of all waste is reused. The country did not achieve

such a result spontaneously: environmental development is caused by legislation, scientific technology and environmental culture. Each house in Sweden has containers for separate collection of various types of garbage. Sorting for the Swedes is a common practice, and fines are imposed for non-compliance with certain standards. In Sweden waste that can not be disposed of is burned. In particular, it is about 330 thousand tons of solid fuel, so that 90% of homes are supplied with electricity and heat. In general, thanks to «non-waste production», Sweden receives electricity and recycled garbage, and is one of the cleanest and greenest countries in the world.

The garbage market, on which it would be possible to sell secondary raw materials, has not been developed yet in Ukraine. According to experts of the public organization «Public Audit», waste, which is produced only by the capital itself, can be estimated at 3 billion UAH in a year. Thus, tens of billions of hryvnias can be got for the country's secondary raw materials. It has been estimated that 100 waste processing plants are needed in order to clean the country from garbage.

Taking into account the general difficult economic situation in the country, experts see the solution of this issue in attracting foreign investment in the construction of such enterprises. However, such investments will come at a time when the garbage processing enterprises of Ukraine will be state-owned, not private. Such investments are possible only if the system of competition is absolutely transparent and the state will act as the guarantor and owner of such plants. In principle, this is understood at the state level. We are now concentrated on the necessity to amend the SWP Law in order to stimulate investors to build an WPP. And, as long as the bureaucratic procedures continue, it is necessary to popularize the culture of garbage handling within the population. In modern realities, this requires economic incentives.

For Ukraine there is a need for a state waste management strategy. In order to solve the problem of rubbish in Ukraine and to attract investors to this sphere, a state strategy on waste management and a law adapted to European requirements are needed. Local communities have more opportunities to deal with garbage now. There were serious changes in the tax and budget laws two years ago, decentralization has led to the

fact that 80% of the environmental tax goes to the places. Therefore, local authorities need to develop landfill reclamation projects that require to be closed today (UNIAN, 2015).

Ukraine has been trying to implement its own options and other countries' experiences in dealing with solid waste for several years. In recent years, the positive trends can be seen in the sphere of state regulation of the waste management system, but Ukraine has not created the appropriate legal and regulatory framework yet that would reach gradually the requirements of European legislation. Profile ministries and departments, the public of the country devote insufficient attention to the control over the placement of waste, its impact on human health and the environment. The discrepancy between progressive accumulation of wastes and measures, aimed at preventing their creation, utilization, disposal and disposal, threatens the deepening of the environmental crisis and the worsening of the socio-economic situation in the country (Bezzub, n.d.).

People should understand the real danger to their lives and health through the uncontrolled dumping of solid waste. It is one of the main factors that will lead to a solution to the problem. Power should be stimulated in this matter. The influence of the public on the control over the development of this sphere in Ukraine can not be overestimated. After all, will this industry work or not, depends on the consciousness of Ukrainians.

Particular attention should be given to the

introduction of the EU project «Waste Management and Regulation - the European Neighborhood and Partnership Instrument – East» in Ukraine. This project was officially launched on December 17, 2009 and is funded under the European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI) of the Eastern Regional Action Program, approved in 2008, and has a total budget of 5,845,500 euros. The project is aimed at the improvement of waste management systems, introduction of more effective waste prevention initiatives, increase of collection and sorting capacity, and increase of reuse, recovery and safe disposal of waste.

Conclusions of the research. The enshrined regulations of national rules on disposal and solid waste management are currently not implemented fully. This calls for the improvement of enforcement practice on this issue, as well as the introduction of amendments and additions to existing legal acts. It is necessary to develop an effective state program that would include a complex of state measures for the creation of specialized enterprises for the sorting and processing of solid waste in Ukraine, to conduct a series of educational actions among citizens. Ukrainian legislation on the effective solution of the problem of solid household waste management should be based on national characteristics and positive experience of relevant European legislation in this sphere. And the attraction of foreign investments in the waste recycling industry will definitely contribute to the improvement of the ecological situation in Ukraine.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Беззуб І. Правове регулювання поводження з небезпечними побутовими відходами в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=517:utilizatsiya-nebezpechnik-pobutovikh-vidkhodiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.
2. Білопільська О.О. Дисертація кандидата економічних наук. Захищена у 2014 році. Еколого-економічні основи управління системою поводження з твердими побутовими відходами. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/-123456789/38889/6/bilopilska_dis.pdf.
3. Вікіпедія. Львівський полігон твердих побутових відходів (Грибовицьке сміттєзвалище). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki/>.
4. Гроші не пахнуть: Чи зможе Україна отримувати прибутки зі сміття. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1109219-groshe-ne-pahnut-chi-zmoje-ukrajina-otrimuvati-pributki-zi-smittya.html>.
5. Корбут М.Б. Дисертація кандидата технічних наук. Захищена у 2015 році. Кременчук. Забезпечення екологічної безпеки звалищ твердих побутових відходів.
6. Кривенко С.В. Проблеми поводження з твердими побутовими відходами: сучасний стан та шляхи вирішення. 2012. Вип. 167. Том 179. С. 156-158. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukraci/ecology/2012/179-167-38.pdf>.
7. Малюга В.М., Юхновський В.Ю. Принципи формування екологічної мережі України. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2012. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: file:///C:/Users/Ira/Downloads/licgoc_-2012_1_10.pdf.

8. Олениченко Ю.А. Дисертація кандидата наук з державного управління. Захищена у 2017 році. Харків. Механізми державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://nuczu.edu.ua/img/articles/1599/dis_Olenychenko.pdf
9. Сейл Прайс Компані. Проекти зі сміттєпереробки в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.saleprice.com.ua/ua/publications/waste_processing_projects.html.
10. Ходарев О.В. Переробка твердих побутових відходів як фактор економічного розвитку України. Дніпропетровський державний аграрно-технічний університет. 2011. Ефективна економіка. № 11. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1353>.
11. Юрескул В.О. Дисертація кандидата юридичних наук, захищена у 2008 році. Одеса. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні. Спеціальність: 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право.

REFERENCES:

1. Bezzub, I. Pravove rehulyuvannya povodzhennya z nebezpechnymy pobutovymy vidkhodamy v Ukraini [Legal regulation of hazardous household waste management in Ukraine]. Access mode: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=517:utilizatsiya-nebezpechnikh-pobutovikh-vidkhodiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (in Ukrainian).
2. Bilopil's'ka, O.O. Dysertatsiya kandydata ekonomichnykh nauk. Zakhyschena u 2014 rotsi. Ekologo-ekonomichni osnovy upravlinnya systemoyu povodzhennya z tverdymy pobutovymy vidkhodamy [Thesis for a candidate of economic sciences. Protected in 2014. Ecological and economic bases of management of the system of treatment of solid household waste]. Access mode: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/-123456789/38889/6/bilopil'ska_dis.pdf (in Ukrainian).
3. Vikipediya. L'vivs'kyi polihon tverdykh pobutovykh vidkhodiv (Hrybovyts'ke smittyezvalyshche) [Wikipedia Lviv landfill of solid household waste (Gribovitsky landfill)]. Access mode: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki/> (in Ukrainian).
4. Hroshi ne pakhnut': Chy zmozhe Ukrayina otrymuvaty prybutky zi smittya [Money does not smell: Will Ukraine be able to receive gains]. Access mode: <http://www.unian.ua/society/1109219-groshi-ne-pahnut-chi-zmoje-ukrajina-otrimuvati-pributki-zi-smittya.html> (in Ukrainian).
5. Korbut, M.B. Dysertatsiya kandydata tekhnichnykh nauk. Zakhyschena u 2015 rotsi [Thesis for a candidate of technical sciences. Protected in 2015]. Kremenchuk. Zabezpechennya ekolohichnoyi bezpeky zvalyshch tverdykh pobutovykh vidkhodiv (in Ukrainian).
6. Kryvenko, S.V., 2012. Problemy povodzhennya z tverdymy pobutovymy vidkhodamy: suchasnyy stan ta shlyakhy vyryshennya [Problems of Solid Waste Management: Current State and Solutions]. 167, 179, 156-158. Access mode: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/ecology/2012/179-167-38.pdf> (in Ukrainian).
7. Malyuha, V.M., Yukhnovs'kyi, V.Yu., 2012. Pryntsypy formuvannya ekolohichnoyi merezhi Ukrayiny. Natsional'nyy universytet bioresursiv i pryrodokorystuvannya Ukrayiny [Principles of the formation of the ecological network of Ukraine. National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine]. Access mode: file:///C:/Users/Ira/Downloads/licgoc_-2012_1_10.pdf (in Ukrainian).
8. Olenychenko, Yu.A. Dysertatsiya kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnya. Zakhyschena u 2017 rotsi. Kharkiv. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya u sferi bezpeky povodzhennya z tverdymy pobutovymy vidkhodamy [Thesis of a Candidate of Sciences in Public Administration. Protected in 2017. Kharkiv Mechanisms of public management in the field of safe handling of solid household waste]. Access mode: http://nuczu.edu.ua/img/articles/1599/dis_Olenychenko.pdf (in Ukrainian).
9. Seyl Prays Kompani. Proekty zi smittjepereobky v Ukraini [Sale Price Company. Projects on waste recycling in Ukraine]. Access mode: http://www.saleprice.com.ua/ua/publications/waste_processing_projects.html (in Ukrainian).
10. Khodarev, O.V., 2011. Pererobka tverdykh pobutovykh vidkhodiv yak faktor ekonomichnoho rozvytku Ukrayiny. Dnipropetrovs'kyi derzhavnyy ahrarno-tekhnichnyy universytet [Solid domestic waste processing as a factor of economic development of Ukraine. Dnipropetrovsk State Agrarian-Technical]. Efektyvna ekonomika 11. Access mode: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1353> (in Ukrainian).
11. Yureskul, V.O. Dysertatsiya kandydata yurydychnykh nauk, zakhyschena u 2008 rotsi. Odesa. Pravove rehulyuvannya povodzhennya z pobutovymy vidkhodamy v Ukraini. Spetsial'nist': 12.00.06 – zemel'ne pravo; ahrarne pravo; ekolohichne pravo; pryrodoresursove pravo [Thesis for a Candidate of Sciences (Law), defended in 2008. Odessa Legal regulation of domestic waste management in Ukraine. Specialty: 12.00.06 - land law; Agrarian law; Environmental law; Natural resource law]. (in Ukrainian).

Krynychna Iryna P. – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: barkri@ua.fm

Hozhylo Iryna I. – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: i.i.hozhilo@vidr.dp.ua

Kostenko Vitaliy O. – PhD in public administration
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: kostenkovo@ukr.ne

Кринична Ірина Петрівна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: barkri@ua.fm

Хожило Ірина Іванівна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: i.i.hozhilo@vidr.dp.ua

Костенко Віталій Олександрович – кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: kostenkovo@ukr.ne



УДК 351:336.1

Роль бюджетно-податкової сфери у підвищенні фінансової безпеки держави

Г.В. Бритова, Є.В. Скрильник
*Класичний приватний університет,
Запоріжжя, Україна*

doi: 10.15421/15201716

У статті проаналізовано стан фінансової системи України, розглянуто дисбаланси бюджетно-податкової сфери та охарактеризовано їх тенденції. Обґрунтована потреба забезпечення фінансової безпеки та розробки відповідних механізмів протидії фінансовим ризикам та загрозам, що здатні забезпечити стабілізацію бюджетно-податкової сфери та реалізацію функцій бюджету. Надані практичні рекомендації щодо налагоджування та удосконалення функціонування означених бюджетно-податкових напрямів розвитку для стабілізації існуючих позитивних змін в сфері фінансової безпеки країни. Встановлено, що своєчасний моніторинг рівня фінансової безпеки держави дозволяє відстежити можливі негативні фінансові явища та потенційні загрози, які сприяють посиленню депресивних економічних тенденцій, виявити джерела витоку існуючих загроз з метою оперативного та своєчасного реагування на них, реалізувати необхідні заходи щодо покращення функціонування фінансового сектору, що позитивно впливатиме на розвиток фінансової системи держави загалом. Виявлено, що перспективним є реалізація нових інноваційних проєктів, які будуть спрямовані на зміцнення фінансової безпеки держави.

Ключові слова: Державний бюджет; національна безпека держави; бюджетно-податкова сфера; фінансова безпека держави; соціально-економічний розвиток

Role of fiscal and budgetary sphere in the strengthening of the fiscal security of the state

H.V. Brytova, Y.V. Skrylnyk
Classic private university, Zaporizhzhia, Ukraine

The purpose of the article is to analyze the fiscal system and to justify the recommendations on strategic directions of the state fiscal security's guarantee in the context of adherence to national interests of Ukraine. General and specific scientific, economic and mathematical methods have been used in the article, for example methods of dialectical and scientific knowledge. Measurement, comparative characteristics have been used to identify the problems of the fiscal sector and to specify the possible directions of fiscal security's improvement. In the article the state fiscal system in Ukraine has been analyzed by the author, fiscal sector imbalances have been studied and their trends have been described. It has been found that the level of the state fiscal security depends on positive and negative factors, which are formed under certain conditions and situations and exist both on global and local levels. It has been argued by the author that comprehensive study of fiscal state security factors allow us finding potential dangers and threats and also it allows reducing possible damage in the process of implementation of necessary management actions. Also the need to ensure fiscal security and to develop appropriate mechanisms to counteract fiscal risks and threats, which can stabilize the fiscal sector and help to improve budget functions, has been substantiated by the author. Practical recommendations on the establishment and improvement of the functioning of the above mentioned fiscal and tax areas of development have been provided by the author of the article in order to stabilize the existing positive changes in state's fiscal security sphere. It has been found that prompt monitoring of state fiscal

Цитування даної статті: Бритова Г.В. Роль бюджетно-податкової сфери у підвищенні фінансової безпеки держави / Г.В. Бритова, Є.В. Скрильник // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 44-51.

Citation of this article: Brytova, H.V., Skrylnyk, Y.V., 2017. Rol' byudzhethno-podatkovoyi sfery u pidvyshchenni fiskal'noyi bezpeky derzhavy [Role of fiscal and budgetary sphere in the strengthening of the fiscal security of the state]. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 44-51. doi: 10.15421/15201716 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 20.04.17

security helps to predict possible negative financial hazards and potential risks that contribute to the strengthening of depressive economic trends. This helps to identify sources of the leakage of current threats for prompt and timely response, to implement necessary actions in order to improve the functioning of the fiscal sector and to impact positively on the development of state's financial system in general.

The research made it possible to systematize the existing fiscal problems which contribute to the decrease of the fiscal security of Ukraine. It has been proved that strengthening of the state fiscal security is possible by conducting a balanced policy on creation of a favorable fiscal space and effective strategic management of fiscal security. It has been defined by the author that the implementation of new innovative projects, which would help to strengthen the state's fiscal security, is prospective.

Keywords: State budget; national security; fiscal and budgetary sphere; fiscal security; social and economic development

Роль бюджетно-налоговой сферы в повышении фискальной безопасности государства

А.В. Бритова, Е.В. Скрильник

Классический приватный университет, Киев, Украина

В статье проанализировано состояние фискальной системы Украины, рассмотрены дисбалансы бюджетно-налоговой сферы и охарактеризованы их тенденции. Обоснована необходимость обеспечения фискальной безопасности и разработки соответствующих механизмов противодействия фискальным рискам и угрозам, которые способны обеспечить стабилизацию бюджетно-налоговой сферы и реализации функций бюджета. Даны практические рекомендации относительно налаживания и усовершенствования функционирования указанных бюджетно-налоговых направлений развития для стабилизации существующих позитивных изменений в сфере фискальной безопасности страны. Установлено, что своевременный мониторинг уровня фискальной безопасности государства позволяет отследить возможные негативные финансовые явления и потенциальные угрозы, которые способствуют усилению депрессивных экономических тенденций, выявить источники утечки существующих угроз с целью оперативного и своевременного реагирования на них, реализовать необходимые меры по улучшению функционирования фискального сектора, положительно влияя на развитие финансовой системы государства в целом. Выявлено, что перспективным является реализация новых инновационных проектов, которые будут направлены на укрепление фискальной безопасности государства.

Ключевые слова: Государственный бюджет; национальная безопасность государства; бюджетно-налоговая сфера; фискальная безопасность государства; социально-экономическое развитие

Постановка проблеми. Модернізація та стабілізація, насамперед, внутрішньоекономічних процесів є визначальним фактором підтвердження суб'єктності держави та її стійкості: політичної, економічної, військової, інформаційної. Важливою передумовою модернізації є ефективна фінансова, та, зокрема, бюджетно-податкова система. Стан захищеності фінансових інтересів держави, підприємств та громадян, здатність бюджетно-податкової системи своєчасно виконувати функції, адекватно реагувати на виклики, протидіяти ризикам і загрозам зовнішнього та внутрішнього характеру визначається як фінансова безпека держави. В свою чергу, належне фінансове забезпечення є невід'ємним елементом військової, політичної та інформаційної, а зрештою національної безпеки держави.

Виклики та ризики, зокрема, фінансово-економічні, що виникають на сучасному ета-

пі та обумовлюють подальші трансформаційні процеси, стають вагомим фактором, який впливає на траєкторію розвитку держави. Втрати доходів бюджету, зростання видаткових зобов'язань, збільшення дефіциту бюджету, зростання державного боргу спричиняють виникнення бюджетних ризиків та актуалізують питання фінансової безпеки бюджетів.

Саме врегулювання фінансової безпеки дає змогу мінімізувати бюджетні ризики, стабілізувати фінансові потоки, а також забезпечити наповнення бюджету та його розподіл на розв'язання нагальних проблем. Отже, зростає потреба забезпечення фінансової безпеки та розробки відповідних механізмів протидії фінансовим ризикам та загрозам, що здатні забезпечити стабілізацію бюджетно-податкової сфери та реалізацію функцій бюджету.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідження проблематики забезпечення фінансової

ної безпеки держави засноване на наукових працях вітчизняних (З. Варналій, О. Власюк, Я. Жаліло, М. Єрмошенко, Ю. Іванов, О. Ляшенко, В. Мельник, А. Мокій, В. Мунтіян, Н. Нижник, А. Соколовська, А. Сухоруков, Г. Ситник, С. Юрій) і зарубіжних вчених (Ш. Бланкарт, І. Джубек, Д. Олвей, Дж. Стігліц, В. Фехлер) у сфері функціонування національної безпеки та її структурних елементів.

Метою дослідження є аналіз стану фіскальної системи та обґрунтування рекомендацій щодо стратегічних напрямів забезпечення фіскальної безпеки держави у контексті слідування національним інтересам України.

Виклад основного матеріалу. На початку 2014 р. в Україні зберігалася не реформована фінансова система, яка на тлі неефективної ренто-орієнтованої моделі розвитку вітчизняної економіки була дуже вразливою до будь-яких зовнішніх впливів [8]. В бюджетно-податковій сфері накопичилися дисбаланси, які характеризувалися наступними тенденціями.

Зростання бюджетних та квазібюджетних дефіцитів при невиконанні прогнозних макроекономічних показників економічного та соціального розвитку, збереження високої частки видатків на фінансування соціально-культурної сфери, зростання видатків на пенсійне забезпечення, низького рівня капітальних видатків. Середньомісячний вхідний залишок коштів на ЄКР [1] зменшувався із 7,9 млрд грн у 2011 р. до 4,9 млрд грн у 2012 р. та 3,0 млрд грн у 2013 р. На початку листопада 2014 р. він був найменшим за останні 10 років – склав лише 0,4 млрд грн. Недонадходження податків компенсувалося щороку рекордно зростаючими перерахуваннями коштів НБУ до бюджету – з 11,9 млрд грн у 2011 р. до 23,6 млрд грн у 2013 р. та 28,3 млрд грн у 2014 р.

Високий рівень податкового навантаження зумовлював тінізацію заробітних плат (близько 41 % на фонд оплати праці, у т.ч.: 37 % нарахування ЄСВ + 3,6 % утримання ЄСВ + 15/17(20) % ПДФО). Відповідний показник був одним із найвищих серед країн-членів ОЕСР. А загалом частка перерозподілу ВВП через видатки сектору загального державного управління в Україні сягнула рекордних 49,0 % ВВП в 2012 р. та 48,1 % ВВП в 2013 р., ставши найбільшою серед країн, подібних за рівнем економічного розвитку.

Неправомірні дії податкових органів та зростання переplat податків і зборів до бю-

джету. Сумлінних платників податків органи Міністерства доходів і зборів України неформально змушували здійснювати переplати податків в рахунок майбутніх податкових періодів. Фактичні переplати до Зведеного бюджету України збільшувалися з 45,0 млрд грн станом на 01.01.2010 р. до 62,5 млрд грн станом на 01.01.2014 р. (з урахуванням авансових внесків з податку на прибуток підприємств).

Збільшення «прихованого» дефіциту бюджету. Разом із збільшенням вартості ціни імпортованого з РФ природного газу збільшувався й дефіцит НАК «Нафтогаз», навіть з урахуванням Харківських угод. Україна в 2013 р. мала найвищий обсяг споживання природного газу (50,4 млрд куб. м) серед країн-сусідів Східної Європи – Угорщини (6,9), Польщі (14,1) та Словаччини (4,2).

Розширення кола податкових пільг, мінімізація оподаткування та фіктивне відшкодування ПДВ дозволялися наближеними до корумпованої влади платниками податків. Формальне зменшення заборгованості за відшкодуванням ПДВ з 24,2 млрд грн на 10.01.2010р. до 14,9 млрд грн компенсувалося випуском ОВДП. Станом на 20.03.2014 р. її залишок зріс до 21,6 млрд грн.

Недонадходження податків компенсувалося щороку рекордно зростаючими перерахуваннями коштів НБУ до бюджету – з 11,9 млрд грн у 2011 р. до 23,6 млрд грн у 2013 р. та 28,3 млрд грн у 2014 р.

Збільшувався обсяг видатків державної підтримки вугледобувних підприємств з 5,8 млрд грн у 2010 р. до 13,3 млрд грн у 2013 р. Причому собівартість видобутку 1 тонни вугілля на недержавних шахтах становила від 300 грн (рентабельність 70 %), а на шахтах державної форми власності – 600-1300 грн.

Зростання соціальних стандартів на тлі відсутності економічного зростання та неретформованості гуманітарної сфери було штучним. З метою купівлі лояльності громадян створювалася імітація поліпшення добробуту за рахунок коштів бюджету. Питома вага захищених статей у загальному фонді зведеного бюджету становила 89,8 % у 2013 р. проти 82,2 % у 2011 р.

Щороку посилювалася залежність збалансованості Пенсійного фонду та місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. До кінця 2013 р. ресурси для підтримки ви-

димості «успішності» були вичерпані. Дефіцит державного бюджету зріс з -1,8 % ВВП у 2011 р., до -3,8 % ВВП у 2012 р. та

-4,4 % у 2013 р. Таким чином, під тиском загострення бюджетних дисбалансів та низки зовнішніх факторів держава стала вимушено «жити у борг», та майже втратила економічну та політичну незалежність.

Державний бюджет щорічно компенсував зростання квазі-фіскальних дефіцитів, а додаткове навантаження посилювало зростання державного боргу. Внаслідок дотаційності газових тарифів від їх ринкового рівня щорічно виникав величезний дефіцит найбільшого в Україні газового монополіста. Законами про державний бюджет на відповідні роки надавалося право Кабінету Міністрів України здійснювати випуск облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) з подальшим придбанням у державну власність в обмін на зазначені облігації акцій додаткової емісії публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України». Кошти у подальшому спрямовувалися на закупівлю нових обсягів природного газу.

У 2013 р. надходження внутрішніх запозичень дорівнювали 109,0 млрд грн, з яких 8,0 млрд грн становили надходження від випуску ОВДП для капіталізації НАК «Нафтогаз України». В 2014 р. відповідні показники сягнули рекордних значень – 227,6 млрд грн, з яких 96,6 млрд грн ОВДП для газового монополіста. Реформа енергетичного сектору із поступовим наближенням дотаційних тарифів на природний газ до економічно обґрунтованого рівня дозволила скоротити в 2015 р. фінансову допомогу НАК «Нафтогазу» до 29,7 млрд грн із загального обсягу 99,0 млрд грн держаних внутрішніх запозичень. Таким чином, впродовж п'яти років на безпосереднє фінансування НАК «Нафтогаз» через штучно дешевий для споживачів природний газ було спрямовано понад 165 млрд грн ОВДП терміном випуску від 3 до 7 років.

Напередодні переходу збройної агресії на сході країни в активну воєнну фазу Україна мала із північним сусідом тісні економічні зв'язки, передусім в енергетичній, торговельній та транспортній сферах. Розрив таких зв'язків негативним чином позначився на фіскальній безпеці. Однак він не мав альтернативи як у політичному та соціальному аспекті, а найголовніше – з точки зору відсутності еко-

номічних перспектив України у разі вступу до Митного союзу [8].

Поряд із викликами, ризиками та загрозами фіскальній безпеці Україна вже досягла ряд вагомих перемог у бюджетно-податковій сфері, зокрема:

1. Зниження податкового навантаження на економіку. Рівень перерозподілу ВВП у доходи сектору загального державного управління знижено із зменшенням податкового навантаження на фонд оплати праці. Рівень перерозподілу склав рекордних в 2012 р. 44,7 % ВВП та в 2013 р. 43,3 % ВВП, залишаючись головним фактором тінізації значної частки національної економіки. В 2015 р. на першому етапі разом із запровадженням понижуючого коефіцієнту для ставки ЄСВ було знижено частку перерозподілу до 42,1 % ВВП, а в 2016 р. разом із остаточним зниженням ставки ЄСВ вдвічі вона знаходилася на рівні 38,1 % ВВП.

Зниження податкового навантаження на бізнес дозволило надати більше приватного інвестиційного ресурсу в економіку для її структурної перебудови та модернізації. Водночас таке зниження має об'єктивні обмеження – високу частку видатків бюджету на оборону та соціального спрямування.

Проблемні аспекти: За підсумками 2016 р. надходження єдиного внеску становили 95,5 млрд грн, що на 37,5 млрд грн або на 28,4 % менше відповідного показника минулого 2015 р. (132,0 млрд грн). Відтак з метою детінізації заробітних плат та зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду України Урядом в другій редакції проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [4] було прийнято рішення про збільшення мінімальної заробітної плати вдвічі з 1600 до 3200 грн. Економісти висувають різні сценарії поведінки роботодавців залежно від галузей та регіонів на такі дії – від легалізації заробітних плат до переведення працівників на неповний робочий день / скорочення малокваліфікованих робітників / зростання офіційного безробіття та неформальної зайнятості. Однозначно слід очкувати, що відповідне збільшення показника МЗП позначиться зростанням собівартості продукції (товарів, робіт, послуг), а отже – на показнику споживчої інфляції в 2017 р.

2. Започаткування, врегулювання та поступова успішна реалізація процесу децен-

тралізації влади, зокрема бюджетна децентралізація з метою підвищення фінансової спроможності новостворених добровільно об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

У 2015 р. 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входять 2015 населених пунктів, провели перші місцеві вибори 25 жовтня та добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. З 2016 р. вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

За 2016 року надходження власних ресурсів до загального фонду місцевих бюджетів зросли в 1,4 рази або на 34,2 млрд грн порівняно з минулим роком та склали 103,9 млрд грн. Зокрема надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали майже 4,98 млрд грн, що більше ніж у 6 разів порівняно з надходженнями 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли більше ніж у 3 рази (на 1,5 млрд грн) порівняно з 2015 року (з 0,7 млрд грн до 2,2 млрд грн). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. В середньому показник (у порівнянні з 2015 року) по всіх ОТГ збільшився на 1100 грн. (з 518 грн до 1620 грн).

3. Вжито заходів із фіскального регулювання суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у зоні АТО. Проведення АТО в окремих регіонах України фактично унеможливило будь-яку діяльність фізичних осіб та суб'єктів господарювання у цій зоні, а також виконання функцій органами влади, в тому числі, податкових та митних, які мають забезпечувати облік платників податків, контроль за їх справлянням. Запровадження з 1 липня 2015 р. у повноцінному режимі системи електронного адміністрування ПДВ унеможливило створення фіктивного податкового кредиту і, як наслідок, зменшення податкових зобов'язань та отримання незаконного бюджетного відшкодування підприємствами з тимчасово окупованих територій.

Проблемні аспекти: невиконання ДФСУ у повній мірі вимог щодо інформації, яка має публікуватись у складі щоденних Реєстрів заяв про бюджетне відшкодування ПДВ. Від-

повідне порушення призводить до непрозорості процесу бюджетного відшкодування та, відповідно, створює корупційні ризики з боку податкових органів. Міністерство фінансів України також фіксує випадки систематичного втручання з боку посадових осіб ДФСУ у діяльність СЕА ПДВ, порушення хронологічного порядку та незаконного відшкодування ПДВ. Відтак необхідне оприлюднення всіх відомостей щодо бюджетного відшкодування на відомчому сайті ДФСУ.

Доступ до важливих агрегованих показників щодо сум переплат усіх податків, сум донарахувань за актами перевірок, кількості проведених планових/позапланових перевірок, сум невідшкодованого ПДВ є закритим, дані фрагментовані та неповні. Закритість даних дозволяє контролюючим органам маніпулювати ними, зловживати своїми правами, не виконувати/неналежно виконувати свої обов'язки, що створює корупційні ризики. Відтак необхідне створення моніторингової системи агрегованих показників для громадської оцінки та контролю діяльності ДФСУ [5].

4. Запроваджено верифікацію отримувачів всіх видів соціальних виплат. Регулярно виявляються випадки незаконного отримання відповідних видів допомоги. Відтак гостро постала необхідність здійснення процесу верифікації отримувачів соціальних виплат та пенсій. З цією метою в грудні 2015 р. за ініціативи Мінфіну Верховна Рада ухвалила зміни до законодавства, що створюють підґрунтя для її проведення. Окрім того, 11 та 18 лютого 2016 р. Кабінет Міністрів затвердив 7 Постанов, що дозволили завершити створення нормативної бази для функціонування процесу верифікації. Він відбувається в межах структурного підрозділу Управління верифікації та моніторингу виплат Міністерства фінансів.

В Україні на рік виплачуються значні обсяги соціальних виплат населенню. В 2015 р. вони фінансувалися державою на рівні 364,0 млрд грн або 18,4 % ВВП, а тому числі пенсії (265,8 млрд грн або 13,4 % ВВП), бюджетні соціальні програми, виплати із безробіття та втрати працездатності. Частка соціальних видатків у загальній структурі видатків сектору загального державного управління знижувалася з 47,6 % у 2013 р. [9] до 45,6 % у 2014 р. та 42,5 % у 2015 р. Завдяки запровадженню

верифікації питома вага соціальних видатків держави очікується рівні 378,5 млрд грн або 16,6 % ВВП (39,7 % видатків держави) [10].

Таким чином, означене підштовхнуло до вирішення однієї із загроз державної бюджетної та соціальної політик – фіктивних отримувачів соціальних виплат, а отже має посилити національну економічну безпеку.

5. Запроваджено систему електронних публічних закупівель «ProZorro», яка надала змогу здешевити вартість та прискорити постачання матеріально-технічного забезпечення для Збройних сил України. Міністерство оборони України одним із перших розпочало проведення публічних закупівель через електронну систему «ProZorro» ще на етапі пілотного проекту з 29 червня 2015 р. Станом на 14.11.2016 р. воно провело 1,69 тис. закупівель (в т.ч. власне міністерство – 1,3 тис., ДП «Укроборонпром» – 0,2 тис., а також військові частини та авіація). За очікуваної вартості 12,48 млрд грн економія склала 0,64 млрд грн. Кількість учасників становила 988, а пропозицій на торги в середньому надійшло 3,47 [3].

6. Забезпечення прозорості використання публічних коштів через портал «Е-дата» в рамках проекту «Прозорий бюджет». Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [6], пріоритетом в управлінні публічними фінансами визначено підвищення прозорості та ефективності їх розподілу й витрачання. У 2015 р. запроваджені електронна система публічних закупівель «ProZorro» та єдиний веб-портал використання публічних коштів «Е-дата», який реалізовується як складова проекту «Прозорий бюджет». У липні 2016 р. їх поєднала пошуково-аналітична система «.007». Для забезпечення прозорості публічних фінансів у майбутньому необхідне подальше наповнення даними службових кабінетів розпорядників та отримувачів бюджетних коштів за рахунок приєднання державних та комунальних підприємств до «Е-дата», розбудова аналітичного блоку порталу, наповнення порталу відкритих даних

новими наборами даних, налагодження електронного декларування державних службовців. Перспективним є залучення широких верств громадськості до контролю витрачання публічних коштів. порталу відкритих даних та відкриття доступу до майнових реєстрів.

Важливо налагоджувати та удосконалювати функціонування означених бюджетно-податкових напрямів розвитку для утворення існуючих перемог. Перспективним є реалізація нових інноваційних проектів, що будуть спрямовані на зміцнення фіскальної безпеки держави.

Висновки. Забезпечення перемоги у фінансовій сфері переліченими заходами не обмежується, але вони спроможні надати основний позитивний ефект.

Серед інших можливостей є інституційна реформа ДФС, спрощення податкового адміністрування та митних процедур, удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджетних коштів, посилення взаємодії органів державного фінансового контролю, зокрема через електронний документообіг та ін. Невід’ємною складовою фіскальної безпеки є монетарна компонента – стабільність грошово-кредитної та капіталізація банківської систем. Фіскальна та монетарна політики мають належним чином координуватися в процесі злагодження спадних фаз економічного циклу.

Вдосконаленню інституційного середовища реалізації фіскальної політики держави мають сприяти результативне завершення антикорупційної, правоохоронної та судової реформ із забезпеченням незалежності від волі третіх осіб. Всі разом вони покликані надати синергетичного ефекту. Високий рівень професіоналізму та компетенції виконавців – державної служби на всіх рівнях – має стати запорукою незмінності вектору. На всіх етапах реалізації реформ є важливим прозорий процес перебігу та публічне звітування влади для інституцій громадянського суспільства, зацікавлених сторін та кожного свідомого українця.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Вхідне сальдо СКР / Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/file/link/334916/file/EKR.xls>
2. World Economic Outlook Database / International Monetary Fund. – Oct., 2016. [Electronic recourse]. – Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>
3. Модуль аналітики системи публічних електронних закупівель ProZorro, Міністерство оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>
4. Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 15.09.2016 р. №5000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» від 05.10.2016 р. №803-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>
6. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»» №5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/>
7. Україна офіційно приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA) / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=5ce283a6-3c61-4fa6-9aed-17d65194daad&title=UkrainaOfitsiinoPridnalasiaDoUgodiSotProDerzhavniZakupivli-gpa->
8. Власюк О.С. Фіскальна безпека України в умовах гібридної війни: виклики, ризики, загрози та напрями реагування / О.С. Власюк та ін. – К.: НІСД, 2016. – 71 с.
9. Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement-Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. – March 12, 2015. – Country Report No. 15/69. [Electronic recourse]. – Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42778.0>
10. Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephrasing of Access and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. – October 03, 2016. – Country Report No. 16/319. [Electronic recourse]. – Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44318.0>

REFERENCES:

1. Vkhidne sal'do YeKR [Incoming CRO]. Derzhavna kaznachey's'ka sluzhba Ukrayiny. Access mode: <http://www.treasury.gov.ua/main/file/link/334916/file/EKR.xls> (in Ukrainian).
2. World Economic Outlook Database / International Monetary Fund. – Oct., 2016. Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>
3. Modul' analityky systemy publichnykh elektronnykh zakupivel' ProZorro, Ministerstvo oborony Ukrayiny [ProZorro Public Procurement System Analytic Module, Ministry of Defense of Ukraine]. Access mode: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis> (in Ukrainian).
4. Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro Derzhavnny byudzheth Ukrayiny na 2017 rik» vid 15.09.2016 r. № 5000 [Draft Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2017» dated 15.09.2016, No. 5000]. Access mode: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032 (in Ukrainian).
5. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Deyaki pytannya zapobihannya koruptsiyi v ministerstvakh, inshykh tsentral'nykh orhanakh vykonavchoyi vlady» vid 05.10.2016 r. № 803-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of prevention of corruption in ministries, other central executive bodies» dated 05.10.2016, № 803-p]. Access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80> (in Ukrainian).
6. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina-2020»» № 5/2015 vid 12.01.2015 r. [Decree of the President of Ukraine «On the Strategy of Sustainable Development» Ukraine-2020 «» No.5 / 2015 dated January 12, 2015]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/> (in Ukrainian).
7. Ukrayina ofitsiyno pryednalasya do Uhody SOT pro derzhavni zakupivli (GPA) [Ukraine officially acceded to the WTO Government Procurement Agreement (GPA)]. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny. Access mode: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=5ce283a6-3c61-4fa6-9aed-17d65194daad&title=UkrainaOfitsiinoPridnalasiaDoUgodiSotProDerzhavniZakupivli-gpa-> (in Ukrainian).
8. Vlasjuk, O.S., 2016. Fiskal'na bezpeka Ukrayiny v umovakh hibrydnoyi viyny: vyklyky, ryzyky, zahrozy ta napryamy reahuvannya [The fiscal security of Ukraine in a hybrid war: challenges, risks, threats and responses]. K.: NISD, 71 (in Ukrainian).
9. Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement-Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Ukraine. International Monetary Fund. – March 12, 2015. – Country Report No. 15/69. Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42778.0>
10. Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephrasing of Access and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. International Monetary Fund. – October 03, 2016. Country Report No. 16/319. Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44318.0>

Бритова Ганна Валентинівна – кандидат наук з державного управління, докторант

Класичний приватний університет

Адреса: 69002, Запоріжжя, вул. Жуковського 70-Б

E-mail: anna.britova17@gmail.com

Скрильник Євгеній В'ячеславович – магістр

Класичний приватний університет

Адреса: 69002, Запоріжжя, вул. Жуковського 70-Б

Brytova Hanna V. – PhD in public administration, doctoral candidate

Classic Private University

Address: 70-B, Zhukovskogo Str., Zaporizhzhia, 69002, Ukraine

E-mail: anna.britova17@gmail.com

Skrylnyk Yevheniy V. – magister

Classic Private University

Address: 70-B, Zhukovskogo Str., Zaporizhzhia, 69002, Ukraine



УДК 35-027.21/.22

doi: 10.15421/15201717

Складові індексу якості державного управління як основа парадигми державного будівництва

Т.О. Бутирська, Д. І. Дзвінчук

*Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу;
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління Івано-
Франківського національного технічного університету нафти і газу,
Івано-Франківськ, Україна*

У статті обґрунтовано необхідність застосування комплексу понять і процесів, що лежать в основі парадигми державного будівництва для досягнення шістьох основних складових критеріїв індексу якості державного управління за версією Світового банку; обґрунтовано взаємозв'язок критерію врахування думки населення та підзвітності органів влади з поняттям комунікативної функції держави; обґрунтовано взаємозв'язок критерію політичної стабільності з ключовими поняттями тектоніки і адаптивності держави; обґрунтовано взаємозв'язок критерію ефективності уряду з поняттям блага як основної державної якості, яка передбачає дотримання прав людини на життя і гідне існування; обґрунтовано взаємозв'язок критерію якості регуляторної політики з поняттям смислової функції держави; обґрунтовано взаємозв'язок критерію верховенства закону з поняттям ступеня свободи в державі та ступеня її обмеження.

Ключові слова: індекс якості державного управління; парадигма державного будівництва; критерії; поняття; взаємозв'язок

The components of public administration's quality index as a basis of paradigm of the state structure

T.O. Butyrs'ka, D. I. Dzvinchuk

*Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas;
Institute of Humanities and Public Administration of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil
and Gas,
Ivano-Frankivsk, Ukraine*

The necessity to use the complex of ideas and processes, which are laying in the basis of a state structure paradigm, has been grounded in the article. This is important in order to achieve six basic components of the public administration's quality index according to the World Bank version; the interrelation between the Population Feedback and Accountability of Authority criterion and the concept of state's communicative function; the interrelation between the Political Stability and Absence of Violence criterion and the key points of tectonics and adaptability of a state; interrelation between the Government Effectiveness criterion and the idea of social welfare as the main type of a state quality, which implies compliance of human rights for life and proper existence; interrelation between the Regulatory Quality criterion and the concept of semantic function of a state; interrelation between the Rule of Law criterion and the concept of freedom in a state and the degree of its limitation.

Keywords: the public administration's quality index; a state structure paradigm; criteria; concepts; interrelation

Цитування даної статті: Бутирська Т.О. Складові індексу якості державного управління як основа парадигми державного будівництва / Т.О. Бутирська, Д. І. Дзвінчук // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 52-62.

Citation of this article: Butyrs'ka, T.O., Dzvinchuk, D. I., 2017. Skladovi indeksu yakosti derzhavnoho upravlinnya yak osnova paradyhmy derzhavnoho budivnytstva [The components of public administration's quality index as a basis of paradigm of the state structure]. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 52-62. doi: 10.15421/15201717 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 22.04.17

Составляющие индекса качества государственного управления как основание процессов парадигмы государственного строительства

Т.А. Бутырская, Д.И. Дзвинчук

*Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа;
Институт гуманитарной подготовки и государственного управления Ивано-Франковского национального технического университета нефти и газа,
Ивано-Франковск, Украина*

В статье обоснована необходимость применения комплекса понятий и процессов, лежащих в основе парадигмы государственного строительства для достижения шести основных составляющих критериев индекса качества государственного управления по версии Всемирного банка; обоснована взаимосвязь критерия учёта мнения населения и подотчётности органов власти с понятием коммуникативной функции государства; обоснована взаимосвязь критерия политической стабильности с ключевыми понятиями тектоники и адаптивности государства; обоснована взаимосвязь критерия эффективности правительства с понятием блага как основного государственного качества, подразумевающего соблюдение прав человека на жизнь и достойное существование; обоснована взаимосвязь критерия качества регуляторной политики с понятием смысловой функции государства; обоснована взаимосвязь критерия верховенства закона с понятием степени свободы в государстве и степени ее ограничения.

Ключевые слова: индекс качества государственного управления; парадигма государственного строительства; критерии; понятия; взаимосвязь

Постановка проблемы. Складний і суперечливий період трансформації, в якому перебуває світ-система, актуалізує необхідність підвищеної уваги до процесів державного управління. Проблема підвищення якості державного управління зумовила появу так званого «індексу якості державного управління». Якість державного управління (Governance Matters) – це глобальне дослідження і супроводжуючий його рейтинг країн світу за показником якості та ефективності державного управління. Розраховується за методикою Світового банку (The World Bank) з 1996 року. У методології дослідження використовуються шість індексів (Worldwide Governance Indicators), що відображають наступні параметри державного управління [1]:

1. Врахування думки населення та підзвітність державних органів (Voice and Accountability). Індекс включає показники, що вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Показники цієї категорії вимірюють ступінь можливості участі громадян у виборі уряду та інших органів влади, ступінь незалежності преси, оцінку рівня свободи слова, свободи об'єднань, інших громадянських свобод.

2. Політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence). Індекс включає показники, що вимірюють стабільність державних інститутів, ймовірність різних змін, зміни політичного

курсу, дестабілізації і повалення уряду неконституційними методами із застосуванням насильства.

3. Ефективність роботи уряду (Government Effectiveness). Індекс включає показники, що вимірюють якість державних послуг, якість розробки та реалізації внутрішньої державної політики, рівень довіри до внутрішньої політики уряду, якість функціонування державного апарату та роботи державних службовців, їх компетенцію, ступінь їх незалежності від політичного тиску і так далі.

4. Якість регуляторної політики (Regulatory Quality). Індекс включає показники, що вимірюють здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику та правові акти, які допускають розвиток приватного сектора і сприяють його розвитку. Фіксуються заходи, що суперечать ринковій економіці, такі як неадекватний контроль рівня цін і банківської сфери, надмірне регулювання розвитку бізнесу, торгових відносин і так далі.

5. Верховенство закону (Rule of Law). Індекс включає показники, що вимірюють ступінь впевненості різних суб'єктів у встановлених законодавчих нормах, а також дотримання ними цих норм: ефективність і передбачуваність законодавчої системи, рівень злочинності, ставлення до виконання контрактних зобов'язань, ефек-

тивність роботи поліції, судів і так далі.

6. Стимування корупції (Control of Corruption). Індекс включає показники, що вимірюють сприйняття корупції в суспільстві, ступінь використання державної влади в корисливих цілях, існування корупції на високому політичному рівні, ступінь участі еліт в корупції, вплив корупції на розвиток економіки і так далі.

Ці індекси були виділені експертами Світового банку на основі їх визначення державного управління (Governance) як сукупності традицій та інституційних утворень, за допомогою яких органи влади керують країною. Кожна держава по кожному з шести індексів отримує свій рейтинг. Загальний підсумковий рейтинг не складається.

Розгляд шести складових індексу якості державного управління дозволяє побачити чітку фінансово-економічну спрямованість його вимірювання. Разом з тим, спектр відносин у державі не може бути зведений лише до економічних. Адже тоді залишається тільки матеріальна компонента розвитку держави, а духовна компонента випадає.

Крім цього, наведене розкриття змісту кожного з шести компонентів індексу якості державного управління не дозволяє побачити фактори, які б уряди могли використовувати в якості керівних впливів для поліпшення цих складових в країні.

Аналіз досліджень та публікацій. Основні напрямки становлення та розвитку державного управління знайшли своє відображення в наукових розробках В. Авер'янова [2], Г. Атаманчука [3], В. Дрешака [4], В. Князева [5], Ю. Куца [6], О. Руденко [7], О. Орлова [8], О. Якубовського [9] та ін.

Наукові розробки цих та інших учених є вагомим внеском у розвиток науки державного управління. Проте дослідження науковців поки ще недостатньою мірою зосереджені на пошуку факторів, які б органи державної влади могли використовувати в якості основоположних впливів для покращення складових індексу якості державного управління в державі.

На наш погляд, пошук таких факторів – керуючих впливів, доцільно провести на базі парадигми державного будівництва [10].

Мета дослідження. Звідси метою цього дослідження є розкриття кожної із складових індексів через призму понять, процесів, що

лежать в основі парадигми державного будівництва.

Виклад основного матеріалу. Основна риса форми людського буття, якою є держава, визначається онтологічним розумінням: держава є те, в чому безпосередньо здійснюється людське існування. Парадигма державного будівництва – сукупність об'єктивних закономірностей і принципів розвитку держави, які відрізняються від закономірностей розвитку штучних об'єктів і визначають специфіку держави як самоцінної сфери буття. Державне будівництво, тим самим, виводить нас за межі явища, займається проблемами, що стосуються всіх держав, і формулює положення, дійсні для будь-якої держави [11].

1. Врахування думки населення та підзвітність державних органів (Voice and Accountability). На наш погляд, цей критерій більш за все пов'язаний з поняттям комунікативної функції держави.

Підзвітність одного суб'єкта іншому і врахування думки передбачає передачу інформації між ними. Передачу інформації між суб'єктами державної діяльності (від влади до виборців) слід розглядати в комунікативному контексті. Дійсно, комунікація неминуче пов'язана з передачею інформації, на підставі якої можна судити про певні ознаки, властивості предмета чи явища. Зміст комунікативної функції держави може бути визначено як координація і інтеграція держави. При цьому з розвитком держави феномен комунікації стає все більш складним і опосередкованим.

Інформаційна теорія К. Шеннона визначила комунікацію як скорочення невизначеності, зменшення того, що тепер невідомо, а також того, що станеться в майбутньому. К. Уейк розширив цей підхід на організацію: «Дії організації спрямовані на встановлення нездійсненого рівня визначеності. Організація намагається перетворити невизначену інформацію в недвозначну, з якою вона може працювати і до якої вона звикла» [12].

Згідно з Д. Біркгофом [13], наростання складності інформаційного потоку знижує його впорядкованість, а отже, і знижує якість процесів комунікації в державі. Тому стабільність держави істотно залежить від стабільності інформаційного циклу в ній. У той же час різке зростання кількості інформації, обумовлене поширенням нових технологій, веде до невідповідності, пов'язаної з інерційністю

громадських структур. У тих випадках, коли інформаційний потік перевищує можливості керуючих систем, що склалися в суспільстві, – а сьогодні вже і в людстві, – він створює для неї серйозні системні небезпеки.

Вирішення проблеми інформаційної переважаності держави пов'язано зі зростанням знання. Природа знання принципово відмінна від природи інформації. Якщо знання завжди усвідомлене явище, то інформація такою властивістю не володіє. Тому інформація і знання – це не одне і те ж. Зростання інформації не забезпечує зростання знання, часто навіть навпаки – внаслідок інформаційної переважаності може відбуватися зменшення знання. Однак обмеження інформації обмежує знання. Таким чином, необхідно виділяти окремі частини інформації, яка може бути перетворена в знання, і інформаційний фон, сміття (в кібернетиці – «білий шум»).

Знання є необхідною умовою вибору. При цьому вибір є основою управління: управління існує там, де є вибір. Якщо мова йде про державу, то завжди існує деяка безліч можливих дій (ступенів свободи), з яких проводиться вибір найбільш пріоритетних.

Таким чином, досягнення критерію врахування думки населення та підзвітності органів влади передбачає вимірювання та вироблення шляхів зниження невизначеності в соціумі, вимір ступеня складності інформації та уникнення її безконтрольного наростання шляхом відділення корисної інформації, яка може бути перетворена в знання, і інформаційного фону, сміття.

2. Політична стабільність. На наш погляд, цей критерій більш за все пов'язаний з такими ключовими поняттями, як тектоніка і адаптивність.

У процесі свого функціонування держава адаптується до умов середовища і вибудовує при цьому певну організаційну структуру. З плином часу умови середовища змінюються, і якщо структура держави не зазнає адекватних змін, держава втрачає адаптивну здатність. Тому відтворення держави пов'язано з постійним розвитком її тектонічної структури. Тектоніка – це структура держави, яка визначає розташування і взаємозв'язок окремих компонентів держави і їх підпорядкування цілому. Інакше кажучи, тектоніка є структурою, яка вибудовується навколо смислового центру держави.

Тектоніка держави виникає в результаті дії двох механізмів адаптації і розвитку самоорганізації і управління, які розглянуті в роботах О. Ф. Шаброва [14].

Самоорганізація – з одного боку, життєво важливий для держави процес, з іншого ж боку – невпорядковане її протікання несе в собі загрозу дезорганізації держави як соціального цілого, яке не зуміло, в силу нерозвиненості необхідних для розвитку внутрішніх відносин, зняти внутрішні протиріччя.

Варто відзначити, що організуючу роль в державі відіграють зовсім не дії як такі, а результат цих дій, при цьому сума результатів визначає успішність державного будівництва. Тим самим, поняття результату набуває універсального характеру для державного будівництва.

З іншого боку, саме необхідність досягнення результату державної діяльності вимагає адекватної поставленим завданням функціональної архітектури держави, державних відносин. Однак динамічний характер цих відносин у процесі досягнення результату обумовлює періодичні трансформації функціональної архітектури, тобто тектоніки, вибудовування функціональної структури держави для досягнення необхідного результату.

З теорії систем відомо, що ніяка, навіть найбільша комбінація процесів і елементів, не здатна скласти саморегулюючу систему, якщо ця комбінація не призводить до появи якихось результатів, корисних самій системі [15]. Отже, до тих пір, поки при взаємодії будь-яких процесів результат діяльності не стане стабілізуючим і саморегулюючим фактором розвитку, держава не може бути стійкою.

У той же час, стає очевидним, що будь-який компонент держави може бути оцінений лише на тлі уже сформованої стійкої цілісної системи держави, тобто тільки з точки зору участі цього компонента в отриманні відповідного результату. А це означає, що для здійснення державного будівництва необхідний пошук такої форми стійкого результату, який би став стрижнем розвитку держави, і підтримував її стійкість як системи.

Звідси випливає, що в рамках державного будівництва стабільність держави виявляється на основі оцінки можливості регулювання і саморегулювання.

Водночас, з державним будівництвом не слід ототожнювати саморегулювання в ко-

лективному міжособистісному процесі виникнення суспільства, оскільки цей процес і відповідні йому відносини значною мірою інстинктивні, стихійні, ірраціональні. Тому суспільні відносини, що творяться без державного упорядкування, по суті своїй є випадковими, вірогідними, і, отже, результат, що досягається на основі їх прояву, також є випадковим, який виник внаслідок випадкового збігу обставин. На відміну від такої ірраціональної природи суспільства та імовірного характеру досягнутого ним результату, держава базується на цілеспрямованості як основному принципі організації діяльності та організаційної форми, які суттєво обмежують прояви моментів стихійності і випадковості.

Організаційна форма як певна упорядкованість компонентів може виникати як в результаті самоорганізації, так і в результаті цілеспрямованої діяльності індивідів. У першому випадку мова йде про суспільство, у другому – про державу. Очевидно, що цілеспрямована діяльність припускає координацію дій індивідів та їх груп – управління діяльністю. З цього випливає, що характерною рисою тектоніки держави є упорядкованість компонентів, сформована в процесі управління державою. У кожному конкретному випадку, в кожній конкретній державі, в будь-якій конкретній ситуації ця впорядкованість може змінюватися залежно від тих цілей, які виникають у державі в цій ситуації. Тому всі держави розрізняються насамперед тим, що мають різну тектоніку.

Слід підкреслити, що компоненти держави залучаються до функціональної тектоніки держави тільки в міру їх сприяння отриманню запрограмованого результату. Входячи в функціональну тектоніку, ці компоненти втрачають свої надлишкові ступені свободи, зберігаються лише ті з них, які сприяють отриманню континууму соціально значущих результатів у рамках державного будівництва.

Таким чином, характерною властивістю функціональної тектоніки держави є динамічна мінливість вхідних у неї компонентів, яка триває до моменту отримання початково заданих соціально значущих результатів. З цього випливає, що формування тектоніки держави має відбуватися на основі динамічної мобілізованості компонентів і їх комбінацій, які забезпечують отримання соціально значущих результатів.

Звідси випливає, що тектоніка держави, як характеристика унікальної упорядкованості її компонентів і процесів, що протікають, змінюється з плином часу, в міру накопичення результатів діяльності соціуму, що проживає у даній державі. При цьому тектонічна функція держави передбачає, що при будь-якій зміні тектоніки зберігається упорядкованість держави – держава залишається стійкою.

Характеристична властивість держави – її впорядкованість – реалізується через механізми впливу, координації, взаємодії. При цьому останнім двом механізмам віддається явний пріоритет у силу їх двостороннього характеру, що припускає наявність зворотного зв'язку.

Специфічною особливістю тектоніки держави є те, що центр управління державою може бути лише один – поява другого центру змінює тектоніку держави і виникнення конфлікту між ними може призвести в перспективі до розпаду держави.

Так, будь-яка війна і революція змінюють центри управління соціумом. Зміщення центру управління здійснюється, як правило, одним способом, а саме – дезорганізацією існуючої впорядкованості і встановленням нової, орієнтованої на інший центр управління. Інакше кажучи, війна і революція є найяскравішими прикладами зміни тектоніки держави.

Тому правильно організована, тобто орієнтована на досягнення соціально значущих результатів, взаємодія компонентів держави є найважливішою умовою її стійкості. З іншого боку, тектоніка повинна забезпечувати стійкість держави в умовах динамічних взаємодій її системи із зовнішнім середовищем.

Очевидно, що держава і в цьому випадку повинно мати стабілізуючий її кінцевий результат, який повинен служити підтримці її стабільного стану в зовнішньому середовищі. Під зовнішнім середовищем тут розуміються всі інші зовнішні до держави елементи: країни, блоки, організації. Таким чином, стабільність держави у взаємодії із зовнішнім середовищем залежить від наявності здатності захищати цей результат від сторонніх «збурень», тобто адаптивності.

Саме виникнення держави пов'язане з адаптацією: адже очевидно, що першим результатом об'єднання індивідів у групу було збереження цього об'єднання, тобто забезпечення його стійкості, відтворення в умовах

протидії зовнішнього середовища. Необхідну стійкість у процесі адаптації до середовища зберегли не так багато організаційних форм – сім'я, рід, суспільство, держава. Всяке зіткнення цих форм із середовищем призводило до зміцнення цієї стійкості, підвищувало її адаптивність і сприяло відбору нових, більш адаптивних організаційних форм, в тому числі і держави.

Необхідність адаптації держави виникає у разі зміни зовнішніх умов, що призводять до порушення рівноваги між середовищем і державою. Тоді дії держави з адаптації мають бути спрямовані на те, щоб знову відновити втрачену рівновагу. Ще у Стародавньому Китаї (II століття) існувала історіософська теорія «Великої рівноваги», як програма відновлення природного ходу речей [16, кн. 33, с. 44-46].

Фактично це означає, що в державі йде постійний процес підтримання / відновлення зовнішньої і внутрішньої рівноваги.

Визначальна роль адаптації для життєдіяльності біологічних організмів була сформульована Чарльзом Дарвіном, який вважав, що в живій природі виживають не найсильніші і не найрозумніші види, а ті види, які найбільш чуйно реагують на зміну навколишнього середовища. Очевидно, що цей закон справедливий і щодо соціальних явищ і процесів у державі.

При цьому в силу унікальних комбінацій впливів зовнішнього середовища, адаптація держави до їх проявів завжди індивідуальна. У свою чергу, можливості для адаптації також індивідуальні і визначаються варіабельністю держави. При цьому в стабільних умовах варіабельність зазвичай залишається незатребуваною і тому не проявляється.

Таким чином, досягнення критерію політичної стабільності передбачає оцінку ступеня координації та взаємодії між різними суб'єктами в державі, упорядкованості компонентів у процесі управління державою, стійкості результату, асоційованого зі стрижнем розвитку держави, можливості регулювання і саморегулювання всіх аспектів буття в державі, стійкості держави в умовах протидії впливів зовнішнього середовища.

3. Ефективність уряду. На наш погляд, цей критерій найбільше пов'язаний з поняттям державних якостей і блага.

Виникнення держави пов'язане з усвідом-

ленням споконвічної, єдиної і загальної підстави, щодо якої люди визначають потреби, очікування і бажання, об'єднують свої прагнення і зусилля. Такою підставою є благо. Категорія блага завжди розглядалася як смисловий стрижень буття, при цьому її зміст змінювався в залежності від часу, від місцезнаходження, від світогляду.

Тема блага завжди пов'язувалася з людським буттям і людське буття мислилося в категоріях блага – благополуччя, розважливості, «благі життя», благодать, і завжди представлялася як вища цінність буття. В залежності від розташування по відношенню до блага проводилася стратифікація суспільства. В цілях досягнення блага формувалися соціальні, політичні, економічні та інші відносини в суспільстві.

Різні концепції по-різному відображають становище людини щодо блага. Так Р.Декарт вважав найвищим благом пізнання істини. Т.Гоббс зазначав, що для людини найбільше благо – її самозбереження. Слідом за ним цю ж думку розвивали Б.Спіноза, Г.В.Ф.Гегель, які сформулювали, що заради життя справедливим буде навіть порушення принципу недоторканності приватної власності – право людини на життя вище права приватної власності. Тим самим, зміст блага виявляється вище навіть таких понять, як власність, влада, почесті.

У XX столітті зміст блага пов'язується з уявленням майбутнього в його відношенні до добробуту людей. І в цьому плані сенс блага виявляється таким, що збігається з державним будівництвом, і останнє набуває спрямованість на створення блага в державі. У XX столітті було встановлено, що фізичні потреби людей не безмежні і існує певний пороговий і цілком реальний рівень благ, необхідний людині. Цей рівень може бути визначений як якісний мінімум держави. Благо розкривається в термінах соціальної злагоди, громадського спокою, соціальної забезпеченості в сьогоденні і впевненості в майбутньому (соціальний оптимізм). Інваріантами блага є також здоров'я людини, її добробут, безпека і благополуччя близьких. При цьому з позицій держави поняття блага передбачає мінімум соціальної стратифікації або її відсутність.

Зміст блага в XX столітті стає більш конкретним. На початку століття В. С. Соловйов охарактеризував його як юридичне право на

гідне людське існування [17]. На жаль, це положення не отримало юридичного закріплення в жодному правовому документі, що ніяким чином не заперечує його значущості.

У другій половині минулого століття аналогічні положення фіксуються у ряді міжнародних документів, таких як декларація КОКОЕК (1977 р.), резолюція Міжнародної організації праці. Можна вважати, що модель держави благоденства відбувається як втілення саме цього підходу. Така модель соціальної держави, побудованої на відносинах рівних можливостей громадян у державі, обов'язковому забезпеченні мінімального прожиткового мінімуму, освіти, відпочинку стала найбільш успішною та життєздатною моделлю держави з діючих на сьогоднішній день.

Тим самим благо є основою державної якості. Державна якість виступає як результат колективної діяльності людей в державі. Вона є визначальною ознакою держави і результатом державного будівництва.

У свою чергу, державні якості втілюються в умовах, засобах, знаряддях та інструментах колективної діяльності. Вони також представлені і в безпосередньо індивідуальному бутті людей, їх можливостях, потребах, уміннях, знаннях, притаманних їм формах поведінки і взаємодії.

Державна якість є параметром оцінки діяльності державного управління – його здатності організувати в державі втілення як матеріальних, так і моральних благ. Реалізація державних якостей є визначальним принципом стабільності держави і задає цілі і результати діяльності уряду. Тому структура інститутів держави повинна формуватися також з орієнтиром на відповідність цілям втілення блага в державі.

Таким чином, досягнення критерію ефективності уряду припускає оцінку спроможності організувати в державі втілення блага як основної державної якості, що включає в себе дотримання права людини на життя, її гідне існування.

4. Якість регуляторної політики. На наш погляд, цей критерій найбільш пов'язаний з поняттям смислової функції держави.

Основною відмінністю держави від біологічних і фізичних об'єктів є те, що вона втілює в собі результат ідеї, у філософському розумінні означає «сенс», «сутність». Тому

відмінність держав може бути визначена тільки в різному сенсі ідей, які їх визначають. В іншому ж держави «непорівнянні і несумірні, оскільки вони приводяться в рух різними ідеями і тому розвиваються по-різному» [18, с. 164].

Зміст породжується відносинами, що зв'язують індивідуального суб'єкта з об'єктивною реальністю, з буттям. З цієї точки зору сенс забезпечує рівновагу духовного і матеріального начал в державі. Кожна цивілізація, світоглядна культура (буддійська, китайська, індійська, греко-римська, західно-європейська, східноєвропейська і так далі) пропонувала свій спосіб досягнення балансу між духовним і матеріальним початками. У цьому контексті зміст категорії «сенс» розкривається через поняття «образ», а не «знак».

Всі предмети, явища, процеси людської життєдіяльності мають для кожної людини певний соціальний зміст. Разом з тим існуюче різноманіття індивідуальних особистісних смислів набуває об'єктивного характеру через узагальнення та вираження у вигляді державних смислів. При цьому для стійкості держави життєво необхідно уникати конфронтації соціально-особистісних і державних смислів, що реалізуються в тій чи іншій системі суспільного устрою.

Тим самим, сенс має значення як спосіб зняття напруженості у відносинах між індивідом і державою, а також між індивідами. З цих позицій, стосунки держави й індивіда, індивідів в державі – це проєкції смислів. Тим самим, смислова сфера виступає як регулятивно-смислова.

У ставленні до дійсності, зміст втілюється в різних образах майбутнього. У відношенні ж до ідеального, до позачасового, він відображає в собі ціннісну цілісність індивідуального життя [19]. Іншими словами, сенс – це своєрідний образ розумної дії, ідеальна програма дій.

Сенс у всіх своїх проявах формує життєву позицію. Якщо індивідуальні та пов'язані з ними соціальні смисли виявляються нереалізованими, то зникає сенс взаємодії індивіда з державою, що обнуляє всі державні смисли. Тоді це веде до різкого зростання невизначеності майбутнього держави, до неясності смислів і перспектив державного будівництва.

Таким чином, зниження невизначеності,

через осмислення, смисло-виробництво, результатом якого є велика ясність смислів, є необхідною умовою, що забезпечує стабільність держави.

Узагальнено позицію смисло-утворення можна виразити наступним чином: сенс, як результат смисло-виробництва, виникає в процесі взаємодії того, на чому будують сенс і того, хто будує сенс, і являє собою нове третє утворення, відмінне від того і від іншого.

У сфері державного управління статичне розуміння смисло-утворення породжує ілюзію про те, що символічні домовленості (конституція, законодавство, інші нормативні акти) будуть залишатися незмінними тривалий час без будь-якого коригування і трансформації. В реальності все виявляється зовсім по-іншому: з'явившись одного разу, з плином часу зміст трансформується до невпізнання. По суті, ніякі правила – навіть конституція – не можуть бути відпрацьовані раз і назавжди, оскільки домовитися про політику – «це тільки початок» [20, с. 233].

Тому якщо така ілюзія в державі триває довго, влада рано чи пізно постає перед фактом, що в державі існує латентна культура, яка більше відповідає реальній ситуації. Таким чином, включення смисло-утворення в число регулятивних функцій держави забезпечує державі проєкцію у майбутнє.

Сукупність смислових понять формує свідомість, яка об'єктивується у формах матеріальної і духовної культури, в системі науки і філософії. Держава не володіє свідомістю в тому сенсі, в якому нею володіє окрема людина. Разом з тим, постійна взаємодія індивідів між собою і з державою формує соціальні смисли, які стають державними смислами. І навпаки, сформовані в державі смисли живлять особистість, стають предметом її переконань, джерелом моральних орієнтирів. Таким чином, державні смисли існують як аналог свідомості тільки через свою залученість до реальної свідомості індивіда.

Однак коли розглядають державний сенс, то відволікаються від усього індивідуального, особистого і досліджують смисли, характерні для соціуму в цілому. Подібно до того, як держава жодним чином не може бути зведена до алгебраїчної суми складових її індивідів, так і державний сенс ніяк не є сумою світоглядів, свідомостей окремих особистостей. Державний сенс є відокремленим феноменом,

який живе своїм відносно самостійним життям. Таким чином, індивідуальна свідомість і державний сенс співвідносяться між собою як одиничне і загальне. При цьому необхідною умовою існування держави є їх безперервна взаємодія.

Взаємодія індивідуальної свідомості і державного сенсу здійснюється у формі державної діяльності. Вона передбачає як програмування майбутнього, що впливає з пізнання внутрішніх зв'язків буття, так і програмування дій по досягненню наміченої мети, тобто отримання необхідного результату.

Іншою формою взаємодії індивідуальної свідомості і державного сенсу є культура. Культура – це особлива, надособистісна форма сенсу, що відображає систему культурних цінностей, що сформувалася в процесі історичного розвитку соціуму. В [21] культура ототожнюється з життєвими уявленнями, сукупністю способів і прийомів людської діяльності, що об'єктивовані в знаках і предметних носіях, які передаються наступним поколінням.

Таким чином, поняття «культура» підкреслює передусім аксіологічний контекст людської діяльності, зв'язуючи цінності соціуму та індивіда. Виходячи з вищевикладеного, можливо визначити смислове призначення культури держави як способу здійснення зв'язку особистості і держави, прилучення особистості до цінностей держави, тобто формування в особистості усвідомлення сенсу існування держави.

З усього сказаного впливає, що сукупність смислових конструктів створює каркас держави. Тому держави будуються як смислові конструкти – «соціалістичні», «демократичні», «незалежні», «правові», «провідні світові держави», і так далі і тому подібне.

Звідси стає очевидним, що при руйнуванні смислового конструкта руйнується і держава.

Таким чином, досягнення критерію якості регуляторної політики передбачає оцінку повноти реалізації смислової функції держави, що полягає у наявності, реалізації смислів існування держави, що усвідомлюються і поділяються більшістю її громадян, в тому числі ступеня ясності цих смислів для громадян, цілісності системи культурних цінностей як сукупності смислових конструктів у державі.

5. Верховенство закону. На наш погляд, цей критерій більш за все пов'язаний з поняттям ступеня свободи в державі та ступеня її обмеження.

Виходячи з сутнісного поняття держави, співіснування індивідів у ній у вигляді соціуму пов'язане з обмеженням волі самих індивідів. Однак обмеження свободи громадян держави входить у важко розв'язне протиріччя з цінностями свободи і демократії.

Для розв'язання цього протиріччя необхідно проаналізувати закономірності людської діяльності. Як визначено Р.Декартом, людська поведінка прямує притаманними людині об'єктивними життєвими потребами, такими як потреби самозбереження і вільного саморозвитку. Проте наявність таких об'єктивних потреб не автоматизує поведінку людей, не уніфікує їх життєві реакції на манер фізіологічних реакцій організму.

Особливістю соціокультурних потреб людини є те, що їх реалізація пов'язана з усвідомленням їх людиною. Свідомість, на відміну від психіки тварин, має здатність до самоіндукції, званої зазвичай «свободою волі». Тобто мова йде про здатності свідомості продукувати такі імпульси поведінки, які не задані безпосередньо наявними умовами буття, але виражають уявлення людини про належну поведінку в середовищі існування. У результаті свідомість, рефлексуючи потреби, впливає на процес їх реалізації. Більше того, свідомість здатна ранжувати потреби за ступенем їх пріоритетності, тобто ставити черговість їх задоволення в залежність від ціннісних мотивів і принципів, що лежать в основі соціальної поведінки. Це явище прийнято називати «свободою вибору».

Відомий дослідник людської поведінки В.Франкл вважає, що реалізація свободи, не сполучена з відповідальністю, загрожує виродитися в просте свавілля [22]. Нагальна необхідність обмеження свободи виходить з відмінності пріоритетів, ціннісних мотивів і принципів індивідів і держави. Крім того, пріоритети індивіда не є статичними, а змінюються з плином часу в залежності від обставин.

Звідси випливає, що поняття свободи не є пріоритетом держави само по собі, воно заломлюється через поняття міри. За Гегелем, буття досягає в мірі своєї завершеності визначеності. Також в цій категорії є думка, що все

людське: багатство, честь, могутність і точно так само радість, смуток і т.д. – має свою певну міру, перевищення якої веде до руйнування і загибелі [13, §107-111].

Це означає, що міра свободи повинна визначатися мірою відповідальності. Виходячи з цього, кожен індивід повинен чітко усвідомлювати, де знаходиться межа його волі, що не ущемляє прав і свобод інших, що і є мірою відповідальності будь-якого індивіда. Таким чином, розвиток держави неможливий без обмеження ступеня свободи індивідів і вимагає визначення її допустимої міри.

Таким чином, досягнення критерію верховенства закону передбачає оцінку ступеня варіації ціннісних мотивів, орієнтирів і принципів, що лежать в основі соціальної поведінки в державі.

Шостий індекс – стримування корупції нами у цій статті не розглядається, оскільки йому зараз приділяється достатньо уваги як з боку держави, так і громадськості тим більше, що він відноситься до сфери компетенції силових відомств.

Висновки. Розглянувши складові індексу якості державного управління через призму понять, процесів, що лежать в основі державного будівництва, ми прийшли до наступних висновків. Досягнення критерію врахування думки населення та підзвітності органів влади передбачає вимірювання та вироблення шляхів зниження невизначеності в соціумі, вимір ступеня складності інформації та уникнення її безконтрольного наростання, шляхом відділення перетворюваної в знання корисної інформації від інформаційного фону, сміття.

Досягнення критерію політичної стабільності передбачає оцінку ступеня координації та взаємодії між різними суб'єктами в державі, упорядкованості компонентів в процесі управління державою, стійкості результату, асоційованого зі стрижнем розвитку держави, можливості регулювання і саморегулювання всіх аспектів буття в державі, стійкості держави в умовах протидії впливам зовнішнього середовища.

Досягнення критерію ефективності уряду припускає оцінку спроможності організувати в державі втілення блага як основної державної якості, що включає в себе дотримання права людини на життя, її гідне існування.

Досягнення критерію якості регуляторної політики передбачає оцінку повноти реалі-

зації смислової функції держави, що полягає у наявності, реалізації смислів існування держави, що усвідомлюються і поділяються більшістю її громадян, в тому числі ступеня ясності цих смислів для громадян, цілісності системи культурних цінностей як сукупності смислових конструктів у державі.

Досягнення критерію верховенства закону передбачає оцінку ступеня варіації ціннісних мотивів, орієнтирів і принципів, що лежать в основі соціальної поведінки в державі.

Перспективи подальших досліджень. З урахуванням складності і багатогранності даної проблематики виникає необхідність продовження її подальшого дослідження. Перспективами подальших наукових розвідок з окресленої проблематики є розробка програм, спрямованих на впровадження комплексу понять і процесів, що лежать в основі парадигми державного будівництва, для досягнення основних складових критеріїв індексу якості державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
2. Аверьянов В. Б. Организация государственного управления: структурно-функциональный аспект / В. Б. Аверьянов. – К. : Основы, 1985. – 146 с.
3. Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. – 567 с.
4. Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні : монографія / В. М. Дрешпак. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 338 с.
5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / [кол. авт. : В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник, В. Д. Бакуменко та ін. за заг. ред. В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
6. Куц Ю.О. Етнонаціональні державотворчі процеси в Україні (управлінський аспект): Автореф дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління: 25.00.01 / Ю.О. Куц ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2005. – 32 с.
7. Руденко О.М. Державне управління та європейська інтеграція : Еволюція поглядів : навч.-метод. матеріали / О.М. Руденко; уклад. Н.В. Ясько. – К. : НАДУ, 2013. – 96 с.
8. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : монографія / О. В. Орлов – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 196 с.
9. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство : система взаємодії : монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
10. Бутирська Т. О. Державне будівництво : стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія / Т. О. Бутирська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 484 с.
11. Бутырская Т.А., Якубовский А.П. Государственное строительство: учебное пособие. / Т.А. Бутырская, А.П. Якубовский. – О. : PostScriptum, 2013. – 235 с.
12. Weick K. E. Sense making in organizations / K. E. Weick. – London : Sage, 1995. – 331 p.
13. Биркгоф Дж. Д. Природа, влияние и значение относительности: пер. с англ. А. Р. Логанова под ред. к.ф.-м.н. А. В. Борисова. – Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», 2001. – 176 с.
14. Шабров О. Ф. Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход) : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / О. Ф. Шабров. – М., 1998. – 41 с.
15. Механизмы и принципы целенаправленного поведения / под ред. П. К. Анохина. – М. : Наука, 1972. – 295 с.
16. Ши сань цзин чжу шу (Тридцатиканоние с комментариями и разъяснениями). – Кн. 1 – 40. – М. – Пекин, 1957. – 657 с.
17. Соловьев В. С. Оправдание добра / В. С. Соловьев // Сочинения : в 2 т. – [2-е изд.]. – М. : Мысль, 1990. – Т. 1. – С. 407-426.
18. Мизес Л. Теория и история: интерпретация социально-экономической эволюции / Л. Мизес. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 295 с.
19. Василюк Ф.Е. Психология переживания. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 200 с.
20. Стоун Д. Парадокс політики: мистецтво ухвалення політичних рішень / Д. Стоун ; [пер. з англ.]. – К. : Альтернативи, 2000. – 303 с.
21. Политология: Словарь-справочник / Василий М.А., Вершинин М.С. и др. – М.: Гардарики, 2000. – 328 с.
22. Франкл В. Человек в поисках смысла / В. Франкл ; [пер. с англ. и нем.; общ. ред. Л. Я. Розмана, Д. А. Леонтьева]. – М. : Прогресс, 1990. – 366 с.
23. Гегель Г. Наука логики / Г. Гегель // Энциклопедия философских наук : в 3 т. – Т. 1. – М. : Мысль, 1974. – 452 с.

REFERENCES:

1. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
2. Averyanov, V. B., 1985. Organizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: strukturno-funktsionalnyy aspekt [Organization of state management: structural and functional aspect]. K. : Osnovi, 146 (in Russian).
3. Atamanchuk, G. V., 2002. Upravlenie – faktor razvitiya (razmyishleniya ob upravlencheskoy deyatel'nosti) [Management is a development factor (thinking about management activities)]. M. : ZAO «Izd-vo «Ekonomika», 567 (in Russian).
4. Dreshpa, V. M., 2010. Znaky ta symvoly v derzhavnomu upravlinni : monohrafiya [Signs and symbols in public administration]. D. : DRIDU NADU, 338 (in Ukrainian).
5. Derzhavne upravlinnya: filosofski, svitohlyadni ta metodolohichni problemy [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems]. K. : Vyd-vo NADU : Milenium, 2003. 320 (in Ukrainian).
6. Kuts, Yu.O., 2005. Etnonatsional'ni derzhavotvorchi protsesy v Ukrayini (upravlins'kyi aspekt) [Ethnonational state-building processes in Ukraine (managerial aspect)]. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. K., 32 (in Ukrainian).
7. Rudenko, O.M., 2013. Derzhavne upravlinnya ta yevropeys'ka intehtatsiya : Evolyutsiya pohlyadiv [Public Administration and European Integration: Evolution of Views]. K. : NADU, 96 (in Ukrainian).
8. Orlov, O. V., 2012. Innovatsiyni protsesy v derzhavnomu upravlinni [Innovative processes in public administration]. Kh. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 196 (in Ukrainian).
9. Yakubovs'kyi, O. P., 2004. Derzhavna vlada i hromadyans'ke suspil'stvo : systema vzayemodiyi [State power and civil society: the system of interaction]. O. : ORIDU NADU, 196 (in Ukrainian).
10. Butyrs'ka, T. O., 2007. Derzhavne budivnytstvo : stan, superechnosti, perspektivy rozvytku v Ukrayini [State construction: state, contradictions, prospects of development in Ukraine]. K.: Vyd-vo NADU, 484 (in Ukrainian).
11. Butyrs'ka, T.A., Yakubovskiy, A.P., 2013. Gosudarstvennoe stroitel'stvo [State building]. O. : PostScriptum, 235 (in Russian).
12. Weick, K. E., 1995. Sense making in organizations. London : Sage, 331
13. Birkhof, Dzh. D., 2001. Priroda, vliyanie i znachenie otnositelnosti [Nature, influence and significance of relativity]. Izhevsk: NITs «Regulyarnaya i haoticheskaya dinamika», 176 (in Russian).
14. Shabrov, O. F., 1998. Effektivnost politicheskogo upravleniya (sistemno-kiberneticheskiy podhod) [Efficiency of political management (system-cybernetic approach)]. M., 41 (in Russian).
15. Mehanizmy i printsipy tselenapravlennoho povedeniya [Mechanisms and principles of purposeful behavior]. M. : Nauka, 1972. 295 (in Russian).
16. Shi san tszin chzhu shu (Tritsitsikanonie s kommentariyami i raz'yasneniyami) [Shi san jing zhu shu (the thirty-cacassinon with comments and explanations)]. Kn. 1 – 40. M. Pekin, 1957. 657 (in Russian).
17. Solovev, V. S., 1990. Opravdanie dobra [Justification of the good]. Sochineniya. M. : Myisl, 1, 407-426 (in Russian).
18. Mizes, L., 2001. Teoriya i istoriya: interpretatsiya sotsialno-ekonomi-cheskoy evolyutsii [Theory and history: the interpretation of socio-economic evolution]. M. : YuNITI-DANA, 295 (in Russian).
19. Vasilyuk, F.E., 1984. Psihologiya perezhivaniya [Psychology of experience]. M.: Izd-vo MGU, 200 (in Russian).
20. Stoun, D., 2000. Paradoks polityky: mystetstvo ukhvalennya politychnykh rishen' [Political paradox: the art of making political decisions]. K. : Al'ternatyvy, 303 (in Ukrainian).
21. Politologiya: Slovar-spravochnik [Dictionary-reference]. M.: Gardariki, 2000. 328 (in Russian).
22. Frankl, V., 1990. Chelovek v poiskah smysla [Man in search of meaning]. M. : Progress, 366 (in Russian).
23. Gegel, G., 1974. Nauka logiki [The science of logic]. Entsiklopediya filosofskikh nauk 1. M. : Myisl, 452 (in Russian).

Бутирська Тетяна Олександрівна – доктор наук з державного управління, професор

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Адреса: 76019, Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15

Дзвінчук Дмитро Іванович – доктор філософських наук, професор

Інститут гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Адреса: 76000, Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13

Butyrs'ka Tetyana O. – doctor of public administration, Full Prof.

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

Address: 15, Karpatska Str., Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine

Dzvinchuk Dmytro I. – doctor of philosophical sciences, Full Prof.

Institute of Humanities and Public Administration of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

Address: 13, Korolya Danyla Str., Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine