



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



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Том 5 № 11 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 2016 - 70,27); DOAJ; ERIH PLUS; Google Scholar; Vernadsky National Library of Ukraine;
CrossRef; eLibrary; BASE; SIS Scientific Group

ЗАСНОВНИК

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.
Заступники головного редактора: Рудік О.М., Сорокіна Н.Г., Серьогіна Т.В.
Випусковий редактор: Лиман Д.С.
Коректор української та російської мов: ДЕРЕБЕРА А.В.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.

д. держ. упр., проф., голова
редакційної колегії

Баштанник В.В.

д. держ. упр., проф.

Бобровська О.Ю.

д. держ. упр., проф.

Бородін Є.І.

д. і. н., проф.

Глуц К.

д. держ. упр., проф. (Польща)

Гугнін О.М.

д. філос. н., проф. (Польща)

Дрешпак В.М.

д. держ. упр., доц.

Квітка С.А.

к. філос. н., доц.

Кравченко Б.

д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)

Кринична І.П.

д. держ. упр., проф.

Крушельницька Т.А.

д. держ. упр., проф.

Липовська Н.А.

д. держ. упр., проф.

Маматова Т.В.

д. держ. упр., проф.

Прокопенко Л.Л.

д. держ. упр., проф.

Рудік О.М.

к. політ. н., доц.

Хожило І.І.

д. держ. упр., проф.

Чубара Т.

д. держ. упр., доц. (Польща)

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 № 11/211 від 19.12.17).

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.

Віддруковано у ФОП Миргородська М.С., Україна, 49000, Дніпро, вул. Старокозацька, 12 д

© Аспекти публічного управління. Всі права захищені, 2017



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



PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

5 (11) 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 2016 - 70,27); DOAJ; ERIH PLUS; Google Scholar; Vernadsky National Library of Ukraine; CrossRef; eLibrary; BASE; SIS Scientific Group

FOUNDER

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

PUBLISHED

Publishing house «Grani»
Publishing license: ДК № 2131, issued 23.05.2005

EDITORIAL

Editor in Chief: Kvitka S.A.
Deputy Editor in Chief: Rudik O.M., Sorokina N.G., Seryohina T.V.
Managing Editor: Lyman D.S.
Proof of Ukrainian and Russian languages: Derebera A.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.
Gluc K.	Full Prof. Dr. (Poland)	Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)	Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.	Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.	Czubara T.	Full Prof. Dr. (Poland)
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)	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 № 11/211 dated 19.12.17).

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.

Printing facilities: Sole proprietor Myrhorodska M.S., 12 d, Starokosatska St., Dnipro, Ukraine, 49066

© Public administration aspects. All rights reserved, 2017



ЗМІСТ

Молоканова В. М. Впровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту у сфері державного управління	5
Борисенко Ю. В., Маматова Т. В. Підхід до оцінювання зрілості мережевих систем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду	19
Говорун С. В. Суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні	31
Орел М. Г. Сутність та особливості стратегічного планування в інтересах забезпечення політичної безпеки	44
Письменний І. В. Лідери територіальних громад як атрактори ефективного суспільного розвитку	53
Рудік О. М. Майбутнє ЄС в контексті сценаріїв його розвитку до 2025 р.	60
Сивий Р. П. Трансформація державної служби у контексті новітніх викликів екзогенного характеру	71
Барилло О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту	83
Квітка С. А. Government relations та державне управління в Україні: новітні форми взаємодії влади та бізнесу	94



CONTENTS

Molokanova V. M. Implementation of valuable-oriented project management in the sphere of public administration	5
Borysenko Y. V., Mamatova T. V. Approach to maturity assessing of community-based local development network systems	19
Govorun S. V. Subjects and objects of public administration in the sphere of fire safety in ukraine	31
Orel M. G. The essence and features of strategic planning in the interests of political security	44
Pysmennyy I. V. Leaders of local communities as attractors of the efficient social development	53
Rudik O. M. The future of the EU in the context of scenarios for its development by 2025	60
Syvyi R. P. Transformation of the civil service in the context of the latest challenges of exogenous nature	71
Barylo O. G. Problematic issues of regulatory and legal support of the civil protection administration system operation	83
Kvitka S. A. Government relations and government administration in Ukraine: the latest forms of interaction between government and business	94



Упровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту в сфері державного управління

В. М. Молоканова, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УДК 005.33
DOI: 10.15421/15201735

Розглянуто питання, пов'язані із впровадженням методології управління проектами у сфері державного управління, а також надбання ціннісно-орієнтованої проектною методології, які ще не знайшли достатнього опрацювання у фахових виданнях із державного управління в Україні. Враховуючи термінологічні визначення, запропоновані в системі знань стандартів РМІ, проведено порівняльний огляд основних аспектів проектного менеджменту в контексті державного управління. На підґрунті вивчення сучасного стану загальної теорії систем розглянуто її поділ на «жорсткий» та «м'який» системний підхід та надано їх основні відмінності. «М'який» системний підхід, пов'язаний із нематеріальними категоріями, належить до таких слабоформалізованих понять, як мотивація, динамічне лідерство, ієрархія цінностей, відданість, старанність. Підкреслено, що об'єктами перетворень у проектному менеджменті є штучні та природні системи, а основою проектно-орієнтованого управління розвитком систем є концепції 5П, 4П і 3П. Визначено, що, хоча проектний підхід усе ширше застосовується в Україні до управління розвитком територій, для багатьох гострих проблем не використовується програмне управління і майже повністю відсутнє портфельне управління розвитком. Висвітлено проблеми неповного застосування методології проектного менеджменту в системі державного управління розвитком в Україні. Запропоновано використання ціннісно-орієнтованої методології проектного менеджменту для управління регіональним розвитком регіонів, що підвищує якість планування і ефективність реалізації проектів та програм.

Ключові слова: проект; програма; портфель; цінності; розвиток регіонів

Implementation of valuable-oriented project management in the sphere of public administration

V. M. Molokanova, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article considers issues related to the implementation of the methodology of project management in the field of public administration. The achievements of the value-oriented project methodology, which have not yet adequately worked out in professional publications on public administration in Ukraine, are considered. Based on the terminology definitions proposed in the knowledge system of PMI standards, a comparative review of the main aspects of project management in the context of public administration carried out. Based on the study of the current state of the general theory of systems, its division into «hard» and «soft» system approaches considered and their main differences presented. A «soft» system approach related to intangible categories refers to such poorly formalized concepts as motivation, dynamic leadership, and a hierarchy of values, devotion, and diligence. The study emphasizes that the objects of transformation in project management are artificial and natural systems, and the basis for project-based management of system development is the concepts of 5P, 4P and 3P. Existing

Цитування даної статті: Молоканова М. В. Упровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту в сфері державного управління / В. М. Молоканова // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 5-18.

Citation of this article: Molokanova, V.M. (2017). Uprovadzhennia tsinnisno-orientovanoho proektnoho menedzhmentu v sferi derzhavnoho upravlinnia [Implementation of valuable-oriented project management in the sphere of public administration]. *Public administration aspects*, 5 (11), 5-18.

Received: 20.10.2017

Accepted: 26.10.2017

concepts, models and methods of development management through projects analyzed. Based on the analysis of the dominant organizational values in projects and their compliance with established project management practices, it was estimated that the management of development projects should be viewed from the perspective of a fundamentally new paradigm - as a systemic development activity based on the theory of value evolution. Consideration of value-oriented development management through projects allows a methodology development for evolutionary development of territories, based on a systematic approach and studying the dominant values of the community. In the study, it is determined that although the project approach increasingly used in Ukraine to manage the development of territories, for many acute problems there is no program management and almost no portfolio management of development. The problems of incomplete application of the methodology of project management in the system of public development management in Ukraine highlighted. The using of the value-oriented methodology of project management for management of regional development of regions will improve the quality of planning and efficiency of the implementation of projects and programs. The current regulatory framework for the development and implementation of state target programs, which regulated by the laws of Ukraine, does not meet the requirements of time. Therefore, Ukraine needs improving of the legislative framework for state programs and mass retraining of all levels managers to master the methodology and project management tools.

Keywords: project; program; portfolio; values; development of regions

Внедрение ценностно-ориентированного проектного менеджмента в сфере государственного управления

В. М. Молоканова

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Рассмотрены вопросы, связанные с внедрением методологии управления проектами в сфере государственного управления, а также достижения ценностно-ориентированной проектной методологии, которые еще не нашли достаточного рассмотрения в профессиональных изданиях по государственному управлению в Украине. Исходя из терминологических определений, предложенных в системе знаний стандартов РМІ, проведен сравнительный обзор основных аспектов проектного менеджмента в контексте государственного управления. На основе изучения современного состояния общей теории систем рассмотрено ее разделение на «жесткий» и «мягкий» системный подход и предоставлены их основные отличия. «Мягкий» системный подход, связанный с нематериальными категориями, относится к таким слабоформализованным понятиям, как мотивация, динамическое лидерство, иерархия ценностей, преданность, исполнительность. Подчеркивается, что объектами преобразований в проектном менеджменте являются искусственные и естественные системы, а основой проектно-ориентированного управления развитием систем являются концепции 5П, 4П и 3П. Определено, что, хотя проектный подход все шире применяется в Украине к управлению развитием территорий, для многих острых проблем не используется программное управление и почти полностью отсутствует портфельное управление развитием. Освещены проблемы неполного применения методологии проектного менеджмента в системе государственного управления развитием в Украине. Предложено использование ценностно-ориентированной методологии проектного менеджмента для управления региональным развитием регионов, что повышает качество планирования и эффективность реализации проектов и программ.

Ключевые слова: проект; программа; портфель; ценности; развитие регионов

Постановка проблеми. У 2002 р. в Україні та в усьому світі, показують, Україна обрала інтеграцію до Європейського Союзу як основу економічного та соціального розвитку. Проте бурхливі зміни, що відбуваються в Україні та в усьому світі, показують, що майбутнє країни стає все більш невизначеним та непередбачуваним. Сучасний стан українського суспільства показує, що система державного управління не

відповідає адекватно змінам, які виникають, і через це проблеми суспільства стають предметом теоретичних досліджень уже після того, як вони досить загострилися. За таких умов можна говорити про відсутність ефективних механізмів впливу влади на суспільство.

Методологія управління проектами дозволяє вирішувати найбільш важливі завдання з реформування держави в умовах строгих обмежень ресурсів та часу. Метою управління проектом є забезпечення реалізації змін із мінімальними можливими відхиленнями якості продукту проекту, строками, бюджетом та досягненням задоволеності для всіх учасників проекту. Тому сьогодні без реалізації проектів важко уявити розвиток як комерційних організацій, так і державних установ. На жаль, проведені дослідження показують, що люди, залучені до розробки та реалізації державних проектів та програм, часом лише поверхово знайомі з методологією управління проектами, що суперечить задоволенню нагальної потреби суспільства – швидкому здійсненню реформ. Теоретико-методологічні проблеми оптимізації проектного управління в умовах соціальної еволюції цінностей розглядаються лише епізодично, без науково обґрунтованих висновків, пропозицій і рекомендацій.

У сучасному управлінні проектами широко визнається, що головною метою проектів є не отримання фінансового прибутку, а створення нових людських цінностей [1]. Ця обставина привела до появи нової ціннісно-орієнтованої методології управління проектами, тоді як стандарти з управління проектами переважно зосереджені на комерційному аспекті проектів – управлінні грошовими потоками для отримання прибутку. Допомогою у вирішенні цієї суперечності може стати формалізований метод оцінювання цінностей компонентів портфеля розвитку для системи будь-якого рівня.

Аналіз досліджень і публікацій. Системний підхід та системний аналіз

– досить велика окрема галузь знань, яка інтенсивно оновлюється та вимагає постійного вивчення. Управління проектами широко застосовує системний підхід для реалізації змін, що охоплюють значне коло наукових дисциплін та прикладних знань. Загальна методологія управління розвитком системи розглядається як стратегічне управління в теорії активних систем [2], теорії складних систем [3], моделях проактивного розвитку [4], еволюційній теорії цінностей [5] та ін. Водночас теорія управління розвитком трансформується в напрямі динамічних проектно-орієнтованих систем, що закріплено у нових стандартах управління проектами, програмами та портфелями [11; 18; 20; 21].

Залежність між проектами, програмами та портфелями проектів є такою, що портфель є сукупністю субпортфелів, програм, проектів та інших робіт для досягнення стратегічних цілей [11]. Програми складаються з підпрограм, проектів або інших робіт, які скоординовано управляються для підтримки портфеля розвитку [21]. Хоча проекти або програми в портфелі не обов'язково можуть бути взаємозалежними або безпосередньо пов'язаними, вони пов'язані зі стратегічним планом за допомогою портфеля розвитку. Враховуючи термінологічні визначення, запропоновані в системі знань стандартів РМІ [11], було проведено порівняльний огляд основних аспектів проектного менеджменту в контексті державного управління.

Просування наукових знань про організаційний дизайн у контексті державного управління, що стикається з потребою управління численними проектами, розглянуто в матеріалах інституту менеджменту, де визначено основні принципи їх використання [15]. Реалізацію стратегічних планів економічного та соціального розвитку через проекти («by projects») органи державної влади розглядають на рівні як окремих територіальних одиниць, так і держави в цілому [16]. Проектний підхід широко застосовується в

державному управлінні у сфері розробки стратегії регіонів. У сфері стратегічного управління використовується концепція «пріоритет-проект», суть якої полягає у формуванні комплексу проектів, спрямованих на реалізацію стратегічних пріоритетів [14]. Ця концепція дедалі більше використовується як основний інструмент реалізації стратегічних планів на практиці, і сьогодні проектний підхід до реалізації територіальних стратегій усе ширше застосовується в Україні. Проте для багатьох гострих проблем державного управління проектний підхід із ряду причин не розглядається як дієвий інструмент, а залишається лише популярним гаслом.

Метою статті є вивчення сучасного стану управління проектами у сфері державного управління, виявлення проблем реалізації проектів у державному секторі України, а також визначення шляхів удосконалення практики управління проектами в Україні.

Виклад основного матеріалу. В 60-х рр. XX ст. розробка наукових знань теорії систем почала застосовуватися до управління проектом. Системний підхід є ефективним інструментом для упорядкування та вдосконалення будь-яких проектних процесів. Управління проектом розглядає будь-яке підприємство як систему і, відповідно до закону розробки систем, його можна розділити на два компоненти (підсистеми), один із них можна назвати консервативним (підтримка існування), а інший – адаптивним (адаптація до змін). Консервативна частина має повторювані виробничі цикли, такі як одноразове, серійне або масове виробництво. Адаптивна частина організації включає процеси розвитку через проекти, програми та портфелі. Адаптація відома як окремий тип управління, зокрема, гнучке, інноваційне управління, яке дозволяє пристосовувати систему до нових умов у зовнішньому середовищі. Якщо керівництво регіону здатне управляти консервативною та адаптивною підсистемами, вони мають кращі

шанси для стабілізації та адаптації регіону до подій, що відбуваються у світі.

До розгляду проектної діяльності застосовують такі основні принципи системного підходу:

- цілісність, що дозволяє розглядати будь-яке підприємство, галузь, регіон як єдине ціле і водночас сприймати проекти як засоби адаптації до змін навколишнього середовища;
- ієрархічність, тобто наявність безлічі елементів, розташованих на основі підпорядкування елементів нижчого рівня елементам вищого рівня;
- структурованість, що дозволяє аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язок у межах конкретної структури;
- множинність, що дозволяє використовувати безліч математичних моделей для опису окремих елементів та системи в цілому.

Розвиток загальної теорії систем у 50 – 60 рр. XX ст. привів до її поділу на «жорсткий» та «м'який» системний підхід [13]. «Жорстка» методологія допускає єдину інтерпретацію об'єктивної системної сутності й ефективна при моделюванні технічних систем, технологічних підсистем і окремих аспектів функціонування організацій. «М'яка» – допускає множинність інтерпретацій дійсності, у якій окремі особистості і проектні групи, що мають власні цілі, діють переважно самостійно. Зокрема, згідно з методологією «м'якого» моделювання модель організаційної системи є сукупністю явних і неявних моделей її управління [5]. Таким чином, «м'який» системний підхід має справу з невизначеними вимогами майбутньої трансформації системи, важливими суб'єктивними факторами, вільним застосуванням інструментів для вирішення проблем.

Основна відмінність «м'яких» систем від «жорстких» визначається тим, що «м'які» системи включають людину як найважливіший нечіткий елемент системи

[20]. Але розглядати наявність у системі людини як основного критерію, що розділяє «жорсткі» і «м'які» підходи, не завжди правильно. «Жорсткий» і «м'який» системні підходи скоріше слід розрізняти за характером підходу до вирішення проблем. Якщо всі фактори завдання жорстко формалізують, детермінують, то в цьому випадку ситуацію представляють як «жорстку». При цьому все, що не формалізується, до уваги не беруть і не враховують. «М'який» системний підхід, пов'язаний із нематеріальними категоріями, стосується таких слабоформалізованих понять, як мотивація, динамічне лідерство, ієрархія цінностей, відданість та працьовитість. Такі слабо вивчені фактори, пов'язані з поведінкою людини, як правило, не враховуються при складному формулюванні управлінських завдань. Але ці фактори часто є єдиною причиною невдач в управлінні проектом, що вимагає інтеграції зусиль усіх зацікавлених сторін [12]. Усе це змушує проектних менеджерів глибше вивчати і використовувати надбання інших природничих наук, та-

ких як теорія еволюції, теорія пізнання, когнітивна та гуманістична психологія, соціальна інформатика. Сфера найбільш ефективного застосування «м'якого» системного підходу – розробка методик прийняття рішень, вирішення проблем організаційного дизайну та проектування змін у системі.

Міжнародний стандарт із управління проектами ISO 21500 [18] – перший стандарт із сімейства стандартів ISO, який демонструє, що професійне проектне управління відходить від «жорстких» інструментів планування до створення нових знань. Стандарт ISO 21500 доповнює процеси управління проектами «засвоєними уроками» та «управлінням стейкхолдерами». Впровадження нового стандарту вимагає від менеджерів розробки нових «м'яких» компетенцій: здатності вести переговори, знаходити творчі рішення, будувати довіру, знаходити та підтримувати спільні цінності. Основні відмінності між «жорстким» та «м'яким» системними підходами надано в таблиці.

Табл. 1. Відмінність «жорсткого» та «м'якого» системних підходів

«Жорсткий» системний підхід	«М'який» системний підхід
Проблема має певне рішення	Надто багато проблем має бути вирішено
Проблема має ряд досяжних цілей	Досягнення цілей важко виміряти
Проблема відповідає на питання «Як?»	Акцент проблеми фокусується не тільки на питанні «Як?», але важливе і питання «Що?»
Проблема має детерміновану складність	Проблема має непередбачену, недетерміновану складність
Імовірно, що можна визначити параметри невдачі	З проблемою дуже нелегко мати справу
Рішення проблеми не залежить від системи цінностей	Рішення залежить від системи цінностей та професійної ментальності персоналу
Логічно- послідовні зв'язки	Інтуїтивні метафоричні зв'язки

Але «жорсткість» або «м'якість» системного підходу – це не властивість проблемної ситуації, до якої він застосовується, це скоріше метод. Жоден із цих підходів не можна вважати правильним або неправильним, це скоріше різні способи мислення.

Оскільки будь-яка система розвивається за певними законами, реалізація стратегії розвитку вимагає розгляду цих законів,

а саме визначення поточного стану системи, рівня домінуючих цінностей та можливостей її колективного інтелекту для створення нових ціннісних структур через застосування управління проектами. Логіко-структурний підхід до розвитку системи дозволяє нам проаналізувати просторово-часові та морфологічні властивості системи з урахуванням вищезазначених компонентів (рис. 1).

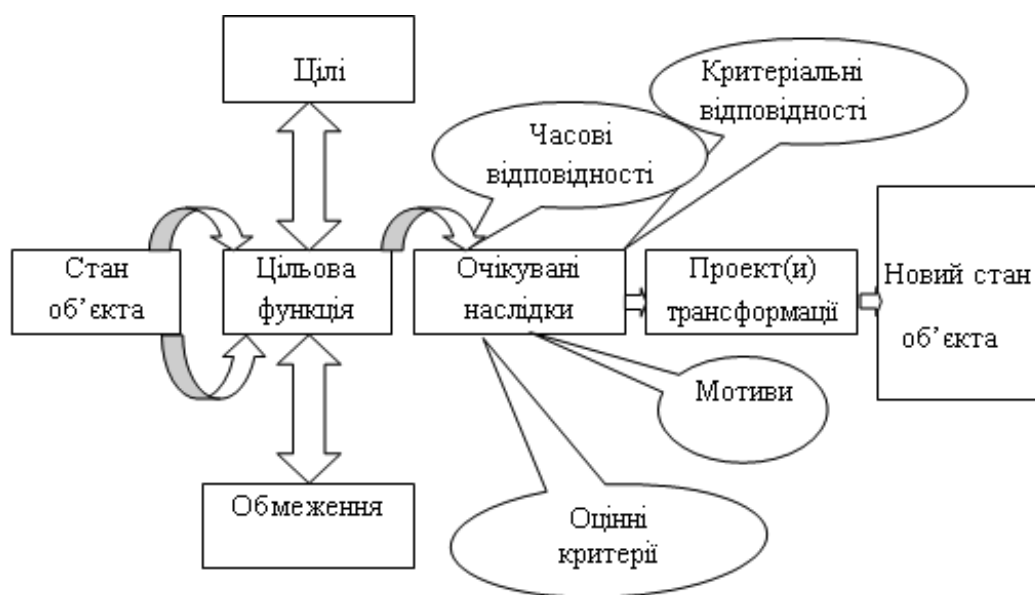


Рис. 1. Логіко-структурний підхід до управління розвитком системи

Основними об'єктами перетворень у проектному менеджменті є штучні та природні системи, а основою проектно-орієнтованого управління є декілька системних концепцій [2].

Концепція 3П (проект – процес – продукт) становить основу моделі створення унікального продукту або послуги в межах реалізації інновацій через проекти.

Концепція 4П (програма – проект – процес – продукт) становить основу моделі розвитку будь-якої великомасштабної системи (міста, регіону та ін.), орієнтованої на випуск продукції або надання послуг.

Концепція 5П (портфель – програма – проект – процес – продукт) становить основу моделі створення платформи для

гармонійного розвитку організації або регіону.

У зрілих організаціях управління проектами на найвищому рівні застосовується у формі управління портфелями проектів, що відповідають стратегії розвитку. Управління портфелем проектів – це значно ширше поняття, ніж кілька скоординованих проектів. Перш ніж створювати портфель проектів, слід розглянути місію та стратегію організації, а потім перевести їх в основні принципи формування портфеля. Ці основні принципи, серед іншого, повинні визначати бажаний склад проектів та програм у межах портфеля, рівень ризику, який підприємство готове прийняти у зв'язку з реалізацією портфеля, діючі нор-

ми та бюджетні обмеження, а також визначення основних показників ефективності для моніторингу та контролю.

Управління програмою починається з розробки місії, що описує досить абстрактні атрибути програми та охоплює різноманітні контексти, масштабованість, складність, невизначеність, і закінчується таким рівнем конкретизації формулювань аспектів програми, який буде достатнім для її схвалення зацікавленими сторонами. Крім того, успіх або невдача програми безпосередньо пов'язані із призначенням на програму ключових ресурсів.

З кінця минулого століття в організаційному менеджменті з'явилися такі суб'єктивно оцінювані параметри, як якість та організаційні цінності. Традиційний підхід системного управління за інструкціями (МБІ), який домінував до середини минулого століття, змінився все ще популярним до сьогоднішнього дня управлінням за цілями (МВО) [5]. Тенденції розвитку теорії проектного менеджменту свідчать про поступовий перехід від управління за цілями до управління на основі цінностей (МВВ).

Управління на основі цінностей – це не просто новий спосіб організаційного управління, але й новий підхід до застосування проектних знань на практиці. Основна мета цього управління – урахування впливу особистісних людських параметрів на менеджерське мислення в теоретичному і практичному аспектах [6]. Організаційні цінності є набором важливих моделей мислення, які часто не визнаються самими акторами, але несвідомо сприймаються людиною і регулюються всіма її діями [19]. Деякі керівники все ще ставляться насторожено до поняття організаційних цінностей, оскільки проголошення домінуючих цінностей саме по собі не гарантує хоч якогось наближення до їх реального втілення. Але саме проектний менеджмент при грамотному застосуванні допомагає перевести декларативні гасла у зрозумілі для рядових виконавців дії.

Найважливіша тенденція управління проектами виявляється у структуруванні управління змінами в системі на трьох рівнях: портфель проектів, програми та індивідуальні проекти. В одному з найвідоміших стандартів управління проектами РМВок [11] уперше з'явилася глава з управління програмами та портфелів проектів. Якщо компанія вибирає неправильний проект (програму, портфель), вона не може досягти успіху у своєму розвитку, навіть якщо успішно досягає мети цього проекту. Успіх неправильно або погано задуманого проекту може призвести до знищення корпоративних цінностей. Вибір проекту є інвестицією коштовних корпоративних ресурсів. Отже, компанія повинна правильно обрати проект, що створить більш значущу корпоративну цінність.

Відповідно до японського стандарту Р2М [12] проект – це зобов'язання створити цінності, обумовлене специфічною місією організації. У сучасній методології головна ідея управління проектами і програмами – це створення нової цінності шляхом реалізації стратегії через програми і проекти. Проте загальні засади ціннісно-орієнтованого управління проектами залишаються малодослідженими. Ідеться передусім про методологію ціннісно-орієнтованого управління для стратегічного розвитку регіонів.

В Україні на рівні портфелів проектів державне управління майже відсутнє, тому система державного управління часто не встигає за змінами, що відбуваються в навколишньому середовищі. Отже, ми постійно спостерігаємо, як проблеми суспільства стають предметом теоретичних досліджень лише після того, як вони вже досить загострені, а довгострокове планування присутнє лише у вигляді загальних побажань і гасел.

Управління державними програмами регулюється законами України «Про державне прогнозування та розвиток програм економічного та соціального розвитку України» [7], «Про засади регуляторної

політики у сфері господарської діяльності» [8] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та реалізації державних цільових програм» [9]. Вони встановлюють загальний порядок розроблення, затвердження та реалізації програм економічного і соціального розвитку України. Аналізуючи закони, слід зазначити, що вони не досить чітко визначають, хто відповідає за результати програм, тим самим порушуючи один із основних принципів сучасної методології управління програмами. Крім того, ціннісно-орієнтовані принципи управління програмою не відображені в методологічних рекомендаціях до державних цільових програм [9].

У стандарті з управління програмами життєвий цикл програми становить 3-5 років і повинен закінчуватися оцінкою програми [21]. В Україні взагалі не існує середньострокового бюджетного планування, тому, якщо програма розрахована на три роки, то наступного року вона може бути просто закритою, оскільки бюджет може не включити її подальше фінансування. За таких умов говорити про ефективність державних цільових програм можна лише в теоретичному аспекті.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні значно розширив практику залучення громадян до проектів місцевого розвитку, що має підвищити рівень довіри до роботи місцевої влади, зробивши значний внесок у поліпшення якості надання публічних послуг.

В Україні з 2003 р. Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування проводить Державний фонд регіонального розвитку [10]. За 14 років існування конкурсу понад 1 000 проектів стали переможцями та отримали державне фінансування. Тільки в 2016 р. державна підтримка проектів-переможців становила 2 999 млн грн, виділених із державного бюджету. Відповідно до умов цього конкурсу, фінансування з державного бюджету не повинно перевищувати 80 % загальної вартості проектів, а фінансування

місцевих бюджетів – не менше 20 %. Одним із показників ефективності конкурсу є те, що завдяки реалізації проектів посилюється інвестиційна привабливість територій.

У 2017 р. Комітет із питань бюджету Верховної Ради України погодився виділити 3,4 млрд грн до Державного фонду регіонального розвитку, які будуть спрямовані на реалізацію 767 регіональних проектів [10]. Це ще одна хвиля якісних змін у житті українців, яка матеріалізується у вигляді побудови об'єктів. Переліки проектів-переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм за 2016 – 2017 рр. за напрямками діяльності показані на рис. 2-3.

Оскільки основним змістом нинішньої епохи є перехід людства від індустріальної до постіндустріальної стадії цивілізаційного прогресу, головним інтенсивним чинником розвитку суспільства є людський капітал – професіонали, високоосвічені люди, нові знання у всіх видах інноваційної діяльності. Поняття «цінності» – одне з фундаментальних понять сучасного менеджменту. Цінність – це форма суспільного буття, особливе суспільне ставлення, завдяки якому потреби та інтереси людини переносяться на світ речей, додаючи їм певних соціальних властивостей, не пов'язаних безпосередньо з їхнім утилітарним призначенням [19].

У проектному контексті поняття «цінність» визначено як особистісне сприйняття зацікавленими сторонами продукту проекту, бажання створювати певні вигоди в різних аспектах соціального життя.

Після дослідження продуктів проектів, що створюються за результатами реалізації переможців конкурсу, виявлено, що серед проектів-переможців ми маємо справу із чотирма напрямками цінностей: водопостачання та водовідведення, охорона здоров'я та соціальний захист, дорожньо-транспортна інфраструктура та освітні проекти. І хоча освітні проекти займають найбільшу



Рис. 2. Проекти-переможці Всеукраїнського конкурсу проектів та програм у 2016 р.

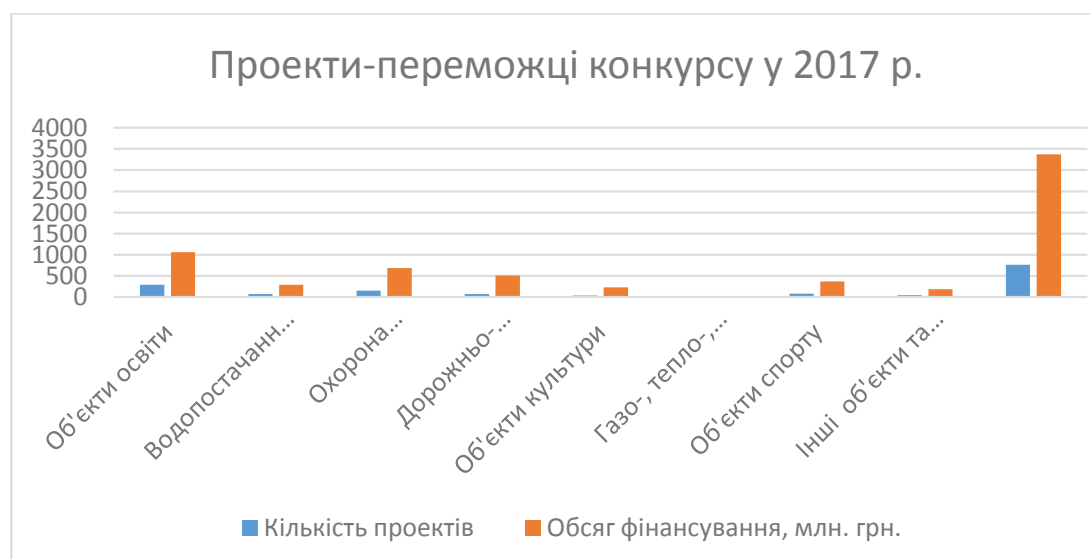


Рис. 3. Проекти-переможці Всеукраїнського конкурсу проектів та програм у 2017 р.



частку серед переможців конкурсу, треба зауважити, що переважно до освітніх проектів віднесено капітальний / поточний ремонт навчальних закладів (рис. 4-5).



Рис. 4. Якісний склад проектів-переможців у 2016 р.



Рис. 5. Якісний склад проектів-переможців у 2017 р.

Таким чином, домінуючі цінності, що створюються за результатами реалізації цих проектів за шкалою еволюційної теорії цінностей К. Грейвза [17], належать до найнижчого рівня цінностей – рівня виживання (ремонт старої інфраструктури). Цілком імовірно, що завдяки реалізації таких проектів інвестиційна привабливість територій зростає, але їх навряд чи можна назвати проектами розвитку.

Отримані дані свідчать, що головною метою більшості проектів є відновлення застарілої інфраструктури, що звичайно потрібно будь-якому регіону України. Але закон розвитку систем стверджує, що тривале використання застарілої системи гарантує стабільність погіршення її показників, тому що реалізація таких проектів не забезпечує значного розвитку регіону, а лише його виживання.

Якщо ми бажаємо радикальних змін у системі, то в її основу має бути покладено новий принцип дії. Під принципом дії ми розуміємо особливості використання природних явищ та наслідків, спрямованих на впровадження інновацій. Тому, якщо ми хочемо в Україні швидкого економічного розвитку, якісний склад проектів повинен бути абсолютно іншим, найбільша частка серед проектів-переможців повинна бути інноваційними проектами, які забезпечать швидкий розвиток регіонів. Це повинні бути проекти, що створюють цінності європейського рівня або п'ятого-шостого рівня відповідно до класифікації за К. Грейвзом [17].

Висновки. Впровадження професійного управління проектами може забезпечити підвищення ефективності інноваційної діяльності та контроль над витрачанням ресурсів та часу на державному рівні. Як показав час, усі побажання позитивних змін так і залишаються на папері, якщо в кожному конкретному випадку не були чітко визначені кількісні та якісні результати реалізації проектів / програм, терміни їх виконання, відповідальні виконавці та механізми оцінювання досягнення запланованого результату. Успіх цілеспрямованих програм соціально-економічного розвитку має вимірюватися не тільки економічним складником, а й цінностями, які впливають на сталий розвиток регіону. Чинна нормативно-правова база для розробки та реалізації державних цільових програм, яка регулюється чинними законодавчими актами України, не відповідає вимогам часу, що підтверджується висновками міжнародних експертів та вітчизняних учених. Отже, в Україні необхідно удосконалити законодавчу базу для державних програм та організувати масову перепідготовку керівників усіх рівнів для освоєння методології, інструментів та кращих практик управління проектами.

Перспективи подальших досліджень. Необхідне подальше дослідження методологічних засад розвитку систем, заснованих на інтеграції стратегічного та портфельного ціннісно-орієнтованого управління, яке розглядається з позиції методологічного, методичного та інструментального рівнів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бушуев С. Д. Формальная модель ментального пространства проекта или программы / С. Д. Бушуев, Е. В. Веренич, Д. А. Бушуев, Р. Ф. Ярошенко // Радиоэлектроника, информатика, управление. – 2017. – № 1. – С. 153-160.
2. Бушуева Н. С. Модели и методы проактивного управления программами организационного развития / Н. С. Бушуева // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2006. – № 18. – С. 22-30.
3. Бурков В. Н. Модели и методы мультипроектного управления / В. Н. Бурков, О. Ф. Квон, Л. А. Цитович. – М. : ИПУ РАН, 1997. – 63 с.
4. Бек Д. Е. Спиральная динамика : управляя ценностями, лидерством и изменениями / Д. Е. Бек, К. К. Кован; пер. с англ. – М. : Открытый мир, 2010. – 420 с.
5. Кендал И. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами. Максимизация ROI / И. Кендал, К. Роллинз ; пер. с англ. – М. : ПМСОФТ, 2004. – 576 с.
6. Молоканова В. М. Портфельне управління розвитком організації на основі ціннісно-орієнтованого підходу / В. М. Молоканова // Управління розвитком складних систем. – Київ : КНУБА, 2012. – № 12. – С. 67-74. – Режим доступу: <http://urss.knuba.edu.ua/files/zbirnyk-12/67-74.pdf>.
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
8. Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
10. Проекти до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку на 2016-2017 рр. – Режим доступу : <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list>.
11. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK) 5-е изд. – Newtown Square, PA, USA : Project Management Institute, Inc., 2013. – 589 с.
12. Руководство по управлению инновационными проектами и программами : Т. 1, версия 1.2 / пер. с англ. под ред. С. Д. Бушуева. – Київ : Наук. світ, 2009. – 173 с.
13. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. – Киев : МАУП, 2000. – 345 с.
14. Шаров Ю. П. Оцінка суспільної корисності муніципальних інвестиційних проектів / Ю. П. Шаров // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 379-385.
15. Aubry M. Organizational design in public administration: typology of project management offices. Paper presented at Project Management Institute Research and Education Conference, Phoenix, AZ / M. Aubry, M. Brunet. Newtown Square, PA : Project Management Institute, 2014. – Retrieved from: <https://www.pmi.org/learning/library/organizational-design-public-administration-8941>.
16. Crawford L. Government and governance: the value of project management in the public sector / L. Crawford, J. Helm // Project Management Journal, 2009. – № 1. – 73-87.
17. Clare W. Graves. Compared with other theories – Режим доступу : http://www.clarewgraves.com/theory_content/compared/CGcompl.htm.
18. ISO/DIS 21500. Guidance on project management. – Retrieved from : <http://www.iso.org>.
19. Dawkins R. The selfish gene / R. Dawkins. Oxford : Oxford University Press, 1978. – 218 p.
20. Kendra K. Project success : A cultural framework / K. Kendra, L. J. Taplin // Project Management Journal. – 2004. – № 35. – P. 30-45.
21. The Standard for Program management / Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 2008. – 200 p.
22. The Standard for Portfolio management / Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 2008. – 203 p. – Retrieved from : <https://www.pmi.org/learning/library/organizational-design-public-administration-8941>.

www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/standard-for-portfolio-management.

23. Thomas J. Understanding the value of project management: first steps on an international investigation in search of value / J. Thomas, M. Mullaly // *Project Management Journal*, 2007. – № 38. – 74-89.

REFERENCES:

1. Bushuev, S.D., Verenich, E.V., Bushuev, D.A., & Yaroshenko, R.F. (2017). Formal model of the mental space of a project or program. *Radioelectronics, Informatics, Management*, 1, 153-160 [in Russian].
2. Bushueva, N.S. (2006). Modeli i metody` proaktivnogo upravleniya programmami organizacionnogo razvitiya [Models and methods of proactive management of organizational development programs]. *Upravlinnya proektami ta rozvitok virobnicтва : zb. nauk. pr. – Project Management and Production Development: coll. of scientific works*. Lugansk: Sxidnoukr. navcz. un-t im. V. Dallya, 18, 22-30 [in Ukrainian].
3. Burkov, V.N. (1997). Modeli i metody mul'tiproektnogo upravleniya [Models and methods of multi-project management]. Moscow: IPU-RAS, 63 [in Russian].
4. Beck, D.E. & Cowan, C.K. (2010). *Spiralnaja dinamika: upravljaja cennostjami, liderstvom i izmenenijami* [Spiral dynamics: managing values, leadership and change]. Moscow: Open-world, 420 [in Russian].
5. Kendal, I., & Rollins K. (2004). *Sovremennye metody upravleniya portfeljami proektov i ofis upravleniya proektami. Maksimizacija ROI* [Modern methods of project portfolio management and project management office. Maximize ROI]. Moscow: PMOFT, 576 [in Russian].
6. Molokanova, V.M. (2012) Portfelne upravlinnia rozvytkom orhanizatsii na osnovi tsinnisno-orientovanoho pidkhodu [Portfolio management of the organization based on a value-oriented approach]. *Managing the development of complex systems*, 12, 67-74. Kyiv: KNUBA [in Ukrainian].
7. *Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III* [About state forecasting and development of programs of economic and social development of Ukraine: Law of Ukraine dated March 23, 2000 № 1602-III]. Retrieved from: www.zakon.rada.gov.ua [in Ukrainian].
8. *Pro zasady rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 11 veres. 2003 r. № 1160-IV* [On the Principles of Regulatory Policy in the Field of Economic Activity: Law of Ukraine of 11.09.2003 No. 1160-IV]. Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
9. *Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia ta vykonannia derzhavnykh tsilovykh prohram: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 sich. 2007 r. № 106.* [On Approval of the Procedure for the Development and Implementation of State Target Programs: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 106 dated January 31, 2007]. Retrieved from: <http://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian].
10. *Proekty do planu zakhodiv z realizatsii stratehii rehionalnoho rozvytku na 2016-2017 rr.* [Projects for the plan of measures for the implementation of the regional development strategy for 2016-2017]. Retrieved from: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list> [in Ukrainian].
11. *Rukovodstvo k Svodu znanyi po upravleniiu proektamy (Rukovodstvo PMBOK)* [Project Management Knowledge Management Guide] (2013). 5th Edition. Newtown Square, PA, USA: Project Management Institute, Inc., 589 [in Ukrainian].
12. *Rukovodstvo po upravleniiu ynnovatsyonnykh proektamy y prohramamy: T. 1, versiya 1.2* [Guidelines for managing innovative projects and programs: Vol. 1, ver. 1.2] (S.D. Bushuev, ed. trans.) (2009). Kyiv: Science. world, 173 [in Russian].
13. Surmin, Yu.P. (2000). *Teorija sistem i sistemnyj analiz: ucheb. posobie* [Theory of Systems and System Analysis: tutorial]. Kiev: MAUP, 345 [in Russian].
14. Sharov, Yu.P. (2000). Otsinka suspilnoi korysnosti munitsypalnykh investytsiinykh proektiv [Evaluation of the Public Utility Value for Municipal Investment Projects]. *Bulletin of*

UADU, 3, 379-385 [in Ukrainian].

15. Aubry, M., & Brunet, M. (2014). *Organizational design in public administration: typology of project management offices*. Paper presented at Project Management Institute Research and Education Conference, Phoenix, AZ. Newtown Square, PA: Project Management Institute. Retrieved from: <https://www.pmi.org/learning/library/organizational-design-public-administration-8941>.
16. Crawford, L., & Helm, J. (2009). Government and governance: the value of project management in the public sector. *Project Management Journal*, 1, 73-87.
17. Clare, W. Graves. *Compared with other theories* (2017). Retrieved from: http://www.clarewgraves.com/theory_content/compared/CGcomp1.htm.
18. ISO/DIS 21500. (2012). *Guidance on project management*. – Retrieved from: <http://www.iso.org>.
19. Dawkins, R. (1998). *The selfish gene*. Oxford: Oxford University Press, 218.
20. Kendra, K., & Taplin, L. J. (2004). Project success: A cultural framework, *Project Management Journal*, 35, 30-45.
21. The Standard for Program management (2008). *Project Management Institute*, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 200.
22. The Standard for Portfolio management (2008). *Project Management Institute*, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 203. Retrieved from: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/standard-for-portfolio-management>.
23. Thomas, J., & Mullaly, M. (2007). Understanding the value of project management: first steps on an international investigation in search of value. *Project Management Journal*, 38, 74-89.

Молоканова Валентина Михайлівна – доктор технічних наук, професор,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: molokany@gmail.com

Molokanova Valentyna M. – Full Prof. Dr.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: molokany@gmail.com



УДК 352:005.8
DOI: 10.15421/15201736

Підхід до оцінювання зрілості мережевих систем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду

Ю. В. Борисенко, Т. В. Маматова

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

У статті розглянуто питання, що пов'язані із визначенням особливостей оцінювання мережевих систем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, які ще не знайшли достатнього опрацювання у фахових виданнях із державного управління в Україні. На підґрунті вивчення сучасних підходів до оцінювання організаційної зрілості (технологічної, проектної, процесної, організаційної) дістав подальшого розвитку підхід щодо визначення рівнів зрілості організаційних систем у сфері публічного управління. Це дозволяє робити оцінювання відповідності систем управління міжнародним нормам, стандартам та усталеним практикам на основі призмової моделі зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, із застосуванням матриць зрілості за трьома вимірами, які забезпечують успішність діяльності у сфері забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду (зрілість у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду; проектна зрілість; зрілість мережевої взаємодії) та з використанням чотирирівневої якісної шкали «знати» – «розуміти» – «використовувати» – «розвивати». Визначено необхідність подальшої розробки комплексу показників зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, й формування відповідних матриць із описом характерних особливостей кожного рівня та переходів на наступний рівень зрілості.

Ключові слова: місцеве самоврядування; розвиток; територіальна громада; мережева взаємодія; модель зрілості; технологічна / організаційна / проектна / процесна зрілість

Approach to maturity assessing of community-based local development network system's

Yu. V. Borysenko, T. V. Mamatova

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

In order to find out and evaluate various aspects of the development of social and technical systems, a wide range of approaches has been developed in recent years.

Models that describe the stages (levels) of the organization's development, called Maturity Models. Currently, the International Organization for Standardization defines the concept of «maturity model» as a model that reflects the necessary elements of effective processes and describes the way for continuous improvement from immature processes to regulated mature processes with improved qualities and efficiency. In the conditions of decentralization in Ukraine, a key role in the implementation of the community-based approach to local development starts to play a complex of network systems that are currently being formed. Maturity models may also be used to assess the degree of such systems' development and determine the directions for their further improvement. The study highlighted that the beginning of the 21st century has given rise to a large number of research and practical implementation of the maturity models proposed by academics and professional organizations: technological, project, process, organizational, etc. Consequently, the article deals with the issues related to the definition of

Цитування даної статті: Борисенко Ю. В. Підхід до оцінювання зрілості мережевих систем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / Ю. В. Борисенко, Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 19-30.

Citation of this article: Borysenko, Yu.V., & Mamatova, T.V. (2017). Pidkhyd do otsiniuvannya zrilosti merezhevykh system mistsevoho rozvytku, oriientovanoho na hromadu [Approach to maturity assessing of community-based local development network system's]. *Public administration aspects*, 5 (11), 19-30.

Received: 22.10.2017

Accepted: 29.10.2017

peculiarities of the community-based network systems' assessment, which have not yet found sufficient work in the specialized publications on public administration in Ukraine. On the basis of the modern approaches to the organizational maturity assessment the study proposed the development of an approach to determining the levels of the local development network systems' maturity. Moreover, the study suggested a Prism model of a community-based local development network systems' maturity. This model provides the possibility of using maturity matrices in three dimensions, which ensure the success of activities in this area: maturity in the community-based local development; project maturity; network interaction maturity. To measure, it this study proposed to use four levels of a qualitative scale: «know» – «understand» – «use» – «develop». As a result, prospects for further research are defined: the further elaboration of a maturity indicators' complex of community-based local development network system Maturity Model and the formation of corresponding matrices with a description of the characteristics of each level and transitions to the next level of maturity are determined.

Keywords: local government; development; territorial community; network interaction; maturity model; technological / organizational / project / process maturity

Подход к оценке зрелости сетевых систем местного развития, ориентированного на общину

Ю. В. Борисенко, Т. В. Маматова

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассмотрены вопросы, связанные с определением особенностей оценивания сетевых систем местного развития, ориентированного на общину, которые не нашли достаточного освещения в научных публикациях по государственному управлению в Украине. На основе изучения современных подходов к оценке организационной зрелости (технологической, проектной, процессной, организационной) получил дальнейшее развитие подход к определению уровней зрелости организационных систем в сфере публичного управления, который позволяет установить степень соответствия систем управления международным нормам, стандартам и принятым практикам на основе призмовой модели зрелости сетевой системы местного развития, ориентированного на общину, с применением матриц зрелости по трем измерениям, определяющим успешность деятельности в сфере обеспечения местного развития, ориентированного на общину (зрелость в сфере местного развития, ориентированного на общину; проектная зрелость; зрелость сетевого взаимодействия) и с использованием четырехуровневой качественной шкалы «знать» – «понимать» – «использовать» – «развивать». Определена необходимость дальнейшей разработки комплекса показателей зрелости сетевой системы местного развития, ориентированного на общину, и формирования соответствующих матриц с описанием характерных особенностей каждого уровня и переходов на следующий уровень зрелости.

Ключевые слова: местное самоуправление; развитие; территориальная община; сетевое взаимодействие; модель зрелости; технологическая / организационная / проектная / процессная зрелость

Постановка проблемы. Для того, щоб з'ясувати й оцінити різноманітні аспекти розвитку соціальних та технічних систем, останніми роками розроблено широкий спектр підходів. У роботі [5] С. Бушуєв, Н. Бушуєва та О. Покровницька зазначають, що кожна організація у своєму розвитку проходить певні етапи, які характеризуються різними місією, стратегією, продукцією, технологіями, організаційними архітектурами, рівнем компетентності персоналу та іншими якісними показниками. Перехід на кожен наступний, більш високий, рівень розвитку робить організацію більш конкурентоспроможною, динамічно реагуючою на вимоги зовнішнього середовища і дозволяє раціонально використовувати свої внутрішні ресурси. Моделі, які описують етапи (рівні) розвитку організації, називають моделями зрілості (Maturity Model). На цей час міжнародна організація зі

стандартизації (International Organization for Standardization, ISO) визначає поняття «моделі зрілості» як моделі, що відображає необхідні елементи ефективних процесів та описує шлях поступового поліпшення від незрілих процесів до регламентованих зрілих процесів із підвищеними якість і ефективністю (наприклад, у словнику ISO / IEC / IEEE 24765:2017 [13]).

В умовах децентралізації в Україні ключову роль у реалізації підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, має відігравати комплекс мережевих систем, що зараз формується. До таких систем належать, наприклад, мережа агенцій місцевого розвитку, мережа асоціації органів місцевого самоврядування, мережа ресурсних центрів розвитку громад, мережа територіальних проектних офісів, мережа спільнот практики. До оцінювання ступеня розвитку подібних систем і визначення напрямів їх подальшого удосконалення також можуть бути застосовані моделі зрілості.

Аналіз досліджень і публікацій. Історичні витoki поняття «зрілості організації» знаходять у сфері управління якістю: термін «зрілість» був уведений одним із «гуру» Всеохопного управління на основі якості (Total Quality Management) Ф. Кросбі майже 40 років тому в книзі «Якість безкоштовна» (Quality is free, 1979), де він запропонував «Сітку зрілості процесів якості» (Quality Process Maturity Grid), що описує п'ять рівнів зрілості процесів управління якістю. У 1985 р. IBM Group адаптувала цю модель для сфери розроблення програмного забезпечення. На думку інших дослідників, підхід був започаткований Р. Ноландом, який у 1983 р. висунув ідею модного розвитку / зростання для ІТ-організацій (Stages of growth). У 1986 р. В. Хемфрі запропонував власну структуру зрілості, додавши концепції рівнів зрілості й розробивши основу для їх використання [6].

Початок ХХІ сторіччя дав старт значній кількості досліджень та практичних

імплементацій, пропонує науковцями й професійними організаціями моделей зрілості: технологічної, проектної, процесної, організаційної тощо. Надзвичайно затребуваною є описана у 2001 р. Г. Керзнером «Модель зрілості управління проектами» (Project Management Maturity Model – PMMM), що допомагає усім зацікавленим сторонам створювати потужну основу для вдосконалення організації, пропонуючи важливі вказівки, щоб зробити управління проектами стратегічним інструментом для отримання конкурентних переваг [16]. У роботі Г. Керзнера 2015 року «Управління проектами 2.0: посилення впливу інструментів, розподілена співпраця та показники успішності проекту» [17] сучасним підходам до застосування моделей зрілості та пов'язаним проблемним питанням присвячено окремий розділ.

Продовжуються наукові дискусії, здійснюються спільні дослідження науковців і практиків щодо співставлення моделей зрілості, визначення найбільш прийнятних для конкретної галузі, групи організацій або території. Так, у публікаціях Ф. Бекланда, Д. Хронера і Е. Сандквіста [11] висвітлено різні аспекти моделей проектної зрілості, здійснено співставлення їх основних складових, зокрема мети, сильних та слабких сторони. У роботі [2] С. Бушуєвим Н. Бушуєвою та О. Покровницькою розглянуто проблеми стратегічного управління розвитком компаній на основі моделі технологічної зрілості, а також виконано аналіз найбільш відомих моделей технологічної зрілості щодо розвитку компаній на основі проектного підходу. Д. Саричев у статті [10] розглядає теорію і практику оцінювання зрілості систем проектного менеджменту організацій. М. Малініна у статті [6] зосереджується на огляді існуючих моделей зрілості як у традиційному, так і в гнучкому управлінні проектами й визначає, що моделі зрілості являють собою інструмент оцінки та розвитку, що надає організації змогу удосконалювати як управління про-

ектами, так і середовище їх реалізації.

Пропонуються різноманітні авторські моделі зрілості. Так, у роботі В. Комадинця і М. Майстровича запропоновано модель зрілості інтегрованої системи управління [18]. А. Дзюбіною у роботі [3] розглянуто проблеми ідентифікації рівня проектного розвитку підприємств для ефективного управління проектами та, на основі дослідження сучасних світових концепцій розвитку, подано авторську модель зрілості управління проектами для вітчизняних підприємств. Під час дослідження, результати якого подано Дж. К. Віанна і К. М. де Міранда Мотаа у статті [20], на підставі огляду літератури було розроблено альтернативну методологію та інтеграцію до моделі зрілості моделі прийняття рішень для розроблення ініціатив щодо інституціоналізації управління проектами відповідно до організаційного контексту й стратегій.

Апробовані у бізнес-секторі моделі зрілості пропонуються для провадження у сфері публічного управління та адміністрування. У роботі П. Фітсіліса і Т. Халатсіса вивчається практика управління проектами в грецьких органах місцевої влади (Local Governmental Organizations) та її покращення на основі імплементації моделі потенціалу управління проектами (Project Management Capability Model, PMCM) із визначенням особливостей її застосування для подолання опору з боку персоналу органів влади під час реалізації проектів місцевого розвитку [15]. Колектив авторів із університетів Канади та Марокко (А. Фас-Аллах, Л. Чейкхі, Р. Е. Аль-Кваташ, А. Ідрі) досліджує проблему застосування моделей зрілості електронного врядування, що можуть бути використані для вироблення керівних принципів і настанов для визначення й поширення кращих практик у цій сфері [14].

У роботі В. Молоканової та В. Шевцова [8] пропонується впровадження моделі проектної зрілості в структурний підрозділ державної адміністрації. Т. Ма-

матовою на підґрунті вивчення сучасних підходів до оцінювання організаційної зрілості запропоновано підхід щодо визначення рівнів зрілості систем надання якісних послуг із державного контролю. Запропоновано матрицю зрілості та призмову модель зрілості системи надання якісних послуг із державного контролю [7]. У статті Д. Безуглого та Ю. Шарова [1] досліджено виникнення поняття зрілості організації в різних аспектах (технологічної, організаційної, проектної) із метою розроблення підходу до формування моделі проектної зрілості органу місцевого самоврядування. Для цього розглянуто основні моделі оцінювання рівня проектної зрілості організацій у бізнес-менеджменті, виявлено специфічні особливості, які слід врахувати при побудові моделі для органу місцевого самоврядування, і запропоновано чотирирівневу модель оцінювання проектної зрілості органу місцевого самоврядування, визначено характерні ознаки кожного рівня моделі.

Спеціальні дослідження, наприклад, роботи Т. Меттлера [19] та Й. Л. Хельгесон, М. Хорста і К. Вейнс [21] мають на меті вивчити методи оцінювання моделей зрілості задля їх подальшого удосконалення.

Таким чином, маємо констатувати, що існує значна кількість сучасних підходів до оцінювання організаційної зрілості, зокрема, у сфері публічного управління, що можуть стати підґрунтям для розроблення моделі оцінювання зрілості й відповідності процесів управління специфічних систем міжнародним нормам, стандартам та усталеним практикам. З огляду на це **метою статті** є, на підґрунті вивчення сучасних підходів до оцінювання рівнів зрілості соціально-технічних систем, запропонувати підхід, який дозволить здійснювати у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, аналогічне оцінювання для комплексу мережевих систем, що зараз формується.

Виклад основного матеріалу. На

сьогодні у світі існує близько 30 різноманітних моделей зрілості, і продовжують з'являтися нові. Основні цілі всіх моделей зрілості полягають у тому, щоб оцінити поточний стан організації в певній сфері, підготувати та навчити персонал, який бере участь у відповідній діяльності, надати можливість безперервного удосконалення як особистого, так і організаційного потенціалу у відповідній сфері. Упровадження моделі зрілості надає організації можливість обрати адекватну стратегію удосконалення процесів у відповідній сфері, створюючи методичну основу для визначення поточного рівня їх досконалості та виявлення проблем, критичних для якості продукту.

С. Бушуєв, Н. Бушуєва та О. Покровницька в роботі [5] наводять основні характеристики чотирьох найбільш застосованих моделей технологічної зрілості:

1. Модель технологічної зрілості розробника програмного забезпечення (Capability Maturity Model for Software – SW CMM).

2. Модель зрілості управління проектами (Project Management Maturity Model – PMMM).

3. Модель організаційної зрілості управління проектами PMI (Organizational Project Management Maturity Model – OP3M).

4. Модель зрілості для проектно-орієнтованої компанії (Maturity Model for the Project-oriented Company – POC).

Окреме місце займає модель технологічної зрілості суспільства в галузі управління проектами (Project Management Capabilities Maturity Model – PMCM). Модель запропоновано українськими авторами С. Бушеєвим та Н. Бушуєвою. Модель містить такі п'ять рівнів:

1) суспільне розуміння проектів як ключового інструмента розвитку;

2) крапковий розвиток професійного проектного менеджменту;

3) створення інфраструктури професійного проектного менеджменту;

4) підготовка критичної маси профе-

сійних проектних менеджерів;

5) розвиток професій через життєві цикли, постійне поліпшення, бенчмаркінг, реінженерінг [7].

Кожен із рівнів технологічної зрілості суспільства досягається на підґрунті цілеспрямованої програми, що розробляється Українською асоціацією управління проектами. На думку авторів моделі, Україна досягла третього рівня технологічної зрілості суспільства в галузі управління проектами.

Проведений Д. Саричевим у роботі [10] аналіз існуючих моделей зрілості управління проектами дозволяє виділити спільні риси та загальний алгоритм поліпшення системи проектного менеджменту в організації із застосування даних моделей. На основі вивчення вітчизняного й зарубіжного досвіду оцінювання зрілості проектного управління в організаціях запропоновано трирівневу модель зрілості процесів управління проектами та побудовано на її основі інструмент анкетування для фіксації вхідної інформації щодо зрілості й практичного використання формально визначених процесів управління проектами в організації – бази проведення дослідження. Наведено рекомендації та описано процедури застосування універсального комплексу граф-аналітичних інструментів, за допомогою яких проводиться діагностування проблемних ділянок у системі.

Як відзначає А. Ликова, існує також значна кількість моделей процесної зрілості (від 61 до 200, сформовані з 1991 по 2011 рр.), які являють собою своєрідні дорожні карти досягнення рівнів процесної зрілості [5]. Моделі відрізняються одна від одної кількістю рівнів та критеріями переходу з одного рівня зрілості на інший. З метою формування єдиного розуміння концепції процесної зрілості А. Ликова розглядає класифікацію моделей процесної зрілості та проводить зіставлення рівнів основних моделей процесної зрілості: CMMI, SPICE, BPMM, Gartner і Forrester. Виявляється, що рівні процесної

зрілості різних моделей мають загальні риси, що дозволяє об'єднати їх в узагальнені рівні. Крім того, подано таблиці із описом характерних особливостей кожного рівня та переходів на наступний рівень зрілості: початковий – повторюваний – стандартизований – вимірюваний – безперервного поліпшення – інтегрований. Останній «інтегрований» рівень пропонується автором як відповідь на один із викликів сучасного менеджменту – необхідність інтеграції у внутрішні процеси організації процесів управління ланцюгами постачання спільно із постачальниками й клієнтами.

На думку В. Комадинця і М. Майстровича, у сучасних умовах головним завданням удосконалення й забезпечення ефективності систем публічного та приватного управління є поєднання окремих стандартизованих систем управління в єдину інтегровану систему управління (IMS). При чому IMS, як метод ефективного управління організацією, може працювати на різних якісних рівнях і на різних рівнях зрілості. Тому в роботі [18] на основі дослідження моделей зрілості організації, зрілості процесу, рівня майстерності та використання аналогії з цими моделями запропоновано модель зрілості IMS і подано опис кожного з п'яти рівнів цієї моделі. Для визначення певних рівнів моделі зрілості IMS використовувалися моделі ISO 9004 та ISO 10014.

В. Молоканова та В. Шевцов у роботі [8] зазначають, що в Україні все більше органів публічного управління намагаються застосувати проектний підхід до своєї діяльності. Але ці установи зіштовхуються зі складністю адаптації інструментів проектного менеджменту до вітчизняного публічного адміністрування. Існують і розбіжності в понятійному апараті. Поступове просування органу публічного управління за рівнями проектно зрілості, на думку авторів, надасть можливість вирішити найскладніші завдання державної перебудови в умовах жорстких обмежень ресурсів та часу.

На думку Д. Безуглого та Ю. Шарова, модель проектно зрілості дозволяє виявити сильні та слабкі сторони, дослідити рівень якості виконання, управління й контролю стосовно відповідних процесів, оцінити ступінь готовності органу місцевого самоврядування до ефективного управління своєю діяльністю і розвитком на основі проектного підходу [1]. Автори підкреслюють, що вихід органу місцевого самоврядування на високий рівень проектно зрілості дозволяє зменшити негативний вплив людського чинника й системно орієнтувати діяльність на задоволення потреб територіальної громади на проектних засадах. Враховуючи існуючий дуже нерівномірний ступінь застосування проектного управління у вітчизняних органах місцевого самоврядування (від нульового до достатньо розвинутого), автори вважають доцільним спиратися на розробки автора теорії соціального навчання А. Бандури, який виділяє чотири ступені навчання та розвитку. Відповідно до даного підходу у роботі [1] виокремлено чотири рівні зрілості ОМС та визначено властиві кожному з них основні характерні ознаки:

1. «Вихідний (початковий) рівень» – відповідає ступеню пізнання «несвідома некомпетентність».
2. «Базовий (стартовий) рівень» – відповідає ступеню пізнання «свідома некомпетентність».
3. «Рівень зрілості», який відповідає ступеню пізнання «свідома компетентність».
4. «Рівень розвитку та вдосконалення», який відповідає ступеню пізнання «несвідома компетентність».

Підсумовуючи власні пропозиції щодо впровадження підходу до оцінювання рівня проектно зрілості органів місцевого самоврядування, автори зазначають, що в умовах місцевого самоврядування вихід органу управління на достатньо розвинутий рівень проектно зрілості дозволяє системно забезпечити постійну, незалежну від конкретних осіб, орієнтацію ді-

яльності на задоволення пріоритетних потреб територіальної громади на проєктних засадах.

Зазначене підтверджує висновок, який зроблено Т. Маматовою у роботі [7], стосовно того, що дослідження методологічного підґрунтя та практичної імплементації моделей організаційної зрілості яскраво демонструє міцний зв'язок зазначених моделей зі стандартизованими моделями управління (пропонуються на міжнародному рівні Всесвітньою організацією зі стандартизації ISO), які ґрунтуються на процесах, та моделями організаційної досконалості (наприклад, моделі EFQM та CAF).

Так, міжнародний стандарт ISO 10014:2006 «Управління якістю. Настанови щодо реалізації фінансових та економічних переваг» (Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits) уміщує рекомендації щодо оцінювання рівня зрілості (Maturity level) процесів системи управління якістю [13]. У додатку А до ISO 10014:2006 – «Самооцінювання щодо запровадження принципів управління» – наведено відповідні настанови та схарактеризовано п'ять рівнів зрілості. За задумом розробників стандарту, самооцінювання долучено як аналіз прогалин та засіб встановлення пріоритетів. Установлення рівня досконалості за ISO 10014:2006 передбачає такі три етапи: описи рівнів досконалості (перш ніж використовувати анкети самооцінювання, група з оцінювання має ознайомитися з описами рівнів досконалості); заповнення анкети початкового самооцінювання (забезпечує перше уявлення про досконалисть організації, з кожним принципом управління пов'язано три запитання, результати бальної оцінки полегшуватимуть вибір принципу для започаткування процесу поліпшення); заповнення анкети всебічного самооцінювання (додаткова цінність повного всебічного оцінювання має реалізовуватися, коли процесу приділено належні час та увага). Витрачання часу на підвищення

обізнаності з описами рівнів досконалості, обговорення консенсусу, уточнення змістовних значень та на інші проблеми оцінювання додає цінності процесу загалом. Активне залучення найвищого керівництва, наприклад, у рамках аналізування з боку керівництва, демонструє визнання важливості цього процесу та зобов'язання щодо нього. Результати самооцінювання візуалізуються за допомогою схеми РАДАР (павутиноподібна діаграма).

Проекти технічної допомоги й спеціалізовані веб-ресурси пропонують декілька апробованих у світі підходів до оцінювання у сфері розвитку громадянського суспільства і розвитку інституційної спроможності організацій громадянського суспільства. Станом на друге півріччя 2017 року в Україні найбільш розповсюдженими інструментами оцінювання організаційної спроможності неприбуткових організацій є:

1. «Інструмент самооцінки та планування розвитку організаційного потенціалу» (розроблено Ініціативним центром сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання» і впроваджується в рамках проєкту «Платформа розвитку громадянського суспільства» [4]).

2. «Конструктивна оцінка компетентності» (розроблено та впроваджується Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) в рамках програми DOBRE [12]).

3. «Пілотна методологія оцінки рівня організаційного розвитку ОГС» (розроблено ПРООН в Україні [9]).

Ці інструменти регламентують процес інституційного розвитку, який може використовуватись організаціями громадянського суспільства для оцінювання та зміцнення своєї спроможності виконувати проєкти та керувати ними, взаємодіяти із органами влади, своєчасно надавати послуги в прозорий спосіб і досягати довгострокової стійкості.

Відправним пунктом оцінювання є вивчення успіхів організації, а не її вад

чи проблем. Це не означає, що організації громадянського суспільства не мають проблем, які потребують вирішення; це означає, що неурядові організації зосереджуються, насамперед, на тому, в чому їм вдалося досягти успіху та як розвинути цей успіх, спираючись на власні сильні сторони. Організації складаються з людей. Діяльність організації є результатом роботи, що проводиться людьми з наявними у них матеріалами та коштами. Розбудова спроможності спонукає до зміни поведінки як працівників організації, так і її органів управління. За наявності змін або проблем, які необхідно розв'язати, оцінка ситуації з використанням методів зазначених інструментів оцінювання спрощує ведення відкритого діалогу та дає змогу уникнути звинувачень і переходу звинувачених у глибоку оборону, допомагаючи працівникам віднайти наявні можливості.

Зазначені інструменти допомагають організаціям оцінити свій поточний рівень розвитку як за кожним із вимірів у цілому, так і на рівні кожної конкретної спроможності. Вони дають змогу побачити «віддзеркалення» / «зріз» інституційної спроможності в конкретний момент часу. Картина, яку можуть бачити організації, є нейтральною – «погана» вона чи «добра» залежить лише від того, під яким кутом на неї дивитись. Те саме стосується й результатів вивчення рівня спроможності організації.

Мета процесу оцінювання полягає не в тому, щоб розвивати спроможність заради розвитку спроможності. Діяльність із розбудови спроможності має бути націлена на реалізацію цілей конкретної організації, на втілення її місії та бачення. Процес оцінювання покликаний допомогти з'ясувати, як розбудова спроможності поліпшить комунікацію та взаємодію із зацікавленими сторонами, управління проектами та послугами зробить їх результативнішими. Окрім того, оцінювання, до якого залучена уся «команда» організації, може сприяти покращенню

спільного розуміння очікувань і уточненню цілей організацій у сфері розбудови спроможності.

З огляду на здійснений аналіз сучасних підходів до оцінювання організаційної зрілості, вважається доцільним подальший розвиток підходу щодо визначення рівнів зрілості організаційних систем у сфері публічного управління, який подано у роботі [7], що дозволяє робити оцінювання відповідності систем управління міжнародним нормам, стандартам та усталеним практикам на основі призмової моделі зрілості.

Враховуючи наведені особливості побудови моделей зрілості, вважаємо, може бути визначено чотири рівні зрілості, що дозволяють робити оцінювання відповідності систем міжнародним нормам, стандартам та усталеним практикам:

1. Знання й консенсус у однозначності сприйняття термінології сучасних мережових систем.

2. Розуміння вимог щодо елементів моделі мережової взаємодії у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду (стандарти, системи управління якістю, моделі організаційної досконалості, розповсюдження позитивної практики та бенчмаркінг).

3. Практичне використання сучасних інструментів забезпечення результативності мережової взаємодії.

4. Інновативний розвиток організацій та мереж, заснований на знаннях.

Таким чином, взявши за основу рекомендації, викладені у роботі [7], для вимірювання зрілості мережових систем місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, пропонуємо використовувати чотирирівневу якісну шкалу. В ній передбачено рівні «знати», «розуміти», «використовувати», «розвивати», які мають відповідати трьом визначеним вимірам, що забезпечують успішність діяльності у визначеній сфері. Для сфери забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, такими вимірами вважаємо такі три: зрілість у сфері місцевого

розвитку, орієнтованого на громаду, проектна зрілість, зрілість мережевої взаємодії.

Графічно результати такої формалізації можуть бути зображені у вигляді призмової моделі (рис.), яка стає поширеним інструментом розробки критеріїв вимірю-

вання різних аспектів діяльності організацій [7].

Використання відповідних матриць із описом характерних особливостей кожного рівня та переходів на наступний рівень зрілості дозволить формалізувати показники зрілості системи.

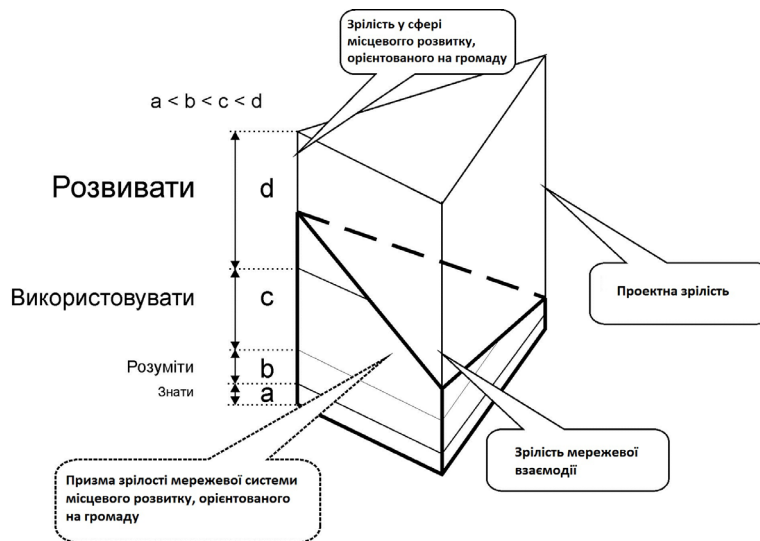


Рис. Призмova модель зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду

Успішність діяльності у сфері забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, безпосередньо залежить від якості діяльності окремих співробітників / учасників організацій і мереж. Саме від них залежить, чи будуть результативними запроваджені елементи системи мережевої взаємодії. Тому для вирішення завдання виявлення рівнів зрілості необхідно розробити методику, яка би дозволяла врахувати: ступінь залучення співробітників / учасників до реалізації відповідних моделей якості діяльності, ступінь змін у поточній діяльності в межах організації та / або мережі, готовність та спроможність організації / учасників мережі до змін, пов'язаних із реалізацією відповідних моделей.

Висновки. Таким чином, у даній публікації, на підґрунті вивчення сучасних

підходів до оцінювання організаційної зрілості (Маматова Т. В.), дістав подальшого розвитку підхід визначення рівнів зрілості організаційних систем у сфері публічного управління, що дозволяє робити оцінювання відповідності систем управління міжнародним нормам, стандартам та усталеним практикам на основі призмової моделі зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, із застосуванням матриць зрілості за трьома вимірами, які забезпечують успішність діяльності у сфері забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду (зрілість у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, проектна зрілість, зрілість мережевої взаємодії), та з використанням чотирирівневої якісної шкали «знати» – «розуміти» – «використовувати» – «розвивати».

Перспективи подальших досліджень.

Необхідне подальше дослідження з метою розробки комплексу показників зрілості мережевої системи місцево-

го розвитку, орієнтованого на громаду, й формування відповідних матриць із описом характерних особливостей кожного рівня та переходів на наступний рівень зрілості.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Безуглий Д. Г. Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування / Д. Г. Безуглий, Ю. П. Шаров // *Аспекти публічного управління*. – 2015. – Т. 3. – № 11-12. – С. 89-97.
2. Бушуєв С. Д. Технологічна зрілість як інструмент стратегічного розвитку компаній на основі управління проектами / С. Д. Бушуєв, Н. С. Бушуєва, О. О. Покровницька // *Управління проектами та розвиток виробництва* : зб. наук. пр. – Луганськ : Східноукр. нац. ун-т ім. В.Даля, 2004. – № 1. – С. 5-16.
3. Дзюбіна А. В. Модель зрілості управління проектами для вітчизняних підприємств / А. В. Дзюбіна // *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. – 2010. – № 6. – С. 235-239.
4. Інструмент самооцінки та планування розвитку організаційного потенціалу / Розвиток ОГС : веб-портал, що розроблений в межах проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)». – 2016. – Режим доступу : http://cd-platform.org/attachments/article/1141/OD_self-assessment_and_planning_tool_ukr_open.xls.
5. Лыкова А. И. Сравнительный анализ моделей процессной зрелости / А. И. Лыкова / *Вектор науки ТГУ. Серия: Экономика и управление*. – 2017. – № 3. – С. 69-75.
6. Малинина М. В. Модель зрелості для гнучкого управління проектами / А. В. Малинина // *Российский журнал управления проектами*. – 2013. – № 1. – С. 30-39.
7. Маматова Т. Методологічні засади визначення рівнів зрілості систем надання якісних послуг з державного контролю / Т. Маматова // *Держ. упр. та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2011. – № 1. – С. 104-113.
8. Молоканова В. Запровадження моделі проектної зрілості в органах державної влади / В. Молоканова, В. Шевцов // *Держ. упр. та місц. самоврядування* : зб. наук. пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 1. – С. 43-50.
9. Пілотна методологія оцінки рівня організаційного розвитку ОГС / Програма розвитку ООН в Україні. – Київ : ПРООН, 2013. – 42 с. – Режим доступу : <http://bit.ly/2eFG32r>.
10. Саричев Д. О. Оцінювання зрілості процесів управління проектами: теорія і практика / Д. О. Саричев // *Економіка та управління підприємствами*. – 2014. – № 3. – С. 131-144.
11. Backlund F. Project Management Maturity Models – A Critical Review. A case study within Swedish engineering and construction organizations / F. Backlund, D. Chronéer, E. Sundqvist // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. – 2014. – Vol. 119. – P. 837-846.
12. Decentralization Offering Better Results And Efficiency (DOBRE) / *Global Communities Ukraine*, 2017. – Retrieved from : <https://www.globalcommunities.org/ukraine>.
13. International Organization for Standardization. – Retrieved from : <https://www.iso.org>.
14. Fath-Allah A. E-Government Portals Maturity Models: A Best Practices' Coverage Perspective / Abdoullah Fath-Allah, Laila Cheikhi, Rafa E. Al-Qutaish, Ali Idri // *Journal of Software*. – 2015. – Vol. 10. – № 7, P. 805-824. – Access mode : <http://www.jsoftware.us/vol10/66-JSW1510.pdf>.
15. Fitsilis P. Adoption of Project Management Practices in Public Organizations / Panos Fitsilis, Thomas Chalatsis // *iBusiness*. – 2014. – Vol. 6. – № 3. – P. 131-142.
16. Kerzner H. Strategic Planning for Project Management Using a Project Management Maturity Model / H. Kerzner. – New York : John Wiley & Sons Inc, 2001. – 272 p.
17. Kerzner H. Project Management 2.0: Leveraging Tools, Distributed Collaboration, and Metrics for Project Success / H. Kerzner. – Hoboken : John Wiley & Sons Inc., 2015 – 316 p.
18. Komadinić V. R. Maturity model of integrated management system / Velimir R. Komadinić, Vidosav D. Majstorović // *International Journal of Advanced Quality*. – 2017. – Vol. 45. – № 3. – P. 47-50.

19. Mettler T. Maturity assessment models: a design science research approach / T. Mettler // *International Journal of Society Systems Science*. – 2011. – Vol. 3. – № 1/2. – P. 81-98.
20. Viana J. C. Enhancing Organizational Project Management Maturity: a framework based on the value focused thinking model / J. C. Viana, C. M. de Miranda Motaa // *Production*. – 2016. – Vol. 26. – № 2.
21. Helgesson Y. Y. L. A review of methods for evaluation of maturity models for process improvement / Y. Y. L. Helgesson, M. Höst, K. Weyns // *Journal of Software: Evolution and Process*. – 2011. – Vol. 24. – № 4. – P. 436-454.

REFERENCES:

1. Bezugliy, D.H., & Sharov, Yu.P. (2015) Pidkhid do otsinyuvannya rivnya proektnoyi zrilosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya perekhodu [Approach to assessment of project maturity's level for local government organs]. *Public administration aspects*, 3, (11-12), 89-97 [in Ukrainian].
2. Bushuyev, S.D., Bushuyeva, N.S., & Pokrovnyts'ka, O.O. (2004) Tekhnolohichna zrilist' yak instrument stratehichnoho rozvytku kompaniy na osnovi upravlinnya proektamy [Technological maturity as a tool for strategic development of companies based project management]. *Upravlinnya proektamy ta rozvytok vyrobnytstva* [Project management and development of production], 1, 5-16 [in Ukrainian].
3. Dziubina, A.V. (2010). Model' zrilosti upravlinnya proektamy dlya vitchyznyanykh pidpryemstv [Project management maturity model for domestic enterprises]. *Visnyk Natsional'noho universytetu «L'viv's'ka politekhnika»* [Journal of National University «Lviv Polytechnic»], 6, 235-239 [in Ukrainian].
4. *Instrument samootsinky ta planuvannya rozvytku orhanizatsiynoho potentsialu* [Self-assessment and planning organizational development] (2016). Retrieved from: http://cd-platform.org/attachments/article/1141/OD_self-assessment_and_planning_tool_ukr_open.xls [in Ukrainian].
5. Lykova, A.I. (2017). Sravnitel'nyy analiz modeley protsessnoy zrelosti [Comparative analysis of the process maturity models]. *Science Vector of Togliatti State University. Series: Economics and Management*, 3, 69-75 [in Russian].
6. Malinina, M. (2013) Maturity models for agile project management. *Journal of Project Management*, 2, 30-39 [in Russian].
7. Mamatova, T. (2011). Metodolohichni zasady vyznachennya rivniv zrilosti system nadannya yakisnykh poslug z derzhavnoho kontrolyu [Methodological basis of determine the level of maturity of providing quality services from government control]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* [Public Administration and Local Self-Government], 1, 104-113 [in Ukrainian].
8. Molokanova, V., & Shevtsov, V. (2010) Zaprovadzhennya modeli proektnoyi zrilosti v orhanakh derzhavnoyi vlady [Implantation of maturity model in state authorities]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* [Public Administration and Local Self-Government], 1, 43-50 [in Ukrainian].
9. Pilot methodology for assessing the level of organizational development of CSOs. *United Nations Development Program in Ukraine* (2013). Retrieved from: <http://bit.ly/2eFG32r>. [in Ukrainian].
10. Sarychev, D.O. (2014) Otsinyuvannya zrilosti protsesiv upravlinnya proektamy: teoriya i praktyka [Evaluation of Project Management Processes' Maturity: Theory and Practice]. *Ekonomika ta upravlinnya pidpryemstvom* [Economics and Enterprise Management], 3, 131-144 [in Ukrainian].
11. Backlund, F., Chronéer, D., & Sundqvist, E. (2014) Project Management Maturity Models – A Critical Review. A case study within Swedish engineering and construction organizations. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 119, 837-846.
12. Decentralization Offering Better Results And Efficiency (DOBRE). *Global Communities Ukraine* (2017). – Retrieved from: <https://www.globalcommunities.org/ukraine>.
13. Fath-Allah, A., Cheikhi, L., Al-Qutaish, R.E., & Idri, A. (2015). E-Government Portals Maturity Models: A Best Practices' Coverage Perspective. *Journal of Software*. 10 (7), 805-824.
14. Fitsilis, P., & Chalatsis, T. (2014) Adoption of Project Management Practices in Public Organizations. *iBusiness*, 6 (3), 131-142.
15. *International Organization for Standardization*. Retrieved from: <https://www.iso.org/>.
16. Kerzner, H. (2002) *Strategic Planning for Project Management Using a Project Management Maturity Model*, New York: John Wiley and Sons.

17. Kerzner, H. (2015) *Project Management 2.0: Leveraging Tools, Distributed Collaboration, and Metrics for Project Success*. Hoboken: John Wiley & Sons.
18. Komadinić, V. R., & Majstorović, V. D. (2017) Maturity model of integrated management system. *International Journal of Advanced Quality*. 45 (3), 47-50.
19. Mettler, T. (2011). Maturity assessment models: a design science research approach. *International Journal of Society Systems Science*. 3 (1/2), 81-98.
20. Viana, J.C., & Motaa, M. (2016) Enhancing Organizational Project Management Maturity: a framework based on the value focused thinking model. *Production*. 26 (2).
21. Helgesson, Y.Y.L., Höst, M., & Weyns, K. (2011) A review of methods for evaluation of maturity models for process improvement. *Journal of Software. Evolution and Process*, 24 (4), 436-454.

Борисенко Юрій Васильович – аспірант

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

Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

E-mail: uvbor@ukr.net

Маматова Тетяна Валеріївна - професор, доктор наук з державного управління

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

Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

E-mail: tatyana.mamatova@gmail.com

Borysenko Yury V. – postgraduate student

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Address: 29, Hoholia str., Dnipro, 49044, Ukraine

E-mail: uvbor@ukr.net

Mamatova Tetiana V. – Full Prof. Dr.

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Address: 29, Hoholia str., Dnipro, 49044, Ukraine

E-mail: tatyana.mamatova@gmail.com

ORCID 0000-0003-1844-5377



Суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні

С. В. Говорун

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

УДК 351/354 : 342
DOI: 10.15421/15201737

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного управління у сфері пожежної безпеки України. Розглянуто їх місце, роль та функції у забезпеченні пожежної безпеки, необхідність подальшого впорядкування і вдосконалення нормативно-правового регулювання у даній галузі з метою оптимізації роботи державних органів у сфері пожежної безпеки України, усунення дублювання їх функцій. Проаналізовано суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, закріплені у нормативно-правових актах. Запропоновано внести зміни до системи діючого Законодавства в Україні у сфері пожежної безпеки, зокрема до Кодексу цивільного захисту України (2012), та побудовано прескриптивну модель суб'єктно-об'єктних правовідносин державного управління пожежної безпеки.

Ключові слова: державне управління; пожежна безпека; нормативно-правове забезпечення; суб'єкти державного управління; об'єкти державного управління

Subjects and objects of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine

S. V. Govorun

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article analyzes the current state of the normative and legal support of the activity of public administration bodies in the field of fire safety of Ukraine. Their place, role and functions in providing fire safety, the need for further regulation and improvement of regulatory and legal regulation in this field are considered in order to optimize the work of state bodies in the field of fire safety of Ukraine, eliminating duplication of their functions. The subjects and objects of public administration in the field of fire safety in Ukraine, which are enshrined in normative-legal acts, are analyzed. It's proposed to make changes to the system of the current legislation in Ukraine in the field of fire safety, in particular the Code of Civil Protection of Ukraine (2012) and constructed a prescriptive model of the subject-object legal relations of the state fire safety management.

Keywords: public administration; fire safety; normative-legal support; subjects of state administration; objects of state administration

Цитування даної статті: Говорун С. В. Суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні / С. В. Говорун // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 31-43.

Citation of this article: Govorun, S.V. (2017). Subiekty ta obiekty derzhavnoho upravlinnia u sferi pozhezhnoi bezpeky v Ukrain [Subjects and objects of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine]. *Public administration aspects*, 5 (11), 31-43.

Received: 24.10.2017

Accepted: 31.10.2017

Субъекты и объекты государственного управления в сфере пожарной безопасности в Украине

С. В. Говорун, Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье проанализировано современное состояние нормативно-правового обеспечения деятельности органов государственного управления в сфере пожарной безопасности Украины. Рассмотрены их место, роль и функции в обеспечении пожарной безопасности, необходимость дальнейшего упорядочения и совершенствования нормативно-правового регулирования в данной области с целью оптимизации работы государственных органов в сфере пожарной безопасности Украины, устранения дублирования их функций. Проанализированы субъекты и объекты государственного управления в сфере пожарной безопасности в Украине, которые закреплены в нормативно-правовых актах. Предложено внести изменения в систему действующего Законодательства Украины в сфере пожарной безопасности, в том числе в Кодекс гражданской защиты Украины (2012). Построена прескриптивная модель субъектно-объектных правоотношений государственного управления пожарной безопасности.

Ключевые слова: государственное управление; пожарная безопасность; нормативно-правовое обеспечение; субъекты государственного управления; объекты государственного управления

Постановка проблеми. Стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому, на думку багатьох політиків, науковців державних діячів, на перший план виходить проблема його ефективності.

Розв'язання цієї проблеми – запорука й необхідна передумова вирішення всіх інших проблем українського суспільства, яке переживає системну кризу управління.

Тому, на нашу думку, необхідно більш детально зупинитися на проблемах, прогалинах і суперечностях, що виникли в системі державного управління процесами забезпечення протипожежної безпеки населення та які можуть нести в собі непередбачувані ризики й загрози у разі ігнорування запобіжних та профілактичних заходів органами влади. У зв'язку з цим розглянемо сучасний стан нормативно-правових основ діяльності органів влади, їх місце, роль та функції у процесі забезпечення пожежної безпеки.

Так, згідно зі ст. 6 «Загрози національним інтересам і національній безпеці України» Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19. 06. 2003 № 964-IV, серед загроз національним інтересам у сфері цивільного захисту [10, ст. 6] не згадується таке явище, як «небезпечна подія» або «пожежа». Всі перелічені в Законі пріоритети стосуються

сфери віддання національних інтересів, але ніяк не сфери пожежної безпеки.

В свою чергу, згідно Закону України від 19. 06. 2003 р. № 964-IV статті 8 «Основні напрями державної політики з питань національної безпеки» у сфері цивільного захисту [10, ст. 8], законодавець залишив поза увагою такі термінологічні дефініції, як «небезпечна подія» та «пожежа».

Зважаючи на приведене вище, складається така ситуація, коли, відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 02. 10. 2012 року (далі – Кодекс) статті 6 «Суб'єкти забезпечення цивільного захисту», визначається, що «цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» [7, ст. 6], а у самому Законі України від 19. 06. 2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України» [10] не визначено термін «пожежа», суб'єкти та об'єкти забезпечення пожежної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході аналізу наукової літератури ми дійшли висновку, що вирішення проблеми забезпечення пожежної безпеки, її управлінські аспекти вже тривалий час є тематикою багатьох українських науковців таких як: М. В. Андрієнко, П. С. Атаманчук, В. В. Бегун, Є. П. Буравльов,

І. П. Кринична, В. О. Костенко, М. В. Сіцинська, В. В. Ковалишин, Р. В. Климась, Д. Я. Матвійчук, А. В. Михайлова, В. В. Нижник, О. П. Якименко та ін. Проте питання щодо чіткого законодавчого визначення суб'єктів та об'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні і закріплення їх у нормативно-правових актах держано-управлінського характеру розглядаються у більшості вказаних авторів побіжно, здебільшого оглядово.

Мета статті. Проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки та побудувати прескриптивну модель «суб'єктно-об'єктних правовідносин державного управління пожежної безпеки України».

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб з'ясувати суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки України, проаналізуємо місце, роль та функції кожного з них для подальшого впорядкування й удосконалення нормативно-правового регулювання у даній галузі та усунення дублювання їх функцій.

Так, Закон України від 19. 06. 2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України» у статті 4 визначає 20 суб'єктів забезпечення національної безпеки [6, ст. 39]. Розглянемо основні з них, а саме: Президент України – діє відповідно до Конституції України (далі – Конституція) [11], розділу V, статей 102-112. На підставі цього Закону він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. А права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави згідно з визначенням ст. 3 Конституції. Відповідно до п. 1 статті 106 він також забезпечує національну безпеку.

Але ж, як ми вже визначали вище, національна безпека не тотожна пожежній безпеці, і «розглядати пожежну безпеку у складі національної безпеки є недоречним» [14, с. 156]. Тому, на нашу думку, Президент України, безумовно, є насам-

перед Головою держави, а також головним суб'єктом забезпечення національної безпеки, але ж віднесення його до суб'єкта державного управління у сфері пожежної безпеки з цієї точки зору є недоречним.

У свою чергу Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [11, ст. 113]. Це положення також дублюється у ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 02. 03. 2014 р. № 794-18 [14], «здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів» і «відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України». До його складу входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри [11, ст. 114]. Серед його основних завдань – здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [14, ст. 2].

Тому, згідно з таким тлумаченням, Кабінет Міністрів України є також суб'єктом забезпечення пожежної безпеки й цивільного захисту, тому що ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій – сфера цивільного захисту, а пожежної безпеки, тому що, згідно ст. 1 Закону від 02. 03. 2014 р. № 794-18 «Про Кабінет Міністрів України», він «здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства..., спрямовує та координує роботу цих органів».

Якщо державне управління сферою пожежної безпеки як специфічний вид державного управління являє собою повсякденну та цілеспрямовану, взаємопов'язану в часі й просторі, лінійно та ієрархічно організовану діяльність органів усіх гілок державної влади з ви-

роблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на сферу пожежної безпеки [18, с. 67-68], то Кабінет Міністрів України саме й забезпечує таку діяльність, яку ми вже розглянули вище.

Також органи і підрозділи цивільного захисту – так законодавець назвав ту організацію, котра на теперішній час має назву Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) та, згідно з «Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16. 12. 2015 року № 1052, «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності» [2, ст. 1], а це означає, що ДСНС реалізує державну політику у зазначеній сфері і є провідним суб'єктом у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні.

У майбутньому, до складу яких міністерств або відомств центральних органів виконавчої влади не входив би орган, що реалізує державну політику у сфері рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, він завжди має відігравати провідну роль у системі суб'єктно-об'єктних відносин у сфері пожежної безпеки в Україні.

Таке становище зумовлено не тільки суто теоретичними положеннями законодавства України, але й практичною діяльністю, котру здійснює ДСНС, а саме: здійснення превентивних заходів із профілактики пожеж, гасіння пожеж і ліквідація їх наслідків, здійснення підготовки професіональних кадрів для боротьби з пожежами та їх профілактики.

Також прокуратура України як організаційна система не належить до судової

гілки влади і не становить окремої гілки влади. Аналіз Закону України «Про Прокуратуру» та Конституції України дає підстави зробити висновок, що функціонально прокуратура належить до виконавчої гілки влади, оскільки реалізує повноваження виконавчих органів влади щодо забезпечення законності, правопорядку і прав людини через передбачені Конституцією та законами України повноваження. Прокуратура, в силу покладених на неї Конституцією та законами України функцій і повноважень, належить до виконавчої гілки влади, оскільки забезпечує виконавчу функцію влади у сфері кримінальної юстиції [22, с. 116].

На теперішній час відсутня єдина дефініція «кримінальна юстиція», що є певним недоглядом законодавця. Це має більше теоретичне, ніж практичне значення, оскільки не позначається на правах та обов'язках суб'єктів системи [3, с. 168].

Закон України «Про Прокуратуру» від 14. 10. 2014 р. № 1697-18 [12] у однойменній статті 2 визначає функції Прокуратури, до яких входять:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Перелічені вище функції можуть застосовуватися і при забезпеченні законності у сфері пожежної безпеки в Україні. Тому Прокуратура може бути зарахована до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки.

Зі свого боку інші військові формування – найзагадковіша організація, котра має бути суб'єктом забезпечення по-

жежної безпеки в Україні відповідно до Закону України від 19. 06. 2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України». Законодавчу базу під їх створення та існування було закладено ще у 2000 році Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» № 2020-III від 05. 10. 2000р., у ст. 12 «Завдання інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів» якого визначається, що «участь в обороні держави разом із Збройними Силами України беруть у межах своїх повноважень також Прикордонні війська, ... інші військові формування, утворені відповідно до законів України...» [18, ст. 12].

Згідно з цією статтею можна виділити вісім напрямів і завдань діяльності та функціонування «інших військових формувань», які направлені на здійснення підготовки й оборони території України в умовах воєнного та / або надзвичайних станів, здійснення допризовної підготовки громадян України, взаємодію із Генеральним штабом та Міністерством оборони України програми підготовки військових кадрів, планів взаємодії, здійснення заходів цивільної оборони і т. д.

Все це, безумовно, можна зарахувати до повноважень «інших військових формувань» як суб'єкта забезпечення національної безпеки України, але ж ніяким чином не суб'єкта забезпечення у сфері пожежної безпеки.

Тобто «інші військові формування» входять до системи забезпечення національної безпеки України, зокрема, до підсистеми оборони. Таке їх становище де-юре закріплено у Наказі Генеральної прокуратури України № 95 від 09. 09. 2014 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань», у п. 59 якого встановлено наступне – «Довідник 11 «Збройні Сили України та інші військові формування» викласти у новій редакції: «Збройні Сили України, інші військові формування України, органи спеціального призначення, державні органи у сфері оборони» [20, п. 59].

У самому ж Довіднику 11 до цього наказу ми знаходимо запис «Інші військові формування України» з відповідним кодом «04104». Тому зарахування «інших військових формувань» до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки є недоцільним і помилковим.

Доречно, на наш погляд, розглянути можливості та функції судової влади в Україні як суб'єкта державного управління у сфері пожежної безпеки.

Наразі судова система активно бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням дотримання вимог протипожежних норм і правил на об'єктах різної форми власності, що належать як юридичним особам і громадянам, так і резидентам та нерезидентам України, що розглядають кримінальні справи, пов'язані з порушенням правил та норм пожежної і техногенної безпеки, підпалами та ін. Треба зауважити при цьому, що в Україні існує бланкетний характер законодавчого закріплення кримінальної відповідальності [15, с.14-15].

Практично це є розгляд позовних вимог і винесення постанов про їх задоволення (або навпаки) за позовами, поданими ДСНС та її територіальними органам, щодо застосування заходів реагування у вигляді часткового або повного зупинення роботи до повного усунення виявлених порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, зокрема будівельно-монтажних, випуску й реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг [19]. При цьому об'єктивною стороною у цих справах є порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, можливі наслідки цього порушення, а також причинний зв'язок між цим порушенням і його наслідками.

Об'єктом управління є сфера пожежної безпеки, тобто вся сукупність норма-

тивно-регламентованих та законодавчо закріплених державотворчих актів, нормативів, стандартів, постанов, приписів, вказівок, наказів і т. п.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року № 1402-VIII визначається, що «суди України утворюють єдину систему» [13, ст. 3, п.1]. «Систему судоустрою складають: місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд» [13, ст. 17, п. 3]. Таке визначення потребує не тільки внесення змін до Кодексу цивільного захисту України [7], але й до статті 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» [10] у частині визначення одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки України «судів загальної юрисдикції» на словосполучення «місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд».

Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) складають найчисленнішу групу зі всіх перелічених суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні. На теперішній час ОМС законодавчо надається все більше реальних прав та повноважень у відтворенні функцій управління у всіх сферах життєдіяльності людини, суспільства, держави.

Як було вже зазначено, «досягти високого ступеню мотивації суб'єкта господарювання до виконання протипожежних норм і правил та забезпечення високого рівня пожежної і техногенної безпеки можна економічними й податковими методами заохочення, такими як: зниження податкової ставки, зниження деяких місцевих податків, що особливо актуально при проведенні державної політики направленої на децентралізацію влади, створення об'єднаних громад, надання права місцевим органам встановлювати та скасовувати деякі види податків та зборів на свій розсуд» [17].

При цьому ОМС відводиться головна керуюча роль у здійсненні такого управління та вироблення стимулюючих заходів, котрі будуть вмотивувати суб'єкта господарювання до вчинення певних дій із покращення свого стану пожежної та

техногенної безпеки. На цьому також наголошувала І. П. Кринична у своїй статті «Institutional development local government in civil protection under public management reform in Ukraine» [1], визначаючи при цьому провідну роль ОМС на сучасному етапі становлення українського суспільства й формування нових парадигмальних державно-управлінських відносин.

Тому, на наш погляд, ОМС складають «основу» управлінської піраміди суб'єктів забезпечення пожежної безпеки і найчисленніший її ешелон, котрий повинен бути самокерованим для запобігання невинновданого збільшення керуючої системи управління, що складається із суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади України (далі – ЦОВВ) – під таким визначенням розуміється дуже широке коло й велика номенклатура різних державних інститутів влади. Їх кількість за останні роки незалежності України постійно змінюється: одні міністерства та ЦОВВ взагалі припиняють своє існування, інші реформуються, змінюють свої назви без зміни сутності роботи, зливаються, поглинаються і кожного разу, при перебігу цих дестабілізуючих процесів всередині них, видаються внутрішні (міністерські) накази й розпорядження, плани взаємодії та реагування, плани заходів із усунення недоліків, виявлених порушень протипожежних норм та правил, призначаються нові, відповідальні за стан пожежної безпеки як усього відомства, так і конкретних фізичних об'єктів, особи. Проте, як показує практичний досвід, тільки незначна кількість встановлених приписами протипожежних заходів виконується на конкретних фізичних об'єктах. При цьому проведення планових та позапланових перевірок, після яких і видаються акти й приписи на усунення виявлених недоліків протипожежних норм та правил, все одно здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності ава-

рійно-рятувальних служб – тобто на теперішній час це ДСНС.

Сама ДСНС теж колись була у рангу міністерства – Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій. Остання реорганізація та злиття цього міністерства із Держтехногенбезпекою¹ відбулися у 2013 році після підписанням Президентом України 24.12. 2012 р. Указу № 726 «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [23].

Тому міністерства (та інші ЦОВВ як сукупність усіх владних інститутів) слід визначати не суб'єктами, а об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні. Керуючою системою при цьому є саме центральний орган виконавчої влади, тобто такий же ЦОВВ, тільки реалізуючий державну політику у сфері рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб.

Щодо зарахування Міністерства внутрішніх справ України до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, то, на нашу думку, воно повинно стати центральним органом виконавчої влади, який буде реалізовувати державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, прийнявши при цьому повне керування Державною службою України з надзвичайних ситуацій як одним зі своїх Департаментів.

При цьому, на нашу думку, буде якомога краще реалізовуватися принцип «характеризації державного управління», який запропонував у своєму дисертаційному дослідженні В. О. Костенко (2016) [16], згідно з яким використання комплексного підходу в діяльності суб'єктів управління при створенні правових, організаційних, технічних та фінансових основ системи державного управління в

умовах надзвичайних ситуацій дозволить побудувати сучасну систему забезпечення, включаючи запобігання, профілактику, контроль, встановлення нових норм щодо виникнення надзвичайних ситуацій, змішування різної потенційної небезпеки, та залучити необхідні ресурси інфраструктури, технології, кваліфіковані кадри.

Максимальна ефективність такого комплексного підходу буде досягатися у разі підпорядкування оперативно-рятувальних сил цивільного захисту, до котрих наразі входять 1311 державних пожежно-рятувальних підрозділів і у штаті яких на 01. 07. 2017 року налічувалося 23 159 осіб газодимозахисної служби (котрі безпосередньо приймають участь, або можуть приймати її у гасінні пожеж і ліквідації надзвичайних ситуацій різного характеру і та походження), Міністерству внутрішніх справ України на рівні районних, міських управлінь Національної поліції України.

Для цього необхідно внести зміни та доповнення до Кодексу цивільного захисту України, Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Закону України про Національну поліцію. Все перелічене повинне бути закріплене у відповідних нормативно-правових актах держави, таких як Закони України, Укази, Положення, Розпорядження.

У контексті дослідження розглянемо діяльність Національного Банку України, що діє на підставі Закону України «Про національний банк України» від 20. 05. 1999 р. № 679-XIV [9] і є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України відповідно до Конституції України. Основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. За своєю суттю він виконує подвійну роль: державної скарбнички або гаманця, а також регулятора грошово-кредитної політики². Така подвійна роль включає його до суб'єктів забезпечення

національної безпеки в області економічної та грошово-монетарної безпеки і добробуту держави, але ніяким чином не можна зараховувати його до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки.

В свою чергу об'єднання громадян та громадяни України помилково трактуються як суб'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки, але насправді вони є об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки.

При цьому об'єднання громадян – у якості власників конкретних фізичних об'єктів, на яких повинні виконуватися вимоги правил і норм пожежної та техногенної безпеки, а громадяни України – у якості об'єктів забезпечення особистої безпеки кожного громадянина, тобто його життя, здоров'я, добробуту (нехтування забезпеченням якого неможливо при побудові соціальної держави) і спільноти громадян, наприклад, у складі об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Також спільноти громадян можуть мати і мають у теперішній час деяке майно, котре належить громаді будь-якого рівня, а відтак ми переходимо до питання необхідності державного управління у сфері пожежної безпеки на конкретних фізичних об'єктах.

Такими конкретними фізичними об'єктами можуть бути будівлі, споруди, підприємства, кораблі (надводні і підводні), літальні апарати і т. д. Всі вони належать або громадянам на правах приватної власності, або суб'єктам господарювання різних форм власності³.

Контент-аналіз⁴ Закону України «Кодекс цивільного захисту України» від 02.10.2012 № 5403-VI [7] допоміг встановити, що словосполучення суб'єкт (-ів, -а, -і, -у, -ом, -и) господарювання зустрічається у ньому 181 раз. При цьому в усіх цих випадках наведене словосполучення має ознаки об'єкта керування, тобто того предмета, на який спрямований керуючий вплив нормативного документу або дії відповідного органа державного управління. Також слово об'єкт зустрічається в цьому Законі 133 рази. Статтею 20 цього

Закону встановлені завдання й обов'язки суб'єктів господарювання, у п.1 ч.1 якої знаходимо, що такими завданнями та обов'язками є «забезпечення виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання», у п.7 ч.1 тієї ж статті знаходимо вимогу «проведення оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання». Це ще раз підтверджує те, що з точки зору державного управління суб'єкт господарювання, незалежно від форми власності, завжди має конкретний фізичний об'єкт (будівлі, споруди, судна і т. п.) і є при цьому об'єктом, на який здійснюється цілеспрямований керуючий вплив. Тож суб'єкти господарювання повинні бути зараховані до об'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки.

Майно, яке належить суб'єктам господарювання, складає економічний потенціал держави, є основою її економіки, виробітку внутрішнього національного продукту, добробуту, національного багатства. А відтак державне управління за допомогою всіх його методів і засобів повинне здійснювати керуючий та організовуючий вплив на суб'єктів господарювання з метою забезпечення пожежної безпеки й захисту від пожеж, нанесення матеріальної і фізичної шкоди цим об'єктам.

Крім того, держава має власні національні надбання, такі як ліси, степи, заповідники, парки, архітектурні пам'ятки (сім зараховано до об'єктів всесвітнього надбання ЮНЕСКО⁵), тому їх захист від ризику виникнення пожеж і надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки є одним із пріоритетів державного управління у сфері пожежної безпеки, а тому вони також є безпосередніми об'єктами у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Побудована прескриптивна модель дала змогу визначити та розрахувати кількість взаємозв'язків між суб'єктами й об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, котра

дорівнює 31, що у 16 разів менше ніж кількість існуючих наразі зв'язків у дескриптивній моделі таких відносин, що дорівнює 506 зв'язкам [6, с. 31].

Висновки. Провівши всебічний аналіз нормативно-правових документів, побудувавши прескриптивну модель суб'єктно-об'єктних правовідносин, доходимо висновку, що суб'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки повинні бути 5 державних інституцій, а саме: Кабінет Міністрів України, Державна служба України з надзвичайних

ситуацій, Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура, суди. З урахуванням викладеної у тексті статті пропозиції щодо прийняття Міністерством внутрішніх справ повного керування Державною службою України з надзвичайних ситуацій як одного зі своїх Департаментів, кількість цих суб'єктів зменшується до чотирьох і в остаточному варіанті залишаються такі державні інституції: Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура, суди (рис. 1).

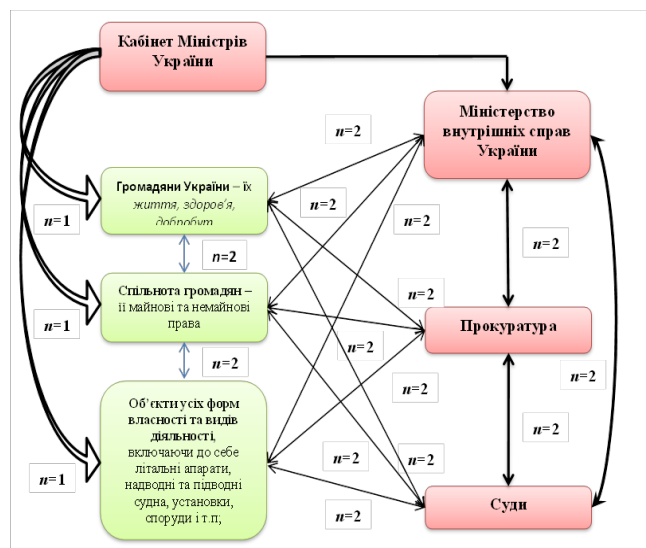


Рис. 1. Прескриптивна модель суб'єктно-об'єктних відносин у сфері забезпечення пожежної безпеки України.

n – кількість зв'язків між вершинами графу.

загальна кількість зв'язків у моделі $N = \sum n$, $N = 31$

Кринична І.П., Говорун С.В.©, 2018

Отже, необхідно внести зміни до Кодексу Цивільного захисту України [7], доповнивши його статтею 6.1 «Суб'єкти у сфері забезпечення пожежної безпеки» з унесенням до неї означених чотирьох державних інституцій, а саме: Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, Прокуратури, судів. Також у цій статті слід зазначити, що «державне управління у сфері пожежної безпеки в Україні здійснюється на підставі системи нормативно-правових документів, що складають комплекс еконо-

мічних, соціальних, науково-технічних, адміністративно-правових заходів направлених на усунення причин виникнення пожеж, їх попередження, пом'якшення можливих небезпечних наслідків, ліквідацію пожеж, відновлення втраченого під час пожеж та здоров'я та майна суб'єктами забезпечення пожежної безпеки в Україні».

Об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні мають стати законодавчо закріплені у Кодексі Цивільного захисту України [7] шляхом

внесення до нього статті 6.2. «Об'єкти у сфері забезпечення пожежної безпеки» такі три інституції: громадяни України – їх життя, здоров'я, добробут; спільнота громадян – її майнові та немайнові права; об'єкти усіх форм власності та видів діяльності, включаючи літальні апарати, надводні та підводні судна, установи, споруди і т. п; національні надбання України.

Також здійснений аналіз нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки України взагалі та визначення суб'єктів і об'єктів державного управ-

ління у цій сфері зокрема дали змогу побудувати прескриптивну модель «суб'єктно-об'єктних правовідносин державного управління пожежної безпеки України», що дає змогу більш конкретно підходити до здійснення державно-управлінських впливів у процесі керування, а це значно полегшить юридичну й правову регламентацію та надасть більше можливостей для зосередження зусиль на найбільш важливих напрямках забезпечення пожежної безпеки і регулювання розподілу обмежених фінансово-матеріальних ресурсів.

ЗНОСКИ:

1. Наведена офіційна скорочена назва колишньої Державної інспекція техногенної безпеки України.
2. Грошово-кредитна політика - комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України через використання визначених Законом України «Про національний банк України» (1999) засобів та методів [9, ст. 1].
3. Про ефективність державного управління процесами запобігання пожежам на об'єктах різних форм власності вже було розглянуто у статті (Говорун С. В. Ефективність державного управління процесами запобігання пожежам на об'єктах різних форм власності. Публічне урядування, 1 (6), с. 53-64) [5].
4. Контент-аналіз було проведено за методикою викладеною у праці Болотова В. А., Попова Г. В. «Контент-аналіз як метод вивчення документів». Харків: Університет внутрішніх справ, 2000. 40 с. [4].
5. За матеріалами сайту «Вокруг света. Объекты всемирного наследия ЮНЕСКО в Украине» [Електронний ресурс]. URL: <https://vokrugsveta.ua/interesting/obekty-vsemirnogo-naslediya-unesko-v-ukraine-02-08-2016> (дата звернення 01.11.2017) [21].

БІБЛОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Krynychna I. P. Institutional development local government in civil protection under public management reform in Ukraine / I. P. Krynychna // European political and law discourse: mizhnarodny journal. – Czech republic, Prague, 2016. – Vol. 3. – № 2. – P. 198-203.
2. Андрієнко М. В. Механізми державного управління пожежною безпекою в Україні. Дис. д. держ. упр. : 25.00.02 / М. В. Андрієнко – ІДУСЦЗ. – Київ, 2015. – 347с.
3. Бенч Н. В. Прокуратура в державному механізмі : порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу / Н. В. Бенч // Міжнародне право і порівняльне правознавство, № 1, 2015. – с. 104-116.
4. Болотова В. А., Попова Г. В. Контент-аналіз як метод вивчення документів / В. А. Болотова, Г. В. Попова; за заг. ред. проф. В. О. Соболева – Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. – 40 с.
5. Говорун С. В. Ефективність державного управління процесами запобігання пожежам на об'єктах різних форм власності / С. В. Говорун // Публічне урядування : збірник. – Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. – С. 53-64.
6. Говорун С. В. Парадокси державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні / С. В. Говорун // Наукові праці. Серія : Державне управління. – 2017. – Т. 298. – № 286. – 2017. – С. 32-42.
7. Кодекс цивільного захисту України : закон України від 02.10.2012 №5403-VI // Голос України від 20.11.2012 – № 220. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

8. Про внесення змін до Закону України «Про оборону України»: закон України від 05.10.2000 № 2020-III // Офіційний вісник України від 17.11.2000 – 2000 р., № 44, стор. 17, стаття 1878, код акту 17052/2000.
9. Про національний банк України : закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Офіційний вісник України від 02.07.1999 – 1999 р., № 24, стор. 2, стаття 1087, код акту 7915/1999.
10. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 351.
11. Про прийняття Конституції України і введення її в дію : закон України від 28.06.1996 № 254/96-ВР. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст.142
12. Про Прокуратуру : закон України від 14.10.2014 № 1697-18 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12.
13. Про судоустрій і статус суддів : закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 // Голос України від 16.07.2016 – № 132-133.
14. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 02.03.2014 № 794-18 // Голос України від 01.03.2014 – № 39 / Спецвипуск.
15. Кіцелюк В. М. Розслідування порушень встановлених законодавством вимог пожежної безпеки. Дис. канд. юр. наук.: 12.00.09 / В. М. Кіцелюк. – Київ : НАВС, 2017. – 251с.
16. Костенко В. О. Характеризація державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях. дис. канд. держ. упр. : 25.00.01 / В. О. Костенко – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 233с.
17. Кринична І. І. Державне управління у сфері пожежної безпеки на місцевому рівні / І. І. Кринична, С. В. Говорун // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали ІХ наук.-практ. конф. 07 груд. 2017 р., м. Дніпро. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 36-41.
18. Кринична І. П. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою України / І. П. Кринична, С. В. Говорун // Публічне урядування : збірник. – 2016. – № 1. – С. 146-156.
19. Лист ДСНС України «Про розгляд інформаційного запиту» від 23.01.2017 року № 02-926/263.
20. Наказ Генеральної прокуратури України № 95 від 09.09.2014 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань». – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP14028.html.
21. Объекты всемирного наследия ЮНЕСКО в Украине. – Режим доступу : <https://vokrugsveta.ua/interesting/obekty-vsemirnogo-naslediya-yunesko-v-ukraine-02-08-2016>
22. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 // Урядовий кур'єр від 25.12.2015. – № 242.
23. Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 24 грудня 2012 р. №726. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
24. Цимбал Т. Я. Кримінальна юстиції: визначення поняття і органи, що становлять її систему / Т. Я. Цимбал, Я. О. Базя // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 168-171.

REFERENCES:

1. Krynychna, I.P. (2016). Institutional development local government in civil protection under public management reform in Ukraine. *European political and law discourse*. Prague, 3, 198-203 [in Ukrainian].
2. Andrijenko, M.V. (2015). Mechanizmy derzhavnogo upravlinnja pozhezhnoju bezpekoju v Ukraї'ni [Mechanisms of state fire safety management in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv: IDUSCZ [in Ukrainian].
3. Bench, N.V. (2015). Prokuratura v derzhavnomu mehanizmi: porivnjaj'nyj analiz Ukraї'ny ta kraї'n Jevropejs'kogo Sojuzu [Public Prosecutor's Office in the state mechanism: a comparative analysis of Ukraine and the countries of the European Union]. *Mizhnarodne pravo i porivnjaj'ne pravoznavstvo – International science of law and comparative science of law*, 1, 104-116 [in Ukrainian].

4. Bolotova, V.A., & Popova, G.V. (2000). *Kontent-analiz jak metod vyvchennja dokumentiv [Content analysis as a method of studying documents]*. Kharkiv: Universytet vnutrishnih sprav [in Ukrainian].
5. Govorun, S.V. (2017). Efektyvnist' derzhavnogo upravlinnja procesamy zapobigannja pozhezham na ob'ektah riznyh form vlasnosti [Effectiveness of state management of fire prevention processes on objects of various forms of ownership]. *Publichne urjaduvannja – Public administration*, 53-64. Kyiv: DP «Vydavnychij dim «Personal» [in Ukrainian].
6. Govorun, S.V. (2017). Paradoksy derzhavnogo upravlinnja u sferi pozhezhoi' bezpeky v Ukraini [Paradoxes of public administration in the field of fire safety in Ukraine]. *Naukovi praci. Serija: Derzhavne upravlinnja – Governance*, 298 (286), 32-42. Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. P. Mogyly [in Ukrainian].
7. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy: pryiniaty 2 zhov. 2012 roku № 5403-VI [Law of Ukraine Code of Civil Protection of Ukraine activity from October 2 2012, № 5403-VI]. (2012, November 20). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 2. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro oboronu Ukrainy» № 2020-III pryiniaty 5 zhovt. 2000 roku № 2020-III [The Law of Ukraine On Amendments to the Law of Ukraine «On Defense of Ukraine» № 2020-III activity from October 5 2000 № 2020-III]. (2000, November 17). *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*, 44, p. 17, st. 1878, 17052 / 2000 [in Ukrainian].
9. Pro natsionalnyi bank Ukrainy pryiniaty 20 trav. 1999 roku № 679-XIV [The Law of Ukraine On the National Bank of Ukraine activity from May 20 1999 № 679-XIV]. (1999, July 2). *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*, 24, p. 2, st. 1087, 7915/1999 [in Ukrainian].
10. Pro natsionalnyi bank Ukrainy pryiniaty 20 trav. 1999 roku № 679-XIV [The Law of Ukraine On the Fundamentals of National Security of Ukraine activity from June 19. 2003 № 964-IV]. (2003, June). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny (VVR) – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 39, st. 351 [in Ukrainian].
11. Pro pryiniattia Konstytutsii Ukrainy i vvedennia yii v diiu pryiniaty 28 cherv. 1996 roku № 254 / 96-VR [The Law of Ukraine On Adoption of the Constitution of Ukraine and its Entry into Force activity from June 28 1996, № 254 / 96-VR]. (1996, June). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny (VVR) – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, st. 142. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254/96-vr> [in Ukrainian].
12. Pro Prokuraturu pryiniaty 14 zhovt. 2014 roku № 1697-18 [The Law of Ukraine On the Prosecutor's Office activity from October 14 2014, № 1697-18]. (2015, October). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny (VVR) – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2-3, st. 12 [in Ukrainian].
13. Pro sudoustrii i status suddiv pryiniaty 2 cherv. 2016 roku № 1402-VIII [The Law of Ukraine On the Judiciary and Status of Judges activity from June 2 2016 № 1402-VIII]. (2016, July). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 132-133 [in Ukrainian].
14. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy pryiniaty 2 ber. 2014 roku № 794-18 [Law of Ukraine On the Cabinet of Ministers of Ukraine activity from March 2 2014 № 794-18]. (2014, March). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 39 [in Ukrainian].
15. Kiceljuk, V.M. (2017). Rozsliduvannja porushen' vstanovlenyh zakonodavstvom vymog pozhezhoi' bezpeky [Investigation of violations of fire safety requirements established by legislation]. *Candidate's thesis*. Kyiv: NAVS [in Ukrainian].
16. Kostenko, V.O. (2016). Harakteryzacija derzhavnogo upravlinnja zahystom naseleння u nadzvyhajnyh sytuacijah [Characterization of state management of population protection in emergencies]. *Candidate's thesis*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
17. Krynychna, I.I., & Govorun, S.V. (2017). Derzhavne upravlinnja u sferi pozhezhoi' bezpeky na misceovomu rivni [Public administration in the field of fire safety at the local level]. *Proceedings from: IX Naukovo-praktychna konferentsiia «Pravovi aspekty publichnoho upravlinnja: teoriia ta praktyka» – The Ninth Scientific and Practical Conference «Legal Aspects of Public Administration: Theory and Practice»*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
18. Krynychna, I.P., & Govorun, S.V. (2016). Organizacijno-pravovi ta funkcional'ni zasady derzhavnogo upravlinnja pozhezhoju bezpekoju Ukrai'ny [Organizational-legal and functional principles of state management of fire safety of Ukraine]. *Publichne urjaduvannja – Public administration*, 1, 146-156. Kyiv: DP «Vydavnychij dim «Personal» [in Ukrainian].
19. *Lyst DSNS Ukrai'ny «Pro rozgljad informacijnoho zapytu» [Letter of the DSNS of Ukraine «On the consideration of information request»]* vid 23. 01. 2017 № 02-926 / 263 [in Ukrainian].

20. *Nakaz General'noi' prokuratury Ukrainy № 95 vid 09. 09. 2014 roku «Pro vnesennja zmin i dopovnen' do Polozhennja pro porjadok vedennja Jedynogo rejestru dosudovyh rozsliduvan'» [Order of the General Prosecutor's Office of Ukraine № 95 «On Amendments and Addenda to the Regulation on the Procedure for maintaining the Uniform Register of Pre-trial Investigations»]. (2014, September). Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP14028.html [in Ukrainian].*
21. *Ob'ekty vseмирnogo naslediya YuNESKO v Ukraine [UNESCO World Heritage sites in Ukraine]. Retrieved from: <https://vokrugsveta.ua/interesting/obekty-vseмирnogo-naslediya-yunesko-v-ukraine-02-08-2016>*
22. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii» pryiniata 16 hrud. 2015 roku № 1052 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Emergencies» activity from December 16 2015, № 1052]. (2015, December). *Uriadovi kurier – Government Courier*, 242 [in Ukrainian].*
23. *Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro dejaki zahody shhodo optymizacii' systemy central'nyh organiv vykonavchoi' vlady» vid 24 grudnja 2012 r. № 726 [Decree of the President of Ukraine «About the activities of the insurance company»]. (2012, December). Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html> [in Ukrainian].*
24. *Cymbal, T.Ja., & Bazja, Ja.O. (2014). Kryminal'na justycii': vyznachennja ponjattja i organy, shho stanovljat' i'i' systemu [Criminal Justice: Definition of the concept and bodies that make up its system]. *Porivnjal'no-analitychne pravo – Comparative and analytical right*, 7, 168-171[in Ukrainian].*

Говорун Сергій Васильович – аспірант

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

Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

E-mail: sergejgovorun@yandex.ua

Govorun Sergii V. – Postgraduate Student

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Address: 29, Hoholia str., Dnipro, 49044, Ukraine

E-mail: sergejgovorun@yandex.ua



Сутність та особливості стратегічного планування в інтересах забезпечення політичної безпеки

М. Г. Орел

Національна академія державного управління при Президентові України

УДК 351:332.02

DOI: 10.15421/15201738

У статті розкрито сутність та особливості стратегічного планування в інтересах забезпечення політичної безпеки. З'ясовано, що ефективність державно-управлінських стратегій щодо адекватного реагування на виклики та загрози політичній безпеці значною мірою визначається якістю вказаного планування. Встановлено, що головна увага суб'єктів стратегічного планування в інтересах забезпечення політичної безпеки має бути зосереджена на забезпеченні якості результатів стратегічного аналізу. Вони обов'язково мають враховувати наслідки реалізації тих чи інших управлінських рішень у перспективі, суспільну підтримку, ресурсні можливості, вирішення завдань суспільно-політичного розвитку, планування та здійснення відповідних зовнішньополітичних акцій. Акцентовано увагу на важливості наукового супроводження стратегічного планування у сфері політичної безпеки.

Ключові слова: стратегічне планування у сфері політичної безпеки; загрози політичній безпеці; реалізація національних інтересів у політичній сфері; рівні стратегічного аналізу; стратегічне та політичне прогнозування; методи стратегічного планування

The essence and features of strategic planning in the interests of political security

M. G. Orel

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The growth of the systemic impact of the challenges and threats to national security necessitates the adoption of government-management decisions that should be adequate to existing trends of rather ambiguous and contradictory socio-political and socio-economic processes. Strategic planning as a function of strategic management today is considered as a universal mechanism for balancing the goals and capabilities of the state with respect to its development. To the quality of the results of strategic planning in the field of political security put forward quite stringent requirements. Their successful implementation depends to a large extent on understanding of the subjects involved in this process, its essence, as well as on the use of their effective methodological tools for achieving the planning objectives. Scientists and planners singled out two ways of planning. At the heart of the first method of planning is – description and analysis of the current state, that is, the initial conditions, and on this basis, prediction of the future. At the heart of the second is the idea of designing the future and then trying to formulate action plans, the implementation of which can lead to the achievement of the planned future. As a result of analysis showed that in order to study the interconnections between these factors, it is expedient to use system and situational approaches and system analysis. Political and strategic forecasting is used to obtain predictive estimates of their development. The essence of strategic planning in the interests of ensuring political security is the search for an answer to the question: the declared national goals in the political sphere are adequate to the national political interests, which is the probability of their achievement (taking into account the capabilities (resources) of the state and the possible actions (goals, strategies) of other countries underlying their foreign and domestic policies). The effectiveness of public administration in the sphere of political security depends to a large extent on the

Цитування даної статті: Орел М. Г. Сутність та особливості стратегічного планування в інтересах забезпечення політичної безпеки / М. Г. Орел // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 44-52
Citation of this article: Orel, M.G. (2017). Sutnist ta osoblyvosti stratehichnoho planuvannia v interesakh zabezpechennia politychnoi bezpeky [The essence and features of strategic planning in the interests of political security]. *Public administration aspects*, 5 (11), 44-52.

Received:

Accepted:

quality of strategic planning, which should be based on the results of strategic forecasting (developing long-term forecasts for the development of political security situations and management strategies for adequate responses to them). Accordingly, the main attention of the subjects of this planning should be focused on ensuring the quality of the results of strategic analysis, which must necessarily take into account the consequences of the implementation of certain management decisions in the future, public support, resource capabilities, solving socio-political development, planning and the implementation of relevant foreign-policy actions. Strategic planning in the sphere of political security is the development of strategic documents. The features of the development of the object of management, adequate perception and a thorough analysis of external and internal environmental factors of its functioning should be taken into account in the process of their development.

Keywords: strategic planning in the sphere of political security; threats to political security; realization of national interests in the political sphere; levels of strategic analysis; strategic and political forecasting; methods of strategic planning

Сущность и особенности стратегического планирования в интересах обеспечения политической безопасности

М. Г. Орел

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье раскрыта сущность и особенности стратегического планирования в интересах обеспечения политической безопасности. Установлено, что эффективность государственно-управленческих стратегий адекватного реагирования на вызовы и угрозы политической безопасности в значительной степени определяется качеством указанного планирования. Установлено, что главное внимание субъектов стратегического планирования в интересах обеспечения политической безопасности должно быть сосредоточено на обеспечении качества результатов стратегического анализа. Они обязательно должны учитывать последствия реализации тех или иных управленческих решений в перспективе, общественную поддержку, ресурсные возможности, решения задач общественно-политического развития, планирования и осуществления соответствующих внешнеполитических акций. Акцентируется внимание на важности научного сопровождения стратегического планирования в сфере политической безопасности.

Ключевые слова: стратегическое планирование в сфере политической безопасности; угрозы политической безопасности; реализация национальных интересов в политической сфере; уровни стратегического анализа; стратегическое и политическое прогнозирование; методы стратегического планирования

Постановка проблеми. Стратегічне планування є однією із функцій стратегічного управління у сфері національної безпеки. При цьому зростання системного впливу викликів і загроз на національну безпеку зумовлює необхідність прийняття державно-управлінських рішень, які мають бути адекватними наявним тенденціям перебігу досить неоднозначних і суперечливих суспільно-політичних та соціально-економічних процесів. Із огляду на це актуалізується важливість комплексного оцінювання впливу процесів глобалізації на національні політичні інститути, отримання прогностичних оцінок змін факторів, які формують середовище функціону-

вання системи державного управління у сфері політичної безпеки та є причинами загроз суспільно-політичній стабільності і стійкому розвитку політичної системи. Визначальне місце у вирішенні цих та інших завдань належить і стратегічному плануванню у сфері політичної безпеки, кінцевою метою якого є пошук оптимального плану дій органів державної влади, адекватного викликам та загрозам національним інтересам у політичній сфері. Разом із тим стратегічне планування в інтересах забезпечення політичної безпеки до цього часу не перебувало в колі уваги науковців, що зумовлює актуальність з'ясування особливостей, мети та завдань

вказаного планування у контексті реалізації національних інтересів у політичній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стратегічне планування як функція стратегічного управління сьогодні розглядається у якості універсального механізму збалансування цілей і можливостей держави щодо її розвитку [14, с.16]. Його основою є досить складний процес визначення або уточнення стратегії (своєрідного плану дій суб'єктів управління) реагування на поточні та майбутні (прогнозовані) зміни зовнішнього й внутрішнього середовища функціонування об'єкта управління із огляду на можливості суб'єкта управління та його цілі щодо забезпечення динамічного розвитку вказаного об'єкта. Виокремлюючи такі елементи стратегічного управління, як планування програм, організація, ідентифікація, контроль, моніторинг, бюджетування, впровадження та оцінка тощо, науковці особливу увагу приділяють саме стратегічному плануванню, у тому числі й у сфері забезпечення національної безпеки [4; 5; 7; 10-16]. Деякі з них, зокрема В. Горбулін, А. Качинський, Г. Ситник, акцентують увагу на тому, що характерною рисою забезпечення національної безпеки є необхідність комплексного врахування політичних, економічних та інших вимірів життєдіяльності суспільства і держави при підготовці управлінських рішень, спрямованих на реалізацію національних інтересів [4; 5; 12]. Вирішення цього завдання значною мірою вирішується у процесі стратегічного планування, яке не тільки є однією із функцій стратегічного управління у сфері національної безпеки, а й кардинально відрізняється від інших видів планування, перш за все – орієнтацією на врахування, реагування і взаємодію із зовнішнім середовищем [5; 10; 11]. Разом із тим, незважаючи на зростання системного впливу загроз на політичну безпеку, дослідженню сутності стратегічного планування у сфері політичної безпеки, якій, на наш погляд, не

приділялось достатньої уваги.

Метою статті є дослідження особливостей, мети та завдань стратегічного планування, яке виконується в інтересах забезпечення політичної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Виконані нами дослідження дозволяють дійти висновку, що зростання системного впливу загроз на політичну безпеку зумовлює необхідність прийняття управлінських рішень у політичній сфері життєдіяльності суспільства та держави, адекватних наявним тенденціям перебігу суспільно-політичних і соціально-економічних процесів, а вказані рішення, як правило, генеруються саме у процесі стратегічного планування [8; 9]. Тому до якості результатів стратегічного планування у сфері політичної безпеки висуваються досить жорсткі вимоги. Їх успішне виконання значною мірою залежить як від розуміння суб'єктами, що залучаються до цього процесу, його сутності, так і від застосування ними ефективного методологічного інструментарію для досягнення цілей планування.

Існує низка визначень поняття планування, які відрізняються між собою, але ідентичні по суті. Так, В. Гайдук, Е. Такахо, Ю. Шаров зазначають, що під цим поняттям розуміють: творче уявлення майбутнього, формування управлінських рішень на базі системної підготовки, прийняття рішень за визначенням майбутніх подій, системно-методичний процес пізнання і вирішення проблем майбутнього [3; 15, с. 13]. На їх думку, планування – це визначення параметрів управлінського процесу на основі порівняння інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності та його можливостей з урахуванням розвитку самого суб'єкта, спрямованого на досягнення поставленої перед системою мети. Під стратегічним плануванням найчастіше розуміють сукупність спеціальних методів, принципів та правил прийняття управлінських рішень, спрямованих на досягнення довгостро-

кових цілей і створення підґрунтя для динамічного розвитку [1-3].

Можна погодитися з науковцями, які стверджують, що надання плануванню функції управління передбачає завчасне врахування всіх факторів, які забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку об'єкта управління [6; 15; 16]. З огляду на те, що план – це модель дій, створена на основі прогнозу стану середовища і поставленої мети, які відображають результати планування, можна стверджувати, що планування – це процес трансформування цілей на прогнози та плани, процес визначення пріоритетів, засобів та методів їх досягнення.

Як правило, науковці та суб'єкти планування виокремлюють два способи планування. В основі першого – опис та аналіз поточного стану, тобто початкових умов, і на цій основі прогнозування майбутнього. В основі другого – ідея проектування майбутнього, а потім намагання сформувати плани дій, реалізація яких може призвести до досягнення запланованого майбутнього. Деякі фахівці вважають, що в сучасних реаліях ефективний лише перший підхід. Однак є прихильники й другого підходу, які переконані, що лише його можна назвати стратегічним, адже його застосування може призвести саме до прогнозованих змін об'єкта управління і середовища його функціонування. На їх думку, передумовою ефективного стратегічного управління є проектування моделі майбутнього та розробка варіантів сценаріїв розвитку (позитивних і негативних) [10; 14; 15]. Тому визначення сценаріїв майбутнього з певною ймовірністю дозволяє визначити найсприятливіший варіант і певною мірою встановити контроль над його розвитком, а також, відповідно до нього, визначити пріоритетні цілі. Тобто розробка сценаріїв майбутнього надзвичайно корисний інструмент в умовах невизначеності, тобто в умовах, у яких досить часто доводиться приймати

стратегічні рішення суб'єктам забезпечення політичної безпеки [11; 12; 13].

Щодо організації стратегічного планування, то, як відомо, його початком є стратегічний аналіз. Результати стратегічного планування у сфері політичної безпеки мають дати відповіді на визначальні питання щодо її забезпечення, зокрема наскільки національні цілі адекватні національним політичним інтересам, яка ймовірність їх досягнення з огляду на можливості держави та можливі дії інших країн. Тому цей аналіз має охоплювати сукупність зовнішніх і внутрішніх факторів, які визначають умови й можливості розвитку суспільства та держави у контексті забезпечення політичної безпеки. Виконання стратегічного аналізу у процесі планування К. Опольський, П. Модзелевський та К. Рачковський пропонують розглядати у контексті дихотомічного поділу на [17; 18, с. 22]:

– стратегічний аналіз рівня політики (аналіз сучасного стану; майбутні прогнози та існуючі або можливі тенденції; аналіз навколишнього середовища, наприклад, PEST-аналіз; SWOT-аналіз; тестування сценарію (у межах методів: можливі події, сценарії моделювання, сценарії стану середовища, процес у сценаріях середовища); аналіз ефектів бездіяльності; аналіз зовнішніх ефектів (позитивних та негативних); аналіз чутливості до прогнозних змін у стратегічному аналізі; координація політики на регіональному, національному, громадському та глобальному рівнях);

– стратегічний аналіз рівня аналізу громадської мережі (управління людськими ресурсами / інтелектуальним капіталом; структура даної організації та мережі державного управління; внутрішні процеси; забезпечення ресурсів; контроль (особливо документів та звітів після контролю); способи проведення аналізу та розробки стратегічних документів).

Оскільки захищеність національних інтересів держави залежить від того, наскільки успішно система забезпечення національної безпеки здатна реагувати на загрози щодо реалізації цих інтересів, принципове значення має якість результатів стратегічного аналізу факторів, які здійснюють вплив на формування середовища життєдіяльності суспільства та держави. Варто погодитися з В. Горбуліним і А. Качинським, що врахування взаємозалежності та взаємопов'язаності цих факторів із можливостями держави створює умови для успішного вирішення проблеми захищеності інтересів особи, суспільства та держави [5, с. 105]. Це означає, що навряд чи можна вважати отримані при стратегічному плануванні у сфері політичної безпеки результати науково обґрунтованими, якщо вони не враховують об'єктивно існуючі, стійкі взаємозв'язки між різними факторами, які здійснюють вплив на політичну безпеку. Виконаний нами аналіз дозволяє стверджувати, що для дослідження взаємозв'язків між вказаними факторами доцільним є застосування системного і ситуаційного підходів та системного аналізу, а необхідність отримання прогнозних оцінок їх розвитку зумовлює використання політичного та стратегічного прогнозування [3-5; 10; 11; 14; 15]. Це обумовлено тим, що системний підхід і системний аналіз орієнтує зусилля суб'єктів стратегічного планування у сфері політичної безпеки на розкриття сутності та цілісності об'єкта управління, виявлення взаємозв'язків між його елементами та механізмів, які забезпечують вказану цілісність. Зі свого боку методологія ситуаційного підходу дає змогу знаходити в процесі стратегічного планування ефективні державно-управлінські рішення щодо залучення тих чи інших засобів, ресурсів, інструментів та допустимих способів і прийомів їх використання, адекватних тим чи іншим ситуаціям, а також перед-

бачати їх ймовірний розвиток у контексті наслідків прийнятих рішень для забезпечення політичної безпеки.

Окремо варто акцентувати увагу на важливості політичного прогнозування, яке, як відомо, тісно пов'язане з політичними коментарями, що інтерпретують те чи інше рішення та його наслідки для політичної безпеки, оскільки це прогнозування передбачає ситуативний аналіз і політичну оцінку тенденцій, процесів, інтересів суб'єктів забезпечення політичної безпеки, їх взаємодії та відображає можливий стан реалізації національних політичних інтересів у короткотерміновій перспективі, зокрема в контексті прогнозованих короткотермінових кризових ситуацій. Для цього виду прогнозування характерною є екстраполяція існуючих тенденцій. На відміну від політичного, стратегічне прогнозування враховує довгострокові тенденції і характер суспільно-політичного розвитку. Це зумовлює необхідність врахування принципів та моделей поведінки суб'єктів та об'єктів забезпечення політичної безпеки, які сприятимуть досягненню бажаного стану щодо реалізації національних політичних інтересів у довгостроковій перспективі. З огляду на це можна вважати, що головною метою стратегічного прогнозування є забезпечення належного обґрунтування у процесі стратегічного планування тих чи інших ініціатив керівництва держави у політичній сфері, реалізація яких дозволить досягнути бажаного прогнозованого майбутнього об'єкта управління, що так само передбачає формування та досягнення певної сукупності довгострокових національних політичних цілей.

Очевидно, що належним чином обґрунтовані результати політичного прогнозування короткотермінових кризових ситуацій, тобто політичний прогноз, сприяють кращому усвідомленню учасниками стратегічного планування суті управлінських дій, які мають бути

здійснені суб'єктами системи державного управління у сфері політичної безпеки в більш віддаленій перспективі. Разом із тим результати стратегічного прогнозування, тобто стратегічного прогнозу, значною мірою залежать від намірів політичного керівництва, які під тиском тих чи інших обставин можуть змінюватися у короткостроковій перспективі. Тому визначальною вимогою до вказаного прогнозу є забезпечення його адаптивності до умов і можливостей реалізації національних інтересів у політичній сфері, які в сучасному світі досить швидко змінюються, а також виявлення та системний аналіз ризиків невідповідності результатів прогнозу цим умовам та можливостям.

Наукова обґрунтованість, несуперечливість, оперативність, неоднозначність та інші характеристики результатів стратегічного планування значною мірою залежать не тільки від якості інформації, яка була використана, а й від методів її опрацювання у процесі отримання вказаних результатів. Ці методи можуть розрізнятися за етапністю виконання завдань, змістом етапів та операціями, які виконуються в межах цих етапів, критеріями, що використовуються при прийнятті тих чи інших рішень тощо, але всі вони обов'язково містять процедуру формування альтернатив (варіантів) стратегічних рішень [4; 11, с. 98]. На цей час розроблено до рівня чітких алгоритмів прийняття рішень та апробовано на практиці низку різних підходів і методів, які використовують у процесі стратегічного планування. Серед них, зокрема: SWOT-аналіз, сценарний метод, метод моделювання (зокрема імітаційного), метод «мозкової атаки», метод ієрархій, метод, який ґрунтується на основних положеннях теорії нечітких множин. На думку багатьох науковців, SWOT-аналіз сьогодні є однією з найуспішніших системних технологій, що дає змогу оцінити в комплексі вплив зовнішніх і внутрішніх

чинників, сильні та слабкі сторони й можливості держави, що впливають на реалізацію національних інтересів і є обов'язковим попереднім етапом при підготовці керівних документів будь-якого рівня управління. Разом із тим, як зазначає Г. Ситник, у зв'язку зі складністю формалізації переважної більшості проблем, які мають місце у процесі стратегічного планування у сфері національної безпеки, що зумовлює необхідність залучення досить широкого кола експертів, уникнути відносно суб'єктивних оцінок тих чи інших факторів і процесів, які вони породжують, неможливо [12].

І насамкінець, результатом стратегічного планування у сфері забезпечення політичної безпеки є розробка керівних документів стратегічного рівня управління. Їх розробка має враховувати особливості розвитку об'єкта управління, адекватне сприйняття і ґрунтовний аналіз зовнішніх та внутрішніх факторів навколишнього середовища його функціонування. Це передбачає наявність у розробників цих документів стратегічного мислення, а також зумовлює необхідність відповідного наукового супроводження стратегічного планування. У контексті сказаного важливим є і дотримання у процесі стратегічного планування певних принципів, зокрема: забезпечення прозорості процесу прийняття рішень, гнучкості та здатності реагувати на зміни у навколишньому середовищі, політичного нейтралітету, досягнення результатів шляхом раціонального використання ресурсів.

Висновки і пропозиції.

1. Сутністю стратегічного планування в інтересах забезпечення політичної безпеки є пошук відповіді на питання: наскільки задекларовані національні цілі у політичній сфері адекватні національним політичним інтересам та яка ймовірність їх досягнення з огляду на можливості (ресурси) держави й можливі дії (цілі, стратегії) інших країн, що лежать в основі їх

зовнішньої та внутрішньої політики.

2. Ефективність державного управління у сфері політичної безпеки значною мірою залежить від якості стратегічного планування, яке має ґрунтуватися на результатах стратегічного прогнозування, тобто розробці довгострокових прогнозів розвитку тих чи інших ситуацій у сфері політичної безпеки та управлінських стратегій щодо адекватного реагування на них.

3. Головна увага суб'єктів цього планування має бути зосереджена на забезпеченні якості результатів

стратегічного аналізу, що обов'язково мають враховувати наслідки реалізації тих чи інших управлінських рішень у перспективі, суспільну підтримку, ресурсні можливості, вирішення завдань суспільно-політичного розвитку, планування та здійснення відповідних зовнішньополітичних акцій.

Перспективами подальших досліджень є творче переосмислення та адаптація існуючих методів стратегічного планування у контексті завдань щодо забезпечення політичної безпеки.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Аакер Д. Стратегическое рыночное управление / Д. Аакер. – СПб : Питер, 2002. – 544 с.
2. Виханский О. С. Стратегическое управление / О. С. Виханский. – М. : Гардарики, 2001.
3. Гайдук В. И., Такахо Э. Е. Методы и инструменты стратегического планирования / В. И. Гайдук, Э. Е. Гайдук // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 103 (09). Режим доступа : <http://ej.kubagro.ru/2014/09/pdf/47.pdf>
4. Ситник Г. П. Глобальна та національна безпека: підручник / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, В. Ф. Смолянчук, за заг ред. Г. П. Ситника. – Київ: НАДУ, 2016. – 784 с.
5. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – Київ : НІСД, 2011. – 288 с.
6. Диха М. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку країни: еволюційно-історичний аспект і сучасні реалії / М. В. Диха // Економіка України. 2014. № 7. – С. 82-93.
7. Мінцберг Г. Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – Київ : Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
8. Орел М. Г. Ідентифікація загроз політичній безпеці, як наукова проблема та практичне завдання суб'єктів державного управління / М. Г. Орел // Право та державне управління: збірник наукових праць. – 2017. – № 2. – С. 113-120.
9. Орел М. Г. Політична безпека як наукова категорія та мета системи державного управління у сфері політичної безпеки / М. Г. Орел // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. – 2017. – № 2. – С. 11-16.
10. Семенченко А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / А. І. Семенченко. – Київ: НАДУ, 2008. – 429 с.
11. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. у 3 ч. / Г. П. Ситник : Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. – Київ : НАДУ, 2010. – 208 с.
12. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України : теорія і практика : монографія. / Г. П. Ситник. – Київ : НАДУ, 2004. – 408 с.
13. Ситник Г. П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник // Вісник НАДУ, 2011. – № 2. – С. 25-34.
14. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. – Хмельницький; Київ : Кондор, 2007. – 616 с.
15. Шаров Ю. П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях: навч. посіб. / Ю. П. Шаров. – Київ : Центр навчальної літератури, 2004. – 56 с.
16. Dziemianowicz W. Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej

- (p.192) / W. Dziemianowicz, K. Szmigiel-Rawska, P. Nowicka, Dabrowska. – 2012. – Retrieved from: <http://lgdpojezierzebrodnicke.pl/wp-content/uploads/2016/02/Planowanie-strategiczne-poradnik.pdf>.
17. Opolski K. Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii / K. Opolski, P. Modzelewski; A. Haber, M. Szałaj (Eds.) // Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2010. – 31 p.
18. Raczkowski K. (2016), Public Management Theory and Practice (Planning and Decision Making in Public Management) / K. Raczkowski. Institute of Economics University of Social Sciences Warsaw, Poland : Springer, Cham International Publishing. – P. 21-53.

REFERENCES:

1. Aaker, D. (2002). Strategicheskoe ry`nochnoe upravlenie [Strategic market management]. St. Petersburg: Piter [in Russian].
2. Vixanskij, O.S. (2001). Strategicheskoe upravlenie [Strategic management]. Moscow: Gardarika [in Russian].
3. Gajduk, V.I., & Takaho, Je.E. (2014), Metody i instrumenty` strategicheskogo planirovaniya [Methods and tools of strategic planning]. Scientific journal of KubGAU, 103 (09). Retrieved from: <http://ej.kubagro.ru/2014/09/pdf/47.pdf>
4. Sytnyk, H.P., Abramov, V.I., & Smolianiuk, V.F. (2016). Hlobalna ta natsionalna bezpeka : pidruchnyk [Global and National Security]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
5. Horbulin, V.P., & Kachynskyi, A.B. (2011). Stratehichne planuvannya: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky: monohrafiia [Strategic planning: solving national security problems]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
6. Dykha, M.V. (2014). Stratehichne planuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku krainy: evoliutsiino-istorychnyi aspekt i suchasni realii [Strategic planning of socio-economic development of the country: evolutionary-historical aspect and modern realities]. Economy of Ukraine, 7, 82-93 [in Ukrainian].
7. Mintsberh, H. (2008). Zlit i padinnia stratehichnoho planuvannya [Flight and falling of the strategic planning]. Kyiv: Vyd-vo Oleksiia Kapusty [in Ukrainian].
8. Orel, M.H. (2017). Identyfikatsiia zahroz politychnii bezpetsi, yak naukova problema ta praktychne zavdannia sub'iektiv derzhavnoho upravlinnia [Identification of threats to political security as a scientific problem and practical task of the subjects of public administration]. Law and Public Administration: a collection of scientific works., 2, 113-120 [in Ukrainian].
9. Orel, M.H. (2017), Politychna bezpeka yak naukova katehoriia ta meta systemy derzhavnoho upravlinnia u sferi politychnoi bezpeky [Political security as a category and the purpose of the system of governance in the sphere of political security], State and Regions: Scientific and Production Magazine, 2, 11-16 [in Ukrainian].
10. Semenchenko, A.I. (2008). Metodolohiia stratehichnoho planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia [Methodology of strategic planning in the sphere of public administration ensuring the national security of Ukraine]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
11. Sytnyk, H.P. (2010). Kontseptualni zasady zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Conceptual principles of ensuring national security of Ukraine]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Sytnyk, H.P. (2004). Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy: teoriia i praktyka [Public administration of national security of Ukraine: Theory and Practice]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
13. Sytnyk, H.P. (2011). Instytutysiino-tsyvilizatsiina paradyhma doslidzhennia problem ta derzhavno-upravlinskykh aspektiv zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Institutional civilization paradigm studying problems and state-management aspects of national security]. Bulletin of NADU, 2, 25-34 [in Ukrainian].
14. Sytnyk, H.P., Oluiko, V.M., & Vavrynychuk, M.P. (2007). Natsionalna bezpeka Ukrainy: teoriia i praktyka: monohrafiia [National Security of Ukraine: Theory and Practice]. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
15. Sharov, Y.P. (2004). Stratehichne planuvannya ta realizatsiia polityky na tsentralnomu, rehionalnomu ta mistsevomu rivniakh [The strategic planning and realization of politics is on central, regional and local levels]. Kyiv: Tsentri navchalnoi literatury [in Ukrainian].
16. Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., & Dabrowska, A. (2012), Planowanie

strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej [Strategic planning. Guide for employees of public administration]. Warszawa. Retrieved from <http://lgdpojezierzebrodnickie.pl/wp-content/uploads/2016/02/Planowanie-strategiczne-poradnik.pdf> [in Polish].

17. Opolski, K., & Modzelewski, P. (2010). Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii. In A. Haber & M. Szałaj (Eds.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym* [Application of evaluation in the process of strategy design. In A. Haber & M. Szałaj (Eds.), *Evaluation in strategic public management*]. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości [in Polish].

18. Raczkowski, K. (2016), *Public Management Theory and Practice (Planning and Decision Making in Public Management)*. Institute of Economics University of Social Sciences. Warsaw: Springer, Cham International Publishing

Орел Марія Григорівна – кандидат наук

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, Київ, вул. Антона Цедіка, 20 (Ежена Поттьє), Україна

E-mail: orelmailm@ukr.net

Orel Maria G. – PhD

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Address: 20, Anton Tsedika Str. (Ezhena Pottier), Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: orelmailm@ukr.net

ORCID 0000-0002-9071-5602



Лідери територіальних громад як атрактори ефективного суспільного розвитку

І. В. Письменний

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

УДК 332.075 (477)
DOI: 10.15421/15201739

У статті сформульовано основний перелік здібностей, що обов'язково мають бути притаманні лідерам територіальних громад як атракторам ефективного суспільного розвитку. Обґрунтовано, що на голів територіальних громад, депутатський корпус, лідерів ініціативних груп громади покладається непросте завдання: на основі постійного соціального діалогу та партнерства з громадою забезпечити конструктивну суспільну самоорганізацію. За синергетичною методологією, фактично, ці особи мають стати атракторами ефективного суспільного розвитку. Проаналізовано окремі підходи до розуміння атрактора в сучасній науці. Стверджується, що майбутня система багато в чому залежить від лідерів, які спрямовують процес трансформації відповідної системи. Проаналізовані найважливіші аспекти лідерства, що є актуальними на рівні територіальних громад. Обґрунтовано, що самоорганізація життєдіяльності в місцевому співтоваристві починається з утвердження принципів корпоратизму.

Ключові слова: самоорганізація; атрактор; територіальна громада; лідери; місцеве самоврядування; розвиток

Leaders of local communities as attractors of the efficient social development

I. V. Pysmennyy

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article formulates the basic list of abilities that leaders of local communities need to have as attractors of the effective social development. It is substantiated that the heads of territorial communities, deputies, leaders of initiative groups of the community are entrusted with not simple task, which is to provide constructive social self-organization, based on permanent social dialogue and partnership with the community. According to synergetics methodology these individuals have to become the attractors for the effective social development. The approaches to the understanding of an attractor in modern science are analyzed. The article affirms that the future system depends on leaders who direct transformation of the respective system. The most important aspects of leadership that are relevant at the level of local communities are analysed. It is substantiated that the self-organization of life in the local community begins with the establishment of the principles of corporatism.

Keywords: self-organization; attractor; local community leaders; local government; development

Цитування даної статті: Письменний І. В. Лідери територіальних громад як атрактори ефективного суспільного розвитку / І. В. Письменний // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 53-59.
Citation of this article: Pysmennyy, I.V. (2017). Lidery terytorialnykh hromad yak atraktory efektyvnoho suspilnoho rozvytku [Leaders of local communities as attractors of the efficient social development]. *Public administration aspects*, 5 (11), 53-59.

Received: 27.10.2017

Accepted: 03.11.2017

Лидеры территориальных общин как аттракторы эффективного общественного развития

И. Письменный, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье сформулирован основной перечень способностей, которые обязательно должны быть присущи лидерам территориальных общин как аттракторам эффективного общественного развития. Обосновано, что на председателей территориальных общин, депутатский корпус, лидеров инициативных групп общества возлагается непростая задача: на основе постоянного социального диалога и партнерства с обществом обеспечить конструктивную общественную самоорганизацию. По синергетической методологии, фактически, эти лица должны стать аттракторами эффективного общественного развития. Проанализированы отдельные подходы к пониманию аттрактора в современной науке. Утверждается, что будущая система во многом зависит от лидеров, которые направляют процесс трансформации соответствующей системы. Проанализированы важнейшие аспекты лидерства, актуальные на уровне территориальных общин. Обосновано, что самоорганизация жизнедеятельности в местном сообществе начинается с утверждения принципов корпоративизма.

Ключевые слова: самоорганизация; аттрактор; территориальная община; лидеры; местное самоуправление; развитие

Постановка проблеми. В Україні розпочався процес децентралізації влади, що ґрунтується на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, проекті змін до Конституції України, Законах України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157 та ін. Очевидно, що для вирішення масштабних і складних завдань розбудови реального місцевого самоврядування конче потрібні лідери, спроможні значно підвищити здатність мешканців територіальної громади діяти колективно та відповідально за результат спільних дій. Адже основним ресурсом громад є люди, поєднані спільним проживанням, цінностями та інтересами, працею та відпочинком, взаємодопомогою, особистими контактами, потребами, способом життя тощо.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання дослідження феномену лідерства на різних рівнях публічного управління привертало увагу багатьох вчених. Зокрема, значний внесок у розвиток світоглядних і методологічних засад за цією

проблематикою здійснено в роботах Н. Гончарук, С. Кравченка, Н. Липовської, А. Михненка, Т. Пахомової, С. Серьогіна, Ю. Сурміна та ін. Синергетичні аспекти публічного управління за цим напрямом дослідження висвітлюються в роботах В. Атаманчука, В. Бакуменка, Л. Бойко-Бойчук, Т. Бутирської, О. Валецького, В. Дрешпака, В. Єлагіна, Ю. Комарової, І. Черленяка та інших учених.

Мета дослідження – сформулювати основний перелік здібностей, що обов'язково мають бути притаманні лідерам територіальних громад як аттракторам ефективного суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах державотворення на голів територіальних громад, депутатський корпус, лідерів ініціативних груп громади покладається непросте завдання: на основі постійного соціального діалогу та партнерства з громадою забезпечити конструктивну суспільну самоорганізацію. За синергетичною методологією, фактично, ці особи мають стати аттракторами ефективного суспільного розвитку.

Слід зазначити, що розуміння аттрактора в сучасній науці достатньо розмаїте. Зокрема, Ю. Комарова у своїх дослідженнях послуговується прийнятим у

теорії самоорганізації терміном «атрактори порядку», який позначає наперед задані структури, що втілюють і детермінують потенційні стани системи, пристосовують самоорганізаційні процеси системи до тих зразків упорядкування, концентрованим описом яких і слугують. Атракторами політичного порядку можуть бути укорінені в суспільній свідомості культурні архетипи, міфи, політичні доктрини, ідеї, символи, а також інституційні суб'єкти політики, які їх уособлюють (суспільно-політичні лідери, партії, рухи тощо) [4, с. 99]. Л. Бойко-Бойчук, розглядаючи атрактор як атрибут, що застосовується для характеристики поведінки складних систем, приймає розуміння цього поняття як стан, до якого тяжіє (прямує) чи в якому перебуває система. І оскільки стан складної системи визначається багатьма факторами, тобто є багатовимірним, то й атрактор, на думку цієї авторки, слід вважати багатовимірним параметром, що складається з багатьох компонентів. Для соціально-політичних систем Л. Бойко-Бойчук визначає атрактор як фактор (групу факторів), що утримує систему в сталому стані. Складовими атрактора соціально-політичної системи дослідниця визначає:

1) соціально-політичну ідею (ідеї), на якій ґрунтується соціально-політична система;

2) харизматичного лідера (лідерів), які ініціюють втілення і підтримку існування соціально-політичної ідеї та відповідних соціально-політичних відносин;

3) структуру організації або інституції, що разом із лідером забезпечують втілення чи підтримку ідеології, функціонування та стійкого стану соціально-політичної системи;

4) параметри порядку, що являють собою певні обмеження поведінки як системи в цілому, так і її складових (частин, підсистем тощо) [2, с. 93].

На наш погляд, поняття атрактор тісно пов'язане саме з потенційними можливостями суспільства та процесами

публічного управління в цьому суспільстві, що у своїй єдності та цілісності визначають шлях соціального розвитку, який може бути або еволюційним, або інволюційним. Адже процеси самоорганізації відбуваються в середовищі спільно з іншими соціальними процесами, які мають протилежну спрямованість і можуть у певні періоди розвитку системи як домінувати над процесами самоорганізації, так і поступатися їм. При цьому якою саме буде майбутня система багато в чому залежить від лідерів, що спрямовують процес трансформації відповідної системи.

Дослідження лідерства, проведене «Європейським фондом управління якістю» презентувало модель виміру лідерства, що включає чотири базові елементи, а саме:

1. Лідери розвивають місію, бачення, цінності й зразки для наслідування.

2. Лідери особисто приймають участь у створенні, впровадженні і постійному вдосконаленні організаційної системи управління.

3. Лідери активно співпрацюють з клієнтами, партнерами та представниками громадськості.

4. Лідери мотивують, підтримують підлеглих [6, с. 53].

Перелічені компоненти відповідають нашому баченню саме таких лідерів – атракторів суспільного розвитку, – потреба в яких на часі для ефективного розвитку місцевого самоврядування. Адже саме на рівні села або селища головні компоненти громадянського суспільства, громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян, можуть отримати найповнішу реалізацію. Це обумовлено тим, що на місцевому рівні беруть початок усі суспільно-політичні процеси та закладаються підвалини взаємодії між людиною і державою. При цьому конструктивна суспільна самоорганізація має відбуватися шляхом широкого залучення громадян до процесу управління, що максимально

можна забезпечити, передусім, на найближчому до людей рівні публічного адміністрування.

Для того, щоб стати ефективним лідером, необхідно встановлювати індивідуальні стосунки з кожним членом групи, враховувати його інтереси й потреби, надихати кожного окремо на досягнення результату. Лідерство – це характеристика поведінки людини, за якою йдуть інші. Не буває лідера без послідовників, без тих людей, котрі готові йти за ним. У такій ситуації між провідним керівником і підлеглими співробітниками найперше повинна виникнути якась спільність. Вони можуть бути об'єднані спільною метою, інтересами, внутрішніми цінностями, культурою, історичним минулим. Усе це викликає у людей спільне відчуття причетності та єдності, формує готовність до взаємодії і трудової активності. Соціальна психологія стверджує, з погляду послідовників, аби йти за кимось вони повинні відчувати свою цінність, важливість, значення для того, хто їх веде, хто ними управляє [3, с. 315].

Отже, лідери територіальних громад, насамперед, мають мотивувати мешканців до активної публічної діяльності щодо покращення умов існування та життєдіяльності громади. Для цього вони повинні розуміти проблеми громадян, виявляти щирість по відношенню до мешканців громади, всіляко сприяти формуванню відносин, заснованих на довірі один до одного. У громадянському суспільстві довіра населення формується шляхом, по-перше, забезпечення відкритості органів публічної влади задля розуміння громадянами сутності, цілей і завдань, що виникають у відповідній сфері життєдіяльності, по-друге, ефективного вирішення актуальних проблем населення з позиції представлення більшості інтересів громадян. Тому довіру громадян до публічної влади слід розглядати, по-перше, як один із основних чинників підвищення суспільного добробуту, а по-друге, як рушійну силу ефективного сус-

пільного розвитку.

Отже, самоорганізація життєдіяльності в місцевому співтоваристві починається з утвердження принципів корпоратизму, які тісно пов'язані з підтримкою малого й середнього підприємництва, створенням місцевих ринків, всезагальною зайнятістю населення, що породжує нові економічні джерела розвитку життєвих сил місцевого співтовариства. Сьогодні брати участь у місцевому самоврядуванні стає вигідно тоді, коли створюється розвинута та замкнута система соціально-фінансових інститутів, малого й середнього підприємництва, фінансово-промислових груп. Гроші населення в такому випадку починають працювати на розвиток території та приносити дивіденди. Чим заможнішим є населення, тим більше воно віддає вільних фінансових ресурсів на розвиток території. Починає функціонувати ефективний механізм взаємодії, взаємодопомоги, кооперації [5, с. 130].

Слід погодитись із твердженням, що муніципальна влада формуватиметься та здійснюватиметься ефективно, якщо є тісна взаємодія всередині місцевої популяції, внутрішню сторону життя, функціонування якої утворюють не тільки суспільна спрямованість, а й соціально-психологічні якості. Адже колектив – це організована група, члени якої об'єднані спільними цілями, цінностями та завданнями діяльності, що є значущими для всіх та кожного. В колективі існує багато видимих та невидимих, явних і прихованих, безпосередніх та опосередкованих зв'язків між окремими членами колективу. Колектив як організм немислимий без таких зв'язків.

Лише такі горизонтальні зв'язки та соціальні взаємодії можуть протистояти вертикалі натиску державної влади. Горизонтальні взаємодії формуються і сусідськими зв'язками, і мережею товариських відносин із колегами по роботі, і зусиллями громадських рухів та політичних партій. Велику роль у таких взаємодіях

відіграють неурядові (недержавні) неприбуткові організації. Готовність допомогти сусідові, колезі, товаришеві, взагалі незнайомій людині має відкликатися у громадській свідомості надією, розрахунком на допомогу у вирішенні соціальних, економічних і навіть фізичних проблем [1, с. 356].

Для того, щоб підійти до створення такої спільноти, насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої математичної сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня в своєму існуванні й розвиткові з погляду забезпечення фінансовими, природними ресурсами, соціально-політичної активності. Саме завдяки цій активності, а також муніципальній ініціативі така спільнота здатна на врядування своїми справами. Це також має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості жителів населеного пункту відчуття належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, виховання своєрідного місцевого патріотизму. Громада повинна викликати в серцях людей палку прихильність до себе, житель має бути прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він убачає в громаді вільну й сильну корпоративну структуру, частиною якої він є і яка заслуговує того, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею. Лише усвідомлення цього моменту сприятиме активізації участі членів територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування, у безпосередньому вирішенні питань місцевого значення, а тим самим сприятиме розвитку муніципальної влади [1, с. 363].

Фактично кожен мешканець громади має відчувати свою суб'єктність у вирішенні питань місцевого значення та формуванні бажаного середовища, що характеризується пріоритетом суспільних цінностей і здатністю до ефективної суспільної взаємодії. За таких умов кон-

структивної суспільної самоорганізації та довіри до лідерів місцевої влади відбувається добровільне взяття на себе членами територіальної громади зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій, що у свою чергу забезпечує оперативність реалізації відповідних рішень та посилює відповідальність за їх результат.

У свою чергу лідери територіальних громад як атрактори ефективного суспільного розвитку повинні вміти в мінливому середовищі мислити масштабно та бути готовими до прийняття оптимальних рішень в умовах середовища, яке надзвичайно динамічно змінюється. Однією з моделей (із акцентуванням уваги на керуванні змінами) є модель адаптаційного лідерства. Згідно з моделлю, розробленою дослідниками Гарвардського університету, лідерство спрямовано на зміну діяльності організації (територіальної громади) для реагування на зміни та складні політичні явища. Адаптація – динамічний процес, який передбачає вплив на оточення, а це оточення, у свою чергу, змінює особистість. Адаптаційне лідерство має за мету розвиток інтелектуальних, моральних, проєктивних та динамічних відносин із оточенням, а не пристосування до них. Роль лідерства полягає в умінні визначити предмет змін та спланувати дії, необхідні для досягнення поставлених цілей [3, с. 314].

І ще один важливий чинник відзначають учені для спільного просування вперед лідера та його послідовників. У них має бути запал, інтерес досягати результату, рухатися до поставленої мети. Цей інтерес і бажання рухатися вперед до наміченої мети повинен пробуджувати й підтримувати у своїх соратниках лідер [3, с. 315].

Висновки. Очевидно, що для того, щоб реалізувати таку ідеальну модель взаємовідносин на рівні територіальної громади, її лідерам, окрім наявності організаторського досвіду та професійної компетентності, необхідно мати певні особливі навички й уміння ефектив-

ного управління суспільною енергією та спрямування її на корисний результат. Спробуємо сформулювати основний перелік таких здібностей, що обов'язково має бути притаманним лідерам – аттракторам ефективного суспільного розвитку. На наш погляд, до них належать:

- вміння проектувати картину майбутнього територіальної громади, яка одночасно оптимістична й досяжна, а також заохочує громадян до досягнення високого рівня очікуваних результатів;

- уміння об'єктивно аналізувати стан організації та самоорганізації в громаді і детермінувати потенційну динаміку її розвитку;

- вміння синтезувати ключові проблеми та перспективні можливості подальшої життєдіяльності громади в процесі спільної з усіма членами громади розробки програми стратегічного розвитку;

- вміння ефективно розміщувати та використовувати ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові та ін.);

- уміння виявляти зони підвищеної вірогідності виникнення кризових ситуацій в процесі реалізації відповідних напрямів програми стратегічного розвитку громади;

- вміння налагодити та усіляко сприяти розвитку горизонтальних зв'язків серед членів територіальної громади;

- вміння забезпечувати ефективну взаємодію усіх зацікавлених соціальних суб'єктів та об'єктів територіальної громади на принципах кооперативності;

- вміння впроваджувати інноваційні зміни, що узгоджені із сучасними тенденціями суспільного розвитку та є зрозумілими для членів територіальної громади;

- вміння критично аналізувати кінцеву ефективність прийнятих рішень, а також стиль та методи власної організаційно-управлінської діяльності.

Окрім зазначених умінь, перелік яких не є остаточним, цілком очевидно, що лідери мають бути високоморальними особистостями, які прикладом власної поведінки спонукають мешканців громади діяти чесно, відкрито та в інтересах суспільної життєдіяльності. На наш погляд, завдяки формуванню критичної маси таких лідерів – аттракторів ефективного суспільного розвитку в Україні все більше буде з'являтися самодостатніх, конкурентоспроможних громад, що здатні якісно без допомоги держави надавати послуги громадянам.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Антоненко В. О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.]; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – Київ : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Бойко-Бойчук Л. Методика синергетичного аналізу соціально-політичних систем (теоретичний аспект) / Л. Бойко-Бойчук // Людина і політика. – 2004. – № 4. – С. 92-105.
3. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Дніпро : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
4. Комарова Ю. Деякі аспекти аналізу структурної самоорганізації політичної системи / Ю. Комарова // Політ. менедж. – 2005. – № 1. – С. 97-112.
5. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словн.-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – Київ : Дакор, 2004. – 336 с.
6. Управлінська еліта як чинник суспільного розвитку : монографія / за ред. А. М. Михненка. – Київ : НАДУ, 2012. – 175 с.

REFERENCES:

1. Antonenko, V.O., Baimuratov, M.O., & Batanov, O.V. et al. (2007). *Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Actual problems of the formation and development of local self-government in Ukraine]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
2. Boiko-Boichuk, L. (2004). *Metodyka synerhetychnoho analizu sotsialno-politychnykh system (teoretychnyi aspekt)* [Method of synergistic analysis of socio-political systems (theoretical aspect)]. *Liudyna i polityka – Man and politics*, 4, 92-105 [in Ukrainian].
3. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Surmin, Yu. P. et al. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk* [Public administration]. (Vols. 1-2). Kyiv, Dnipro: NADU [in Ukrainian].
4. Komarova, Yu. (2005). *Deiaki aspekty analizu strukturnoi samoorhanizatsii politychnoi systemy* [Some aspects of the analysis of the structural self-organization of the political system]. *Politychnyi menedzhment – Political management*, 1, 97-112 [in Ukrainian].
5. Lazor, O.D., & Lazor, O.Ya. (2004). *Mistseve upravlinnia: poniattia, terminy, vyznachennia* [Local management: concepts, terms, definitions]. Kyiv: Dakor [in Ukrainian].
6. Mykhnenko, A.M. (Eds.). (2012). *Upravlinska elita yak chynnnyk suspilnoho rozvytku* [Management elite as a factor in social development]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

Письменний Ігор Володимирович – доктор наук, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: makxim_ip@mail.com

Pysmennyy Igor V. – Full Prof. Dr.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine
Address: 29, Hoholia str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: makxim_ip@mail.com



УДК 061.1ЄС

DOI: 10.15421/15201740

Майбутнє ЄС в контексті сценаріїв його розвитку до 2025 р.

О. М. Рудік

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

Розглянуто запропоновані Європейською Комісією сценарії майбутнього розвитку ЄС до 2025 р.: «Продовжуємо роботу», «Нічого, крім єдиного ринку», «Ті, хто бажають більшого, роблять більше», «Робити менше, але більш ефективно», «Робити набагато більше разом». Європейська Комісія наголошує, що роль ЄС як позитивної глобальної сили є за сучасних умов більш важливою, ніж коли-небудь. Однак, під тиском глобальної конкуренції місце й економічна вага об'єднаної Європи в світі зменшуються, що є вагомою підставою для збереження єдності Союзу заради досягнення більшого. Визначені та стисло охарактеризовані переваги й недоліки кожного зі сценаріїв. З'ясовано спільні риси цих сценаріїв: по-перше, всі вони виходять з того, що Велика Британія вийде з ЄС, по-друге, жоден із них не ставить під сумнів необхідність збереження спільної валюти євро та Шенгенської зони, по-третє, в жодному сценарії не згадується подальше розширення ЄС. Оскільки жоден із запропонованих сценаріїв не передбачає повну дезінтеграцію ЄС, тобто зникнення його як суб'єкта геополітики, зроблено висновок про те, що у стратегічній перспективі всі окреслені моделі майбутнього розвитку Союзу влаштовують Україну. Більше того, запропоновані нещодавно Президентом України та Європейським Парламентом кроки щодо поглиблення економічної інтеграції України з ЄС та асоціації з Шенгенською зоною також не суперечать будь-якому зі сценаріїв.

Ключові слова: державне управління; міжнародні відносини; європейська інтеграція; європеїзація; Європейська Комісія; європейська інтеграція України

The future of the EU in the context of scenarios for its development by 2025

O. M. Rudik

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article researches the scenarios for the future development of the EU by 2025 proposed by the European Commission. The white paper on the future of EU looks at how Europe will change in the next decade, from the impact of new technologies on society and jobs, to doubts about globalization, security concerns and the rise of populism. The European Commission emphasizes that the Europe's role as a positive global force is more important today than ever. However, under the pressure of global competition the United Europe's place in the world and its economic weight are shrinking, which is a solid foundation for preserving the unity of the Union for the sake of achieving greater. On the contrary, the most desirable scenario, as can be seen from the speech by the President of the European Commission, is to give the European Union a greater amount of power, resources and decision-making powers. As a result, cooperation between the EU-27 Member States will deepen in all areas than ever before.

The White Paper outlines five main scenarios («Carrying on», «Nothing but the single market», «Those who want more do more», «Doing less more efficiently», «Doing much more together»), each of them provides an opportunity to look at the possible state of affairs in the Union by 2025, depending on the choice that the EU will make by 2019. In the opinion of Jean-Claude Juncker, the most negative

Цитування даної статті: Рудік О. М. Майбутнє ЄС в контексті сценаріїв його розвитку до 2025 р. / О. М. Рудік // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 60-70.

Citation of this article: Rudik, O.M (2017). Maibutnie YeS v konteksti stsenariiv yoho rozvytku do 2025 r. [The future of the EU in the context of scenarios for its development by 2025]. *Public administration aspects*, 5 (11), 60-70.

Received: 01.11.2017

Accepted: 09.11.2017

scenario of the EU development, and therefore extremely undesirable, is to bring its goals to purely economic, focusing the Union's activities on the development of a single internal market and ensuring its uninterrupted functioning («Nothing but the single market» scenario).

Based on data from the European Commission the author shows and briefly describes the key advantages and disadvantages of each of the scenarios. The common features of these scenarios are outlined: first, they all come from the fact that the United Kingdom withdraws from the EU; secondly, none of them doubts the need to preserve the euro as common currency and the Schengen zone, thirdly, neither the scenarios refers to further EU enlargement. Since none of the proposed scenarios provides for the complete disintegration of the EU, that is, the disappearance of it as a geopolitical actor, it is concluded that in the strategic perspective all the outlined models of the EU's future development suit Ukraine. Moreover, the steps recently proposed by the President of Ukraine and the European Parliament for deepening the economic integration of Ukraine with the EU and its association with the Schengen area also does not contradict any of the scenarios.

Keywords: public administration; international relations; European integration; Europeanization; European Commission; European integration of Ukraine

Будущее ЕС в контексте сценариев его развития до 2025 г.

А. Н. Рудик

*Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Рассмотрены предложенные Европейской Комиссией сценарии будущего развития ЕС до 2025 г.: «Продолжаем работу», «Ничего, кроме единого рынка», «Те, кто хотят большего, делают больше», «Делать меньше, но более эффективно», «Делать гораздо больше вместе». Европейская Комиссия отмечает, что роль ЕС как положительной глобальной силы является в современных условиях более важной, чем когда-либо. Однако, под давлением глобальной конкуренции место и экономический вес объединенной Европы в мире уменьшается, что является весомым основанием для сохранения единства Союза ради достижения большего. Определены и кратко охарактеризованы преимущества и недостатки каждого из сценариев. Выявлены общие черты этих сценариев: во-первых, все они исходят из того, что Великобритания выйдет из ЕС, во-вторых, ни один из них не ставит под сомнение необходимость сохранения общей валюты евро и Шенгенской зоны, в-третьих, ни в одном из сценариев не упоминается дальнейшее расширение ЕС. Поскольку ни один из предложенных сценариев не предусматривает полную дезинтеграцию ЕС, то есть исчезновение его как субъекта геополитики, сделан вывод о том, что в стратегической перспективе все указанные модели будущего развития Союза устраивают Украину. Более того, предложенные недавно Президентом Украины и Европейским Парламентом шаги по углублению экономической интеграции Украины с ЕС и ассоциации с Шенгенской зоной также не противоречат любому из сценариев.

Ключевые слова: государственное управление; международные отношения; европейская интеграция; европеизация; Европейская Комиссия; европейская интеграция Украины

Постановка проблеми. В своєму щорічному зверненні до Європейського Парламенту щодо становища Європейського Союзу в 2016 р. (14 вересня 2016 р.) Голова Європейської Комісії Жан-Клод Юнкер зазначив, що ЄС конче потребує бачення довгострокової перспективи, яке буде викладене Європейською Комісією у Білій книзі в березні 2017 р. [8] Оприлюднена 1 березня 2017 р. Біла книга

щодо майбутнього Європи [4] стала внеском Комісії до ювілейного саміту ЄС, який відбувся в Римі 25 березня 2017 р. Біла книга представляє бачення на те, як Європа змінюватиметься протягом наступного десятиліття: від впливу нових технологій на суспільство і робочі місця до сумнівів щодо глобалізації, проблем безпеки та зростання популізму. В документі сформульований вибір, пе-

ред яким постав ЄС: бути відкинутим на узбіччя цими тенденціями, або подолати їх і скористатися новими можливостями, які вони приносять. Зазначається, що роль ЄС як позитивної глобальної сили є сьогодні більш важливою, ніж коли-небудь. Однак, населення і економічна вага об'єднаної Європи зменшується, тоді як в ряді країн Азії та Латинської Америки, економіка яких стрімко розвивається, ці показники зростають. Так, до 2060 р. населення ЄС становитиме менше, ніж 5 % світового (в 1900 р. – близько 25 %), а населення жодної з держав-членів не становитиме навіть 1 % від населення світу. В 2030 р. відносна економічна міць ЄС становитиме 20 % від світового ВВП, порівняно з 22 % на даний момент (в 2004 р. – 26 %) [11, р. 8]. Такі тенденції є вагомими підставами для збереження єдності заради досягнення більшого. Наголошується, що процвітання Європи як позитивної глобальної сили продовжуватиме залежати від її відкритості та міцних зв'язків зі своїми партнерами.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика майбутнього ЄС, особливо в контексті сучасних глобальних викликів та проблем, виходу Союзу на нові рівні інтеграції, пошуку шляхів поглиблення економічної інтеграції держав-членів та згуртування народів об'єднаної Європи є надзвичайно актуальною, через що постійно перебуває у сфері наукових інтересів науковців, широко коментується експертами в мас-медіа. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських, дослідників можна виділити праці М. Сус, Ф. Пфайфер, С. Кауманн, М. Лохауса, Х. Патомякі, С. Панебянка, Р. Аккрілла, Я. Трондала, Б. Лерута, С. Гензеля, П. Топоровського, С. Умінські та інших учених, в яких аналізуються сценарії майбутнього ЄС, зокрема в сферах спільної зовнішньої та безпекової політики й спільної безпекової та оборонної політики Союзу, фінансів, а також можливий вплив дезінтеграції ЄС на світову політику та економіку. Надійним джерелом також є документи і аналітичні матеріали Європейської Комісії та інших інститутів

ЄС. Заслужують на увагу також публікації в європейських друкованих та електронних ЗМІ, автори яких – І. Костаки, Г. Готев, Дж. Бартоломеус, А. Куйверс, Б. Лаффан, Е. Залан та ін. – оперативно аналізують запропоновані Європейською Комісією сценарії майбутнього ЄС, висвітлюють події, що стосуються їх обговорення, а також наводять реакцію на них політиків та експертів.

Метою статті є розгляд розроблених Європейською Комісією сценаріїв майбутнього розвитку ЄС до 2025 р. на основі аналізу переваг і недоліків кожного з них, а також з'ясування, того, який із цих сценаріїв є найліпшим для перспектив європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. У Білій книзі викладені п'ять основних сценаріїв, кожен із яких надає можливість поглянути на можливий стан справ у Союзі в 2025 р. залежно від вибору, який ЄС зробить до 2019 р. – року ймовірного (якщо не буде прийнято інше рішення) виходу Великої Британії з ЄС (березень) та чергового інституційного циклу Союзу, що розпочнеться виборами в Європейський Парламент (червень) і завершиться формуванням нового складу Європейської Комісії (листопад). Ось ці сценарії [11, р. 15-25]:

1. «Продовжуємо роботу» – сценарій, за яким ЄС-27 продовжуватиме слідувати обраним курсом, передбачає зосередження зусиль на імplementації та модернізації поточної програми реформ. Це робитиметься в дусі розробленого Європейською Комісією в 2014 р. документа «Новий старт для Європи» і Братиславської декларації, погодженої всіма 27 державами-членами в 2016 р. Пріоритети регулярно оновлюватимуться, проблеми вирішуватимуться у міру їх виникнення, а нове законодавство своєчасно прийматиметься. У результаті 27 держав-членів та інституцій ЄС продовжуватимуть спільну програму дій. Швидкість прийняття рішень залежатиме від подолання відмінностей у поглядах на спільні довгострокові пріоритети. Законодавство ЄС регулярно перевірятиметься на предмет

його відповідності визначеним цілям і поставленим завданням. Застаріле законодавство скасовуватиметься.

У 2025 р. це означатиме, що:

- ЄС-27 продовжуватиме приділяти основну увагу створенню робочих місць, економічному зростанню та притоку інвестицій шляхом зміцнення єдиного внутрішнього ринку й активізації інвестицій в цифрову, транспортну та енергетичну інфраструктуру. Відбуватиметься досягнення поетапного прогресу в поліпшенні функціонування єдиної валюти для того, щоб стимулювати зростання й запобігти внутрішнім або зовнішнім потрясінням. Будуть зроблені подальші кроки на шляху посилення фінансового нагляду, що забезпечить стійкість державних фінансів і розвиток ринків капіталу для фінансування реального сектора економіки;

- реформування Європейською Комісією законодавства про державну допомогу гарантуватиме, що 90 % усіх заходів щодо надання державної допомоги здійснюватимуться національними, регіональними та місцевими органами влади;

- боротьба з тероризмом активізуватиметься відповідно до готовності держав-членів обмінюватися розвідувальними даними. Оборонне співробітництво поглиблюватиметься у тому, що стосується наукових досліджень, промисловості та спільних державних закупівель. Держави-члени вирішать об'єднати певні військові потенціали та зміцнити фінансову солідарність для забезпечення місій ЄС за кордоном;

- у сфері зовнішньої політики буде досягнутий прогрес у дотриманні єдиної позиції всіма державами-членами. Так само, як це він робить і сьогодні, ЄС-27 активно укладатиме торговельні угоди з партнерами з усього світу. Управління зовнішніми кордонами буде основним обов'язком кожної держави-члена, але співпраця посилиться завдяки оперативній підтримці Європейської прикордонної і берегової охорони. Безперервне поліпшення управління кордонами необхідне для вираховування нових викликів. Якщо цього не буде зроблено, деякі краї-

ни, можливо, побажають зберегти цільові системи внутрішнього контролю;

- ЄС-27 вдасться позитивно сформувати глобальний порядок денний в цілому ряді сфер, як-от клімат, фінансова стабільність і сталий розвиток.

Наразі цей сценарій обговорюється найменше, оскільки це ЄС, до якого всі звикли.

2. «Нічого, крім єдиного ринку» – сценарій, за яким ЄС-27 не зможе домовитись щодо поглиблення співпраці в багатьох сферах політики, передбачає зосередження зусиль Союзу на ряді ключових аспектів єдиного внутрішнього ринку. В результаті ЄС-27 не активізуватиме роботу в більшості існуючих сьогодні сфер спільної політики, як-от міграція, безпека або оборона. Співпраця із нових питань, що становлять взаємний інтерес, як правило, здійснюватиметься на двосторонній основі. ЄС-27 також значно знизить регуляторне навантаження шляхом запровадження правила скасування двох існуючих законодавчих актів для кожної нової законодавчої ініціативи.

В 2025 р. це означатиме, що:

- функціонування єдиного внутрішнього ринку стає основним «сенсиом існування» ЄС-27. Подальший прогрес залежатиме від здатності домовитись щодо відповідних напрямів політики і стандартів. Найпростіше це буде зробити стосовно вільного руху капіталів та товарів, який і надалі залишатиметься найбільш лібералізованим, порівняно з іншими сферами єдиного внутрішнього ринку;

- з огляду на виділення особливої уваги зменшенню регуляторного навантаження на рівні ЄС, зберігатимуться або посилюватимуться відмінності у застосуванні споживчих, соціальних та екологічних стандартів, а також у сферах оподаткування і використання державних субсидій. Це призведе до зростання ризику «гонки на виживання». Крім того, значно ускладниться узгодження нових спільних правил щодо мобільності працівників або доступу до регульованих професій. У результаті вільне пересуван-

ня працівників і послуг не гарантуватимуться повною мірою;

- євро полегшуватиме торговельні обміни, але зростаюча розбіжність і обмежений рівень співробітництва між державами-членами стануть основними джерелами вразливості єдиної європейської валюти. Це поставить під загрозу цілісність євро та її спроможність адекватно реагувати на нову фінансову кризу;

- через недостатній рівень співпраці з питань безпеки та міграції більш систематичними стануть перевірки людей на національних кордонах;

- наявність внутрішніх розбіжностей у підходах до міжнародної торгівлі означатиме, що ЄС стикнеться зі значними труднощами під час укладання угод зі своїми партнерами. Проблеми міграції і деякі питання зовнішньої політики все частіше залишатимуться на рівні двостороннього співробітництва. Гуманітарна допомога й політика у сфері розвитку повністю перейдуть на національний рівень. ЄС як єдине ціле більше не буде представлений в ряді міжнародних форумів, оскільки Союз не може узгодити спільну позицію з питань, що мають стосунок до глобальних партнерів, як-от зміна клімату, боротьба з ухиленням від сплати податків, приборкання глобалізації та сприяння розвитку міжнародної торгівлі.

Хоча Європейська Комісія пообіцяла зробити власний вибір пізніше, її голова вже заявив, що цей сценарій є найменш бажаним, оскільки фактично зведе цілі ЄС до суто економічних.

3. «Ті, хто бажають більшого, робитимуть більше» – сценарій, за яким ЄС-27 функціонуватиме у звичному режимі, але деякі держави-члени виявлять бажання поглиблювати інтеграцію, передбачає виникнення в Союзі однієї або декількох «коаліцій бажаних», готових працювати разом у конкретних сферах політики, як-от оборона, внутрішня безпека, оподаткування або соціальні питання. В результаті нові «коаліції» держав-членів домовлятимуться щодо здійснення конкретних правових і бюджетних заходів,

спрямованих на поглиблення співробітництва в обраних сферах політики. Досвід застосування такого підходу під час створення Шенгенської зони або зони євро свідчить, що такий сценарій може ґрунтуватись на чинних інституційних та правових засадах ЄС-27, однак вимагає чіткого роз'яснення прав і обов'язків членів «коаліцій». Статус інших держав-членів зберігатиметься і з часом вони матимуть можливість приєднатися до тих, хто бажає поглиблювати інтеграцію.

В 2025 р. це означатиме, що:

- група держав-членів вирішить започаткувати глибшу співпрацю з питань оборони, використовуючи існуючу правову базу. Це включатиме в себе потужні спільні дослідження і виробничу базу, спільні державні закупівлі, більш інтегровані можливості та підвищену боєготовність спільних місій Союзу за кордоном;

- декілька країн рухатимуться вперед у питаннях безпеки й правосуддя. Вони вирішать зміцнити співпрацю між поліцією та спецслужбами. Вони обмінюватимуться всією інформацією у сфері боротьби з організованою злочинністю і міжнародним тероризмом. Завдяки офісу спільної прокуратури вони спільно розслідуватимуть випадки шахрайства, відмивання грошей, незаконного обігу наркотичних речовин та зброї. Вони вирішать піти далі у створенні спільного простору в сфері правосуддя у цивільних справах;

- група країн, зокрема тих, які входять у зону євро (можливо й декілька інших), вважатимуть за доцільне поглибити співпрацю, особливо з питань оподаткування та соціальної політики. Більша гармонізація податкових правил і ставок знизить витрати на дотримання вимог та звужить можливості ухилення від сплати податків. Узгоджені соціальні стандарти забезпечуватимуть визначеність для бізнесу та сприятимуть поліпшенню умов праці. Співробітництво у галузі промисловості зміцнюватиметься в напрямках розроблення й застосування передових технологій, товарів і послуг, спільного розроблення правил та норм;

– ЄС-27 досягне більшого поступу в зміцненні єдиного внутрішнього ринку й посилення його чотирьох свобод (вільний рух людей, товарів, послуг і капіталів). Відносини з третіми країнами, зокрема у сфері торгівлі, залишаться на рівні ЄС, який робитиме це від імені всіх держав-членів.

Аналізуючи цей сценарій, європейські оглядачі й експерти згадують розроблену в 1975 р. теоретичну концепцію «Європа різних швидкостей», від реалізації якої тоді ЄС відмовився. І дотепер багато впливових політиків у ЄС вважають, що виділення серед держав-членів групи лідерів неминуче призведе до розколу й втрати єдності Союзу.

4. «Робити менше, але більш ефективно» – сценарій, за яким держави-члени досягнуть консенсусу щодо необхідності спільних дій задля більш ефективного вирішення певних пріоритетів, передбачає зосередження уваги й обмежених ресурсів Союзу на меншій кількості сфер спільної політики. В результаті ЄС-27 буде спроможний діяти набагато швидше й рішучіше в обраних пріоритетних сферах політики, маючи в своєму розпорядженні потужніші інструменти для безпосередньої імплементації та забезпечення виконання колективних рішень, як це Союз робить сьогодні у сферах конкурентної політики або банківського нагляду. В інших сферах ЄС-27 припинить спільну діяльність або суттєво зменшить її обсяг. Під час вибору своїх нових пріоритетів ЄС-27 прагнучиме краще узгоджувати обіцянки, очікування й реальну політику. Типовим прикладом невідповідності між обіцянками і практичними діями Союзу став скандал навколо викидів легкових автомобілів, де ЄС, як очікувалося, повинен був захистити споживачів від шахрайства виробників, але не мав відповідних повноважень або засобів, щоб зробити це у безпосередній та відчутній спосіб.

У 2025 р. це означатиме, що:

– ЄС-27 нараховуватиме зусилля у таких сферах, як інновації, торгівля, безпека, міграція, управління кордонами та

оборона. Союз розроблятиме нові правила й правозастосовні інструменти, щоб поглибити єдиний внутрішній ринок у нових ключових сферах. ЄС-27 зосередиться на передових науково-дослідних і дослідно-конструкторських роботах та інвестуватиме в нові загальноєвропейські проекти з підтримки декарбонізації і цифрової інформатизації;

– типовими прикладами стануть подальша співпраця у здійсненні проєктів у космосі, створення високотехнологічних кластерів та завершення створення регіональних енергетичних центрів (хабів). ЄС-27 буде спроможний до швидкого прийняття рішень, ведення переговорів і укладення торговельних угод;

– співпраця між поліцією та судовими органами з питань, пов'язаних із тероризмом, матиме систематичний характер і матиме сприяння та підтримку спільного Європейського агентства по боротьбі з тероризмом;

– Європейська прикордонна і берегова охорона повністю візьме на себе управління зовнішніми кордонами Союзу. Всі заяви щодо надання притулку оброблятимуться спільним Європейським агентством із питань надання притулку. Буде сформований спільний оборонний потенціал;

– ЄС-27 повністю припинить діяльність або зменшить її обсяг у тих сферах, де вона сприймається як така, що має більш обмежену додану вартість, або як така, що не в змозі виконати обіцянки. Це включає такі сфери, як регіональний розвиток, охорона здоров'я, або частини сфер зайнятості та соціальної політики, які безпосередньо не пов'язані з функціонуванням єдиного внутрішнього ринку;

– повноваження щодо контролю за наданням державної допомоги будуть делеговані на рівень держав-членів. Нові стандарти щодо захисту прав споживачів, навколишнього середовища, охорони здоров'я та безпеки праці не передбачатимуть детальної гармонізації, а забезпечуватимуть необхідний мінімум. Держави-члени матимуть більше гнучкості для експериментування у певних сферах. Од-

нак, у тих сферах, які регулюватимуться на рівні ЄС, Союз матиме більші правозастосовні повноваження для забезпечення повної відповідності стандартам;

- триватимуть зусилля, спрямовані на зміцнення зони євро й забезпечення стабільності єдиної валюти. Вага ЄС у світі змінюватиметься відповідно до його переглянутих обов'язків.

За такого сценарію громадяни відчують, що ЄС діє лише в тих сферах, де він може створити реальну додану вартість. ЄС діятиме швидше, однак матиме реальні труднощі з узгодженням переліку пріоритетних сфер співпраці. Обсяг прав громадян, наданих законодавством ЄС, збільшиться у тих сферах, де Союз вирішить поглибити співпрацю, і зменшиться в інших.

5. «Робити набагато більше разом» – сценарій, за якого досягнуто консенсусу в розумінні того, що ні ЄС-27 як такий, ні держави-члени самі по собі не зможуть ефективно протистояти викликам сьогодення, передбачає надання ЄС державами-членами більшого обсягу влади, ресурсів і повноважень у прийняття рішень. У результаті співпраця між усіма державами-членами в усіх сферах поглибитися як ніколи раніше. Крім того, з чітким розумінням того, що все, що вигідно державам-членам, які мають спільну валюту, також є вигідним для всіх, зміцниться зона євро. Рішення на рівні ЄС швидше узгоджуватимуться і ефективніше виконуватимуться.

В 2025 р. це означатиме, що:

- на міжнародній арені ЄС-27 говоритиме і діятиме як одне ціле в сфері торгівлі та буде представлений одним місцем у більшості міжнародних форумів. Європейський Парламент прийматиме остаточне рішення щодо укладення міжнародних і торговельних угод;

- оборона й безпека стануть пріоритетними сферами. Буде досягнута повна взаємодоповнюваність між створеним Європейським оборонним союзом і НАТО. Співпраця у сфері безпеки стане звичайною справою. ЄС-27 продовжуватиме глобальну боротьбу зі зміною клімату та

посилить свою роль як найбільшого в світі донора гуманітарної допомоги та допомоги у сфері розвитку;

- широкомасштабна зовнішня політика ЄС приведе до посилення спільного підходу Союзу до міграції. Більш тісні партнерські зв'язки та збільшення обсягу інвестицій у Європейське сусідство й за його межі допоможе створювати економічні можливості для управління організованою міграцією і боротися з нелегальними каналами;

- в ЄС-27 є сильний акцент і прагнення завершити розбудову єдиного внутрішнього ринку в сферах енергетики, цифрової інформатизації і послуг. Завдяки спільним інвестиціям в інновації і дослідження, з'явилося декілька європейських «силіконових долин» для розміщення кластерів венчурних фондів, стартапів, великих компаній і дослідницьких центрів. Повністю інтегровані ринки капіталу допоможуть залучити фінансування для малого й середнього бізнесу, а також великих інфраструктурних проєктів у державах-членах ЄС;

- у зоні євро і для тих держав-членів, які виявлять бажання приєднатися, наявний високий рівень координації фінансових, соціальних та податкових питань, а також європейський контроль за фінансовими послугами. Буде доступною додаткова фінансова підтримка ЄС для стимулювання економічного розвитку й реагування на потрясіння на регіональному, галузевому та національному рівнях.

Хоча Європейська Комісія жодним словом не говорить про це, європейські оглядачі й експерти майже одностайні у тому, що, фактично, цей сценарій передбачає перетворення ЄС на федеративну державу. Оскільки ідея державності ЄС є досить непопулярною, така перспектива розвитку ЄС є маловірогідною.

Що спільного між цими сценаріями? По-перше, в усіх них вже йдеться про ЄС-27, хоча переговори з Великою Британією ще не розпочалися і аж до моменту виходу вона залишатиметься державою-

членом Союзу. По-друге, жоден із них не ставить під сумнів існування євро та Шенгенської зони, хоча ці «стовпи» інтеграції зазнали останніми роками нещадної критики. По-третє, у жодному сценарії не згадується подальше розширення ЄС, що вже викликало занепокоєння у деяких країн-кандидатів на вступ.

У Європейській Комісії наголошують,

що запропоновані сценарії охоплюють широкий спектр можливостей і мають ілюстративний характер. Вони не є ні взаємовиключними, ні вичерпними. Сценарії також містять оцінку Європейською Комісією можливого стану справ у ЄС у 2025 р., надану у вигляді переліку потенційних переваг та недоліків кожного з них (таблиця) [3].

Сценарії майбутнього розвитку ЄС: можливий стан справ в Союзі в 2025 р.

Сценарій	Переваги і недоліки	
1. «Продовжуємо роботу»	+	Позитивна програма дій продовжуватиме забезпечувати досягнення конкретних результатів.
	+	Збережеться єдність ЄС-27.
	–	Єдність ЄС-27 все ще може постати перед викликами в разі виникнення серйозних внутрішніх суперечок.
	–	Розрив між обіцянками й реальними очікуваннями громадян ЄС, який може бути ліквідований лише за наявності колективної рішучості до спільної роботи над тим, що дійсно є важливим.
2. «Нічого, крім єдиного ринку»	+	Процес прийняття рішень може стати простішим для розуміння.
	–	Стане складніше вирішувати питання, що становлять інтерес більше ніж одній державі-члена, внаслідок чого розрив між очікуваннями і реальною політикою постане як спільний виклик.
	–	Обсяг прав громадян, гарантованих законодавством ЄС, із часом може звузитись.
3. «Ті, хто бажають більшого, роблять більше»	+	Збережеться єдність ЄС-27, а подальше поглиблення співпраці стане можливим для тих держав-членів, які цього захочуть.
	+	Розрив між очікуваннями і реальною політикою зменшуватиметься у тих державах-членах, які оберуть шлях поглиблення інтеграції.
	–	Виникнуть питання щодо прозорості та підзвітності на різних рівнях прийняття рішень.
	–	Обсяг прав громадян, гарантованих законодавством ЄС, варіюватиметься залежно від того, в якій із держав-членів вони житимуть.
4. «Робити менше, але більш ефективно»	+	Громадяни ЄС відчують, що ЄС діє лише в тих сферах, де він може створити реальну додану вартість.
	+	Зосередження ресурсів та зусиль у ряді обраних сфер допоможе ЄС-27 діяти швидше.
	–	На початку ЄС-27 стикнеться з реальними труднощами під час узгодження переліку пріоритетних сфер співпраці.
5. «Робити набагато більше разом»	+	Процес прийняття рішень в ЄС стане набагато ширшим і швидшим.
	+	Громадяни матимуть більше прав, наданих законодавством ЄС.
	–	Певні частини суспільства відчуватимуть, що ЄС бракує легітимності, або що держави-члени делегували Союзу надто багато повноважень.

Щоб стимулювати започатковану Білою книгою дискусію, Європейська Комісія, спільно з Європейським Парламентом і зацікавленими державами-членами, планує провести в різних містах і регіонах ЄС серію «Дебатів щодо майбутнього Європи». Європейська Комісія також сприятиме цьому обговоренню підготовкою ряду аналітичних документів щодо розвитку соціального виміру Європи; поглиблення економічного й валютного союзу на основі доповіді п'яти президентів у червні 2015 р.; приборкання глобалізації; майбутнього оборони Європи; майбутнього фінансів ЄС. У останньому за часом зверненні до Європейського Парламенту (вересень 2017 р) Ж. К. Юнкер продовжив розвиток ідей щодо майбутнього ЄС [7]. Це допоможе прийняти рішення щодо обрання конкретного сценарію, який буде підготовлений у деталях до початку чергових виборів у Європейський Парламент у червні 2019 р. [4].

Який зі сценаріїв є найліпшим для України як країни, що має на меті стати членом ЄС? Насамперед слід зауважити, що перспектива вступу України в ЄС сягає набагато далі 2025 р. Навіть за ідеальних внутрішніх (швидкі й ефективні реформи, політична стабільність, цілковита підтримка населення курсу на європейську інтеграцію) і зовнішніх умов (мир, глобальне економічне зростання, відкриті зовнішні ринки) рух України шляхом європейської інтеграції триватиме 15-20 років. Причина полягає в тому, що Україна є індустріально розвиненою, із потужним сільським господарством найбільшою країною Європи. Європейська інтеграція таких країн у ЄС за визначенням є тривалим і складним процесом. Згадаємо Польщу (територія в половину менша за українську, розвинені промисловість та сільське господарство, суміжна з Україною кількість населення), процес вступу якої в ЄС тривав близько 14 років (країна вступила 1 травня 2004 р.). Переговори щодо інтеграції розвиненого аграрного сектору Польщі у спільний сільськогосподарський ринок ЄС були тривалими й складними, а польські фермери були

найбільш євроскептично налаштованою частиною суспільства і на національному референдумі 2004 р. переважно голосували проти вступу. Не забуваємо також про такий сприятливий фактор європейської інтеграції Польщі (як і в більшості посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи), як єдність еліт і мас у розумінні необхідності демократизації та європеїзації («повернення в Європу») [2, р. 304; 6, р. 45].

Оскільки жоден із запропонованих Європейською Комісією сценаріїв не передбачає повну дезінтеграцію ЄС, тобто зникнення його як суб'єкта геополітики, то, стратегічно, всі окреслені перспективи розвитку Союзу влаштовують Україну. Однак, якщо заглибитись у деталі кожного зі сценаріїв, виникають певні варіанти. Так, сценарій «Продовжуємо роботу» принципово нічого не міняє у відносинах Україна – ЄС. Така модель ЄС добре відома його партнерам і до появи інших сценаріїв майбутнього Союзу саме на неї орієнтується Україна та інші країни. Майже повне зосередження ЄС на єдиному внутрішньому ринку (сценарій «Нічого, крім єдиного ринку»), з одного боку, суттєво зменшує обсяг законодавства Союзу, до якого Україна має адаптувати національне, що значно пришвидшить цей процес, а з іншого – співпраця у таких важливих для нашої держави сферах, як безпека й оборона майже повністю відбуватиметься на двосторонній основі, а це вплине на її дієвість. У межах сценарію «Ті, хто бажають більшого, роблять більше» відносини України з ЄС фактично будуть зведені до багатосторонньої співпраці з «авангардом» Союзу, тобто з групою країн, які вирішать і надалі поглиблювати інтеграцію, охоплюючи нею нові сфери. Така зміна вектору взаємодії буде об'єктивно обумовленою, адже Україна потребуватиме співпраці саме з державами-лідерами ЄС, серед яких, безсумнівно, є і будуть Франція та Німеччина. Успішна реалізація сценарію «Робити менше, але більш ефективно» приведе до звуження сфер співпраці України з ЄС, але матиме перспективу підвищення ефективності

й дієвості тих, що залишаться. Зовнішньополітичний партнер, який діє швидко і рішуче, це саме те, що потрібно Україні для здійснення внутрішніх реформ та протистояння агресору. Як вже зазначалось, вибір Союзом сценарію «Робити набагато більше разом» є найменш вірогідним. Однак, у разі якщо державам-членам вдасться досягнути консенсусу щодо такої перспективи розвитку ЄС, Україна постане перед необхідністю суттєвого перегляду формату двосторонніх відносин.

Розглядаючи сценарії майбутнього ЄС, важливо розуміти, що динамічний розвиток Союзу завжди спричиняє сплеск єврооптимізму в держава-членах, на хвилі якого приймаються важливі стратегічні рішення. Так, наприклад, було наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр., коли був створений ЄС і прийнято сміливе рішення про запровадження єдиної валюти євро. У цьому сенсі Україні вигідний будь-який сценарій, який приведе ЄС до успіху. Пропозиції Президента України, зроблені ним на саміті Україна – ЄС (липень 2017 р.) та в щорічному посланні до Верховної Ради України (вересень 2017 р.), стосовно поглиблення економічної інтеграції з ЄС та перспективи приєднання України до Митного союзу ЄС, Енергетичного союзу ЄС та асоціації із Шенгенською зоною [1; 10], а також резолюція Європейського Парламенту від 15 листопада 2017 р. з рекомендацією створити модель «Східне партнерство +», у межах якої асоційованим із ЄС країнам (Україна, Грузія, Молдова), які досягнуть суттєвого прогресу в реформах, може бути запропоноване «приєднання до Митного

союзу, Енергетичного союзу, Цифрового союзу або навіть Шенгенської зони та скасування плати за роумінг у мобільному зв'язку» [5], жодним чином не суперечать будь-якому зі сценаріїв. Більше того, вони повністю відповідають амбіціям Союзу щодо поглиблення власної інтеграції.

Висновки. Запропоновані Європейською Комісією сценарії майбутнього ЄС до 2025 р. є досить оптимістичними щодо довгострокової перспективи Союзу, оскільки взагалі не передбачають його дезінтеграцію як життєздатну альтернативу. На думку, Ж. К. Юнкера, максимально негативним сценарієм розвитку ЄС, а отже й украй небажаним, є зведення його цілей до суто економічних, зосередження діяльності Союзу на розбудові єдиного внутрішнього ринку та забезпеченні його безперебійного функціонування («Нічого, крім єдиного ринку»). Навпаки, найбільш бажаним сценарієм, як це видно з промови Голови Європейської Комісії, є надання Європейському Союзу більшого обсягу влади, ресурсів та повноважень прийняття рішень, у результаті чого співпраця між державами-членами ЄС-27 в усіх сферах поглибитися як ніколи раніше. Власне, це той ЄС, бачення якого Ж. К. Юнкер влітку 2014 р. презентував перед Європейським Парламентом як кандидат на посаду Голови Європейської Комісії. Щодо України, то, з огляду на проголошений курс на європейську інтеграцію, нашу державу загалом влаштовують усі сценарії майбутнього ЄС. Про деталі можна буде говорити лише після того, як ЄС остаточно визначиться зі сценарієм свого майбутнього.

REFERENCES:

1. *Poslannya Prezidenta Ukrainy do Verkhovnoyi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshche Ukrainy v 2017 rotsi»* [Annual address of the President of Ukraine to Verkhovna Rada of Ukraine «On Internal and External Situation of Ukraine in 2017»]. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086> [in Ukrainian].
2. Agh, A. (1994). *The Social and Political Actors of Democratic Transition. In The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Center of Democracy Studies.
3. ANNEX: *Five scenarios offering a glimpse into the potential state of the Union by 2025*. Retrieved from: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm.
4. Commission presents White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27. European Commission. *Press release. Brussels*, 1 March 2017. Retrieved from: <http://europa.eu/rapid/>

press-release_IP-17-385_en.htm.

5. MEPs want to reward reforms made by Eastern partners. *European Parliament plenary sessions press releases*, 15 November 2017. Retrieved from: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171110IPR87825/meps-want-to-reward-reforms-made-by-eastern-partners>.

6. Sorensen, G. (1993). *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. San Francisco: Westview Press.

7. Juncker, J.-K. (2017). *State of the Union 2017* by Jean-Claude, President of the European Commission. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf.

8. Juncker, J.-K. (2016) *State of the Union 2016 «Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends»* by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en.

9. Stone, J. (2017). *Ukraine, Georgia, and Moldova could join EU customs union and Schengen area, European Parliament says*. In *Independent*, Thursday 16 November 2017. Retrieved from: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-enlargement-ukraine-georgia-moldova-could-join-eu-customs-union-single-market-and-schengen-a8058746.html>.

10. *The 19th Summit Ukraine-European Union was held in Kyiv on 12-13 July, 2017. Mission of Ukraine to the European Union*. Retrieved from: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/press-center/news/58604-12-13-lipnya-2017-roku-u-kijevi-vidbuvysya-devjattadcyatij-samit-ukrajina--jevropejsykyj-sojuz>.

11. *White paper on the future of Europe and the way forward «Reflections and scenarios for the EU27»*. – European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en.

Рудік Олександр Миколайович – кандидат наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: anrudik@ukr.net

Rudik Oleksandr M. – Ph.D, Associate Professor
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: anrudik@ukr.net



УДК 351.862 ;
355.58:061.1(477)
DOI: 10.15421/15201741

Трансформація державної служби у контексті новітніх викликів екзогенного характеру

Р. П. Сивий

Національна академія державного управління при Президентові України

У статті зазначається, що невирішеною проблемою для системи державної служби є визначення пріоритетних інструментів її трансформації, які зможуть забезпечити дієвість та ефективність національної системи державного управління в Україні. Узагальнено періодизацію системних параметрів державної служби на основі обґрунтування новітніх викликів екзогенного характеру. В процесі узагальнення інструментів трансформації державної служби обґрунтовано найбільш пріоритетні з них, необхідні для імплементації в державну службу в Україні. Охарактеризовано «державну цільову програму» як інструмент державної служби; виокремлено принципи, дотримання яких забезпечить її успішність, а саме: орієнтація програми на кінцевий результат, системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації, забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами. Як окремий інструмент трансформації державної служби визначено комунікаційну сферу діяльності. Окремим контекстом трансформації інструментів державної служби є використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу. Узагальнено особливості реалізації специфічного інструменту державної служби – електронного урядування.

Ключові слова: параметри; державна служба; виклики; узагальнення; трансформація; інструменти; пріоритети; імплементація; електронне урядування

Transformation of the civil service in the context of the latest challenges of exogenous nature

R. P. Syvyi

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article notes that the unsolved problem for the civil service system is the problem of determining its priority tools that can ensure the effectiveness and effectiveness of the national system of public administration in Ukraine. Periodization of system parameters of the civil service based on the newest exogenous challenges is carried out. Priority tools of the civil service for implementation in the civil service in Ukraine are substantiated.

The state target program as a public service tool is described. The principles are set out, the implementation of which will ensure its success, namely: orientation of the program on the final result; a systematic approach to program management at all stages of its implementation; providing the program as a single entity for managing the necessary personnel, material, financial and other resources. The communication field of activity is defined as a separate instrument for transforming the civil service. A separate context for the transformation of civil service tools is the use of international technical assistance tools of the European Union. Features of the implementation of a specific instrument of public service government are generalized.

Keywords: parameters; civil service; challenges; generalization; transformation; tools; priorities; implementation; electronic governance

Цитування даної статті: Сивий Р. П. Трансформація державної служби у контексті новітніх викликів екзогенного характеру / Р. П. Сивий // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 71-82.

Citation of this article: Syvyi, R.P. (2017). Transformatsiia derzhavnoi sluzhby u konteksti novitnikh vyklykiv ekzohennoho kharakteru [Transformation of the civil service in the context of the latest challenges of exogenous nature]. *Public administration aspects*, 5 (11), 71-82.

Received: 12.11.2017

Accepted: 19.11.2017

Трансформация государственной службы в контексте новейших вызовов экзогенного характера

Р. П. Сивый

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье отмечается, что нерешенной проблемой для системы государственной службы является определение приоритетных инструментов ее трансформации, которые смогут обеспечить действенность и эффективность национальной системы государственного управления в Украине. Обобщено периодизацию системных параметров государственной службы на основе обоснования новых вызовов экзогенного характера. В процессе обобщения инструментов трансформации государственной службы обоснованно наиболее приоритетные из них, необходимые для выполнения в государственной службе в Украине. Охарактеризовано «государственную целевую программу» как инструмент государственной службы; выделены принципы, соблюдение которых обеспечит ее успешность, а именно: ориентация программы на конечный результат, системный подход к управлению программой на всех этапах ее реализации, обеспечения программы как единого объекта управления необходимыми кадровыми, материальными, финансовыми и другими ресурсами. Как отдельный инструмент трансформации государственной службы определено коммуникационную сферу деятельности. Отдельным контекстом трансформации инструментов государственной службы является использование инструментов международной технической помощи Европейского Союза. Обзор особенности реализации специфического инструмента государственной службы – электронного управления.

Ключевые слова: параметры; государственная служба; вызовы; обобщение; трансформация; инструменты; приоритеты; имплементация; электронное управление

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасний процес формування інституту державної служби в Україні значною мірою зумовлений специфікою заходів щодо інтеграції єдиного Європейського інституційного середовища, оскільки інститут державної служби не може існувати автономно: спосіб і принципи його організації, мета і зміст діяльності, соціальне призначення тісно взаємопов'язані та взаємодіють із суспільством.

Конкретні ж форми цього взаємозв'язку і взаємодії визначаються характером самого суспільства, економічними, соціальними, політичними та ідеологічними чинниками його розвитку. Розвиток державного управління в Україні пов'язаний із принципово новими вимогами до системи інструментів та її функціонального ядра – державної служби.

Разом із тим значний інтерес та практичну цінність становить аналіз трансформації державної служби в контексті сучасних дослідницьких підходів до

визначення пріоритетних інструментів державної служби, що дадуть змогу забезпечити дієвість та ефективність національної економічної системи в Україні. Адже державна служба як інструмент реалізації влади покликана забезпечувати не тільки виконання функцій та завдань держави, а й сприяти розбудові демократичного громадянського суспільства, захищати права та інтереси громадян. Інститут державної служби з одного боку є результатом та відображенням домінуючого типу суспільних відносин, а з іншого – має можливість впливати на ці відносини, оскільки наділений владою.

Тому актуальним є питання трансформації інституту державної служби на засадах довіри до державних службовців, їхнього професіоналізму, що вимагає подолання проявів бюрократизму, корупції, протекціонізму, непублічності, непрозорості державної служби та налагодження зворотного зв'язку із суспільством.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.

У межах статті заслуговують на увагу дослідження окремих аспектів розвитку державного управління як інструменту впровадження реформ в Україні О. Л. Валевського [1]; організаційно-правових аспектів надання адміністративних послуг у сфері державної служби України Н. Т. Гончарук [2], окремих аспектів стратегічного управління персоналом в органах державної влади А. П. Рачинського [15]; використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумови ефективної модернізації державного управління в Україні Т. О. Горещької [3], краудсорсингу як інструменту організаційного розвитку та нової форми впровадження інновацій О. О. Джеффа Хау [6], А. Ю. Дука [7]; наукових підходів щодо модернізації державної служби України О. Линдюк [8].

Уживанню новітніх заходів щодо вдосконалення державної служби передувало прийняття достатньої кількості нормативних актів та інших декларативних документів. Так, значно активізувався напрям міжнародної підтримки, в якому акцентовано увагу на імплементації інструментів інституційної розбудови в рамках програми Twinning, про що свідчить Указ Президента України «Про питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» від 6 жовтня 2005 року № 1424.

Водночас одним із істотних недоліків чинного законодавчого інструментарію регулювання державної служби є його громіздкість та неефективність, адже, хоч Закон України «Про державну службу» і є базовим, він не передбачає єдиної методологічної основи правового регулювання державної служби. Невирішеною проблемою залишається визначення пріоритетних інструментів трансформації державної служби щодо забезпечення дієвості та ефективності національної економічної системи в Україні. Вказані недоліки стримують становлення інституту державної служби, зумовлюють необхідність систематизації інструментів державної служби з урахуванням сучасних дослідниць-

ких підходів для визначення пріоритетів трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції.

Формулювання цілей (мети) статті.

Метою статті є узагальнення системних параметрів державної служби в контексті новітніх викликів екзогенного характеру, аналіз інструментів трансформації державної служби в контексті сучасних дослідницьких підходів для визначення її пріоритетних інструментів, покликаних забезпечити дієвість та ефективність національної системи державного управління в Україні.

Виклад основних результатів дослідження та їх обґрунтування. Модернізація пов'язана, насамперед, із переосмисленням наслідків та результатів глобалізації і, таким чином, із процесом політичних, правових, управлінських, соціальних, культурних трансформацій системи державної служби. Удосконалення методології модернізації державної служби в умовах глобалізації доцільно здійснювати за такими напрямками: обґрунтування теоретичних засад (закони, закономірності, принципи, понятійно-категорійний апарат, концептуалізація, проектування, наукове обґрунтування, моделювання); забезпечення практичного спрямування (механізми, інструменти, засоби, важелі, методи, форми); визначення ресурсного забезпечення (політичні, інституціональні, кадрові, інформаційні, технічні, матеріальні, часові ресурси); запровадження системного моніторингу (оцінювання результатів модернізації, аналіз, контроль), що сприятиме забезпеченню теоретико-методологічного обґрунтування моделі системи і практичного впровадження інноваційних механізмів її модернізації [8, с. 107].

Інтеграція України до Європейського Союзу, як вказує у своїх дослідженнях Д. Неліпа, вимагає реформування передусім інституту державної служби. Будучи визначальною складовою системи державного управління, державна служба повинна стати основним засобом практичної

реалізації складних суспільних відносин і процесів демократичної, правової держави, адже від результативного та ефективного функціонування системи державного управління залежать дотримання конституційних прав та свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни [9, с. 6].

Аналізуючи сучасні дослідження державної служби, слід зазначити, що в рамках статті їх доцільно систематизувати за періодизацією зовнішніх викликів та вимог до дієвої системи державної служби. В класичних концепціях державної служби політика пояснювалася крізь призму окремих концепцій. Першою з політик, яка має статус класичних, є політика фінансового напрямку. На сьогодні існує достатня кількість конфігурацій застосування такого інструменту державної служби, як фінансова політика, адже трансформація державної служби пов'язана зі зміною суспільно-економічних відносин, що виражалось у зміні специфікації виробництва. Це зумовило можливість та необхідність планованості всього відтворювального процесу, що підвищило і навіть видозмінило економічну роль державної служби.

Поєднання можливостей монополій із можливостями держави стало результатом не якихось допоміжних, суб'єктивних дій окремих, навіть найбільш високопоставлених, агентів суспільно-економічного процесу. Навпаки – воно має об'єктивний характер, тобто було наслідком глибоких змін, які відбувалися в характері і структурі продуктивних сил суспільства під впливом концентрації та централізації виробництва й капіталу.

З огляду на викладене, до існуючих системних параметрів державної служби додалися такі. Насамперед, це державні цільові програми. Згідно з існуючим визначенням, державна цільова програма як один із інструментів державної служби – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, що передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених

цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначаються відповідними нормативно-правовими актами. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації.

Можна виокремити низку принципів, дотримання яких забезпечить успішність реалізації державних цільових програм, а саме: орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань; побудова програми у вигляді окремих блоків, пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що становлять програмну структуру розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності елементів, що її утворюють; системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації; забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами. Слід зазначити, що позитивними властивостями цільових програм є їх гнучкість та можливість диференціації.

Наступний контекст інструментів трансформації державної служби, який, на нашу думку, належить до новітніх підходів, є комунікаційна сфера діяльності. Підвищений суспільний інтерес до феномену соціальної комунікації в українській державній службі зумовлений переорієнтацією державної політики на потреби населення, а також прагненням сформувати в Україні європейські імперативи громадянського суспільства. Ці процеси зумовлені потребою у виробленні ефективних державних механізмів демократичних відносин, які б забезпечили максимально повну участь в управлінні соціальних груп і, як наслідок, стали джерелом та середовищем соціально-психологічної легітимності політичної влади.

Євроінтеграційна спрямованість української державної служби зумовила переорієнтацію управління на гуманізацію,

в тому числі й у зв'язку з глобальними комунікативними процесами, що відбуваються. Соціальні технології державної влади й самоорганізації суспільства стають дедалі більш складними, динамічними, з вираженими характеристиками «м'якої влади». Від методів та інструментів примусу світове співтовариство поступово переходить до технологій переконання, від придушення – до співпраці, від ієрархії – до мереж горизонтальних зв'язків. Демократичний режим характеризується діалоговими відносинами держави й суспільства: легітимність влади забезпечується шляхом досягнення згоди із суспільством, а суспільство, в свою чергу, може схвалити владні ініціативи й надати їм фінансову підтримку або відхилити їх.

Наступним інструментом трансформації державної служби, який, на нашу думку, належить до новітніх підходів, є використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумови ефективної модернізації державної служби в Україні. Зокрема, такі вчені, як Т. Горецька [3], М. Kornberger [16], S. Kuhlmann [18] та ін., зазначають, що об'єктом уваги науковців і практиків є проблематика ефективного використання міжнародної технічної допомоги, її застосування для розроблення державної політики в органах влади різних рівнів, підвищення результативності кадрової політики.

Так, на думку Т. Горецької, інтеграція України до європейської спільноти є одним із пріоритетних напрямів трансформації державної служби, що підтверджує низка політичних та нормативно-правових документів, зокрема Закон України «Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Програма інтеграції України до Європейського Союзу, Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу тощо. У цих документах перед Україною поставлені завдання, виконання яких дасть їй змогу

стати повноправним членом ЄС.

Адаптація українського законодавства до стандартів ЄС, завершення політичних та економічних реформ, вироблення скоординованої державної політики тощо вимагають значного фінансування, якого бракує урядові України. Європейська Комісія підтримує країн-партнерів Європейської політики сусідства та надає їм технічну допомогу через інструменти, що вже підтвердили свою ефективність у країнах із перехідною економікою (нові держави-члени ЄС): через цільову експертну допомогу (Технічна допомога та інформаційний обмін TAfEX), довготермінові проекти, секторальну бюджетну підтримку, яка дає змогу дофінансувати з бюджету ЄС національні програми реформування певних секторів економіки. Автор також наголошує на тому, що в Україні, на відміну від країн Центральної Європи, де інструменти міжнародної технічної допомоги довели свою ефективність, вищезазначені інструменти використовуються неефективно, не беруться до уваги їх значущість та корисність, практичні рекомендації експертів реалізуються лише частково [3].

На нашу думку, серед інструментів трансформації державної служби, що тільки інтегрується в систему державної служби, зазначений вище інструмент має вирішальне значення з огляду на такі системні переваги: встановлення довготермінових і структурованих робочих відносин, створення професійних мереж та, відповідно, вплив на ставлення до країни-бенефіціара з боку ЄС, навчання та покращення професійних спроможностей кадрів, розробка та впровадження адаптованого до вимог ЄС законодавства, що є необхідною умовою виконання як спільних угод та планів дій, так і інтеграції в європейські ринки, зміни в організаційній практиці та культурі, покращення стилю керівництва, комунікації та координації як усередині органів бенефіціарів, так і між ними [20].

Іншим аспектом та інструментом здій-

снення державної служби в Україні, що тільки частково впроваджений у практичну діяльність, є електронне урядування. Так, на сьогодні багато науковців звертає увагу у своїх дослідженнях саме на цей аспект трансформації інструментарію здійснення державною службою своїх функцій і завдань. Наприклад, J. Timmons [20] зазначає, що на сьогодні важливим інструментом покращення державної служби в контексті європейської інтеграції є застосування онлайнових технологій під час надання громадянам адміністративних послуг. Автори акцентують увагу на тому, що в органах державної служби та органах місцевого самоврядування має бути сформована система електронного урядування, яка базується на збиранні, введенні, пошуку, опрацюванні, збереженні і наданні на вимогу користувача інформаційних ресурсів [6].

Тези авторів підтверджуються функціонуванням інформаційної системи «Електронний уряд», запровадженої відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24 лютого 2003 року № 208 [15], яка має забезпечити налагодження інформаційних комунікацій між органами влади, створення централізованих баз даних із технологіями розподіленого опрацювання даних для реалізації електронного документообігу в усіх органах влади. Нормативно-правове регулювання організації та порядку ведення електронного документообігу й правового статусу учасників відносин із використання електронного цифрового підпису забезпечують закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV [13] та «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV [12], що набули чинності 1 січня 2004 року, а також низка інших підзаконних актів, прийнятих на їх виконання, зокрема постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку

здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» від 28 / жовтня 2004 року № 1453 та ін. Крім того, наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 року № 149 затверджено Перелік і Порядок надання інформаційних та інших послуг із використанням інформаційної системи «Електронний уряд» [14].

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування електронного урядування як фактору діяльності державної служби зробили Хау. Джефф та А. Дук [6; 7]. Так, розкриваючи сутність і зміст поняття «електронний уряд», науковці аналізують проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні з урахуванням об'єктивних переваг і недоліків цієї системи як перспективної форми трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції. Вони акцентують увагу на тому, що як інструмент трансформації державної служби електронне урядування має значні переваги, що базуються на оптимізації механізмів публічного адміністрування за рахунок поступового впровадження його функціональних складових G2G, G2B та G2C, підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації щодо її внутрішньої організації, якості адміністративних послуг, економії матеріальних та часових ресурсів, підвищенні ефективності використання бюджетних коштів, скороченні витрат на утримання державного апарату, створенні умов для розвитку електронної демократії, забезпеченні прозорості та відкритості публічної адміністрації, прийнятті прозорих рішень, завдяки чому громадяни мають можливість отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію про діяльність органів влади, а отже й брати участь у прийнятті ними відповідних рішень, зменшенні проявів корупції в органах влади.

Таким чином, узагальнення системних параметрів державної служби в кон-

тексті новітніх викликів екзогенного характеру, а саме на основі періодизації конкретних концепцій, представлена на рисунку 1.

Рис. 1. Системні параметри державної служби в контексті новітніх викликів екзогенного характеру [2; 19].



Слід зазначити, що в Україні реформа державної служби в основному відбувається відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Із середини 2015 року Секретаріат Кабінету Міністрів України в тісній співпраці з іншими виконавчими органами, включаючи Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст, НАДС України, координував розроблення проекту Стратегії, що, після первинної консультації з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту

(SIGMA) та іншими експертами ЄС, активно обговорювався в робочих групах, які включали представників усіх зацікавлених центральних органів державної влади, народних депутатів України, а також представників громадянського суспільства.

Крім того, постійно підтримувався діалог із експертами ЄС із питань державного управління. Перший варіант проекту Стратегії був опублікований у серпні 2015 року на Урядовому порталі в рамках процедури громадських обговорень.

Після цього проект був повторно розглянутий представниками громадянського суспільства, міжнародними експертами, основними зацікавленими сторонами та запропонований для подальшого доопрацювання.

У квітні 2016 року під керівництвом Віце-прем'єр-міністра з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України проект Стратегії був істотно доопрацьований за участю всіх зацікавлених сторін, представників громадянського суспільства та Дорадчої групи ЄС, сформованої за сприяння Представництва ЄС в Україні та Європейської Комісії для підтримки Кабінету Міністрів України у розробленні Стратегії, до складу якої входили європейські експерти високого рівня у сфері державного управління. Остаточний варіант проекту Стратегії позитивно оцінений експертами, схвалений на засіданні Координаційної ради з питань реформування державного управління (далі – Координаційна рада).

Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура Стратегії відповідає принципам державного управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією. Принципи визначають, що саме належне врядування означає на практиці та основні вимоги до системи органів державного управління, що ефективно функціонує. Вони сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав-членів ЄС та / або країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Принципи державного управління визнані деякими країнами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління. У Стратегії з урахуванням Принципів державного управління визначено такі на-

прями реформування: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, забезпечення якості нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтовного аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень).

Разом із тим, як зазначає у своєму дослідженні О. Линдюк, в умовах посилення глобального впливу на процеси модернізації державної служби поглибленого вивчення і розв'язання потребують питання: діагностики стану розвитку державної служби шляхом ідентифікації основних проблем, новітніх викликів і загроз, подальшого понятійно-категорійного визначення у сфері державної служби та розроблення моделі та методології її модернізації з метою ефективної координації на позитивістській концептуальній основі. Численні наукові дослідження державної служби свідчать, що розкриття контексту, сутнісних засад і зв'язків між різними процесами системи й екзогенного середовища визначає значний інтеграційний потенціал [8, с. 107].

Як показав аналіз, в умовах інституціональної конкуренції одні держави досягають високих результатів і встановлюють свої «правила гри», можуть диктувати умови іншим державам, а інші, в свою чергу, демонструють кращі результати при розроблених ними для свого національного господарства інститутах. Тому система державної служби у розвинених країнах кардинально змінює соціально-економічні порядки в світі. Ефективна система державної служби серйозно позначається на можливостях

проектування національного громадського порядку та економічних перспективах кожної країни.

Разом із тим, у різних країнах Європейського Союзу системи державного управління суттєво відрізняються одна від одної, однак існують спільні риси, що дають змогу визначити основні принципи, яким має відповідати європейська державна служба [8, с. 211].

Таким чином, як елемент загальної державної структури, інститут держслужби відіграє об'єднувальну роль між державою і суспільством, відтворює публічно-правові відносини. Володіючи певною сукупністю соціальних норм, цей інститут стандартизує поведінку чиновників, робить його передбачуваним. Водночас для реагування на новітні виклики як економічного, правового, адміністративного, так і соціально-культурного характеру державна служба виконує внутрішні, допоміжні функції щодо чиновників, спрямовані на правове, фінансове, організаційне, інформаційне забезпечення діяльності посадових осіб. Якщо не створені умови для виконання завдань чиновниками, не організовано діловодство, адміністративне обслуговування, підвищення кваліфікації, інститут державної служби не зможе повною мірою виконувати як загальні, так і особливі функції.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, аналізуючи процеси трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів, було обґрунтовано ряд ви-

сновків. Зокрема виявлено, що новітня державна служба за змістом своїх структурних елементів трансформується відповідно до достатньо нової концепції. А саме: на зміну жорсткій адміністративній системі підпорядкування приходять партнерські відносини між державою і громадянами. Саме це визначає нові загальні сфери та інструменти державної служби.

Узагальнено періодизацію системних параметрів державної служби на основі обґрунтування новітніх викликів екзогенного характеру. В процесі узагальнення інструментів трансформації державної служби обґрунтовано найбільш пріоритетні з них, необхідні для імплементації в державну службу в Україні.

Охарактеризовано «державну цілову програму» як інструмент державної служби. Виокремлено принципи, дотримання яких забезпечить її успішність, а саме: орієнтація програми на кінцевий результат, системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації, забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами. Як окремий інструмент трансформації державної служби визначено комунікаційну сферу діяльності. Окремим контекстом трансформації інструментів державної служби є використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу. Узагальнено особливості реалізації специфічного інструменту державної служби – електронного урядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Валевський О. Л. Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні / О. Л. Валевський, В. А. Ребало // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 139-44.
2. Гончарук Н. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 26-32.
3. Горещька Т. О. Використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумова ефективної модернізації державного управління в Україні / Т. О. Горещька // Ефективність державного управління. – 2012. – № 32. – С. 346-353.
4. Греков І. П. Місце, роль та поняття державної служби / І. П. Греков // Право і Безпека. – 2002. – № 4. – С. 12-15.
5. Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство»: розпорядження Кабінету Міністрів України № 2078 від 10 листоп. 2010 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2078-2010-%D1%80>
6. Джефф Хау. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. – М.: Альпина Паблицер, 2012. – 288 с.
7. Дук А. Ю. Краудфандинг как новая форма инновации в инвестировании / А. Ю. Дук, М. Д. Джамалдинова // Вопросы региональной экономики. – 2016. – Т. 26. – № 1. – С. 27-33.
8. Линдюк О. Модернізація державної служби України: наукові підходи / О. Линдюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – № 4. – С. 106-112.
9. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні 2-ге вид. переробл. та доповн.: підручник / Д. В. Неліпа. – Київ: «Центр учбової літератури», 2017. – 376 с.
10. Падалко Г. В. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: система та проблеми реалізації / Г. В. Падалко // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. – 2012. – № 1. – С. 74-79. – (Серія «Юридичні науки»).
11. Про внесення змін до статті 23 Закону України Про державну службу: проект закону України № 3251 від 1 берез. 2007 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про електронний цифровий підпис: закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1175. – С. 111.
13. Про електронні документи та електронний документообіг: закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1174. – С. 106.
14. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням інформаційної системи «Електронний уряд»: наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 р. № 149 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2547. – С. 310.
15. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»: постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 378. – С. 112.
16. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): монографія / А. П. Рачинський. – Київ: НАДУ, 2009. – 315 с.
17. Kornberger M. et al. When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying «Open Government» in the Vienna City Administration // Organization Studies. – 2017. – Т. 38. – № 2. – С. 179-200.
18. Kuhlmann S. Civil service in Germany: Between cutback management and modernization / Kuhlmann S., Röber M. // State and Local Government Reforms in France and Germany. – VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. – С. 89-109.
19. Okamoto K. Introducing Open Government Data / K. Okamoto // The Reference Librarian. – 2017. – Vol. 58. – № 2. – P. 111-123.
20. Timmons J. The Fiscal Contract, States, Taxes, and Public Services / J. Timmons // World Politics. – 2005. – Vol. 57. – № 4. – P. 530-567.

REFERENCES:

1. Valevs'kyj, O.L., & Rebkalov, V.A. (2012). Derzhavne upravlinnia yak instrument vprovadzhennia reform v Ukraini [Public administration as an instrument for implementing reforms in Ukraine]. *Analytics and power*, 6, 139-144 [in Ukrainian].
2. Honcharuk, N., & Prokopenko, L. (2011). Orhanizatsiino-pravovi aspekty nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini [Organizational and legal aspects of provision of administrative services in Ukraine]. *Public Administration: Theory and Practice*, 1, 26-32 [in Ukrainian].
3. Horetska, T.O. (2012). Vykorystannia instrumentiv mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy Yevropeiskoho Soiuzu yak peredumova efektyvnoi modernizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Use of instruments of international technical assistance of the European Union as a prerequisite for effective modernization of public administration in Ukraine]. *Effectiveness of public administration*, 32, 346-353 [in Ukrainian].
4. Hrekov, I.P. (2002). Mistse, rol ta poniattia derzhavnoi sluzhby [Place, role and concept of civil service]. *Law and Safety*, 4, 12-15 [in Ukrainian].
5. Deiaki pytannia pidhotovky ta vykonannia prohramy Vseokhopliuiuchoi instytutsiinoi rozbudovy u ramkakh initsiatyvy Yevropeiskoho Soiuzu «Skhidne partnerstvo»: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 2078 vid 10 lystop. 2010 r [The Cabinet of Ministers of Ukraine (2010). /Decree «Some issues of the preparation and implementation of the Comprehensive Institution Building Program within the framework of the European Union's Eastern Partnership Initiative» of 10.11.2010 № 2078]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2078-2010-%D1%80> [in Ukrainian].
6. Dzheff, H. (2012). *Kraudsorsing. Kollektivnyj razum kak instrument razvitija biznesa* [Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business]. Moscow: Alpina Publisher [in Russian].
7. Duk, A.Ju., & Dzhamaldinova, M.D. (2016). Kraudfunding kak novaja forma innovacii v investirovanii [Crowdfunding as a new form of innovation in investing]. *Issues of regional economy*, 26 (1), 27-33 [in Russian].
8. Lyndiuk, O. (2016). Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby Ukrainy: naukovy pidkhody [Modernization of the civil service of Ukraine: scientific approaches]. *Public administration and local government* 4, 106-112 [in Ukrainian].
9. Nelipa, D.V. (2017). *Orhanizatsijno-pravovi zasady derzhavnoi sluzhby v Ukraini: pidruchnyk* [Organizational and legal principles of the civil service in Ukraine] (2-nd ed., rev.). Kyiv: Center of Educational Literature [in Ukrainian].
10. Padalko, H.V. (2012). Konstytutsiini pryntsypy sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini: systema ta problemy realizatsii [Constitutional principles of service in local self-government bodies in Ukraine: system and implementation problems]. *Bulletin of the Alfred Nobel Dnipropetrovsk University*, 1, 74-79 [in Ukrainian].
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2007). *Pro vnesennia zmin do statti 23 Zakonu Ukrainy Pro derzhavnu sluzhbu: proekt zakonu Ukrainy № 3251 vid 1 berez. 2007 r.* [Draft Law «On Amendments to Article 23 of the Law of Ukraine «On Civil Service» of 01 March 2007 № 3251]. Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Pro elektronnyi tsyfrovyy pidpys: zakon Ukrainy vid 22 trav. 2003 r. № 852-IV [Law of Ukraine «On electronic digital signature» of 22 May 2003 № 852-IV]. *Official Bulletin of Ukraine*, 25, Art. 1175, 111 [in Ukrainian].
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Про електронні документи та електронний документообіг : закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV [Law of Ukraine «On electronic documents and electronic document circulation» of 22 May 2003 № 851-IV]. *Official Bulletin of Ukraine*, 25, Art. 1174, 106 [in Ukrainian].
14. State Committee for Communication and Informatization of Ukraine (2003). Pro zatverdzhennia Pereliku i Poriadku nadannia informatsiinykh ta inshykh posluh z vykorystanniam informatsiinoi systemy «Elektronnyi uriad» vid 15 serpnia 2003 r. № 149 [Order «On approval of the List and Procedure for the provision of information and other services using the Electronic Government Information System», of 15 August 2003 № 149]. *Official Bulletin of Ukraine*, 48, Art. 2547, 310 [in Ukrainian].
15. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2003). Pro zakhody shchodo stvorennia elektronnoi informatsiinoi systemy «Elektronnyi uriad»: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 liutoho 2003 r. № 208 [Decree On measures to create an electronic information system «Electronic

- Government» of 24 February 2003 № 208]. *Official Bulletin of Ukraine*, 9, Art. 378, 112 [in Ukrainian].
16. Rachynskyj, A.P. (2009). *Stratehichne upravlinnia personalom v orhanakh derzhavnoi vlady (teoretyko-metodolohichnyj analiz)* [Strategic personnel management in state authorities (theoretical and methodological analysis)]. Kyiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
17. Kornberger, M. et al. (2017), When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying «Open Government» in the Vienna City Administration. *Organization Studies*, 38 (2), 179-200.
18. Kuhlmann, S., & Röber, M. (2006), Civil service in Germany: Between cutback management and modernization. *State and Local Government Reforms in France and Germany vs Verlag für Sozialwissenschaften*, 89-109.
19. Okamoto, K. (2017). «Introducing Open Government Data». *The Reference Librarian*, 58 (2), 111-123.
20. Timmons, J. (2005). «The Fiscal Contract, States, Taxes, and Public Services». *World Politics*, 57 (4), 530-567.



УДК УДК 351.862
DOI: 10.15421/15201742

Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту

О. Г. Баріло

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

У науковій статті проведено аналіз законодавства України та наукових досліджень державного управління у сфері цивільного захисту. Виявлено недостатньо досліджені проблемні питання, що не вирішено в положеннях нормативно-правових актів щодо структури та завдань системи управління цивільного захисту.

Проведено аналіз законодавства України, що регламентує діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Зазначено, що в нормативно-правових актах питання щодо системи управління цивільного захисту та її складової системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту не розкрито, а лише окреслено фрагментарно.

В положеннях нормативно-правових актів сфери цивільного захисту виявлено наявність протиріч і дублювань завдань щодо оповіщення та інформування органів управління та населення про надзвичайні ситуації, навчання населення діям у умовах надзвичайних ситуацій, а також інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у даних умовах.

Запропоновано в законодавчих актах виокремити систему інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту як складову системи управління цивільного захисту.

Ключові слова: законодавство; органи управління; інформаційно-аналітичне забезпечення; надзвичайні ситуації

Problematic issues of regulatory and legal support of the civil protection administration system operation

O. G. Barylo

Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection

This article examined the legislation of Ukraine as well as studies on public administration in the field of civil protection. It has been revealed that far too little attention has been paid to the problematic issues regarding the structure and tasks of the civil protection administration system which are not covered properly in the provisions of legislative and regulatory acts.

Analysis of the legislative framework of Ukraine that regulates public administration bodies and local self-governments in the field of civil protection was carried out. It is emphasized that in the legislative acts, the issues regarding the civil protection administration system and information and analysis system as its component are introduced in a fragmented manner, not in full.

The provisions of legislative and regulatory acts in the field of civil protection shows controversy and duplication of tasks on emergency notification and informing the authorities as well as population including their training to act in emergency, on information and analytical support for decision-making under the circumstances as well.

It is proposed to identify separately the analysis and information system of civil protection as a component of the civil protection administration system in the legislative acts.

Keywords: legislation acts; authorities; information and analysis system; emergency

Цитування даної статті: Баріло О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту / О. Г. Баріло // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 83-93.

Citation of this article: Barylo, O.G. (2017). Problemni pytannia normatyvno-pravovoho zabezpechennia funktsionuvannia systemy upravlinnia tsyvilnoho zakhystu [Problematic issues of regulatory and legal support of the civil protection administration system operation]. *Public administration aspects*, 5 (11), 83-93.

Received: 14.11.2017

Accepted: 21.11.2017

Проблемные вопросы нормативно-правового обеспечения функционирования системы управления гражданской защиты

О. Г. Барило

Институт государственного управления в сфере гражданской защиты

В научной статье проведен анализ законодательства Украины и научных исследований государственного управления в сфере гражданской защиты. Выявлены недостаточно исследованные проблемные вопросы, которые не решены в положениях нормативно-правовых актов по структуре и задачам системы управления гражданской защиты.

Проведен анализ законодательства Украины, регламентирующего деятельность органов государственного управления, органов местного самоуправления в сфере гражданской защиты. Отмечено, что в нормативно-правовых актах вопросы по системе управления гражданской защиты и ее составляющей системы информационно-аналитического обеспечения гражданской защиты не раскрыты, а только обозначены фрагментарно.

В положениях нормативно-правовых актов сферы гражданской защиты выявлено наличие противоречий и дублирования задач по оповещению и информированию органов управления и населения о чрезвычайных ситуациях, обучение населения действиям в условиях чрезвычайных ситуаций, а также информационно-аналитического обеспечения принятия решения в данных условиях.

Предложено в законодательных актах выделить систему информационно-аналитического обеспечения гражданской защиты как составляющую системы управления гражданской защиты.

Ключевые слова: параметры; государственная служба; вызовы; обобщение; трансформация; инструменты; приоритеты; имплементация; электронное управление

Постановка проблеми. З метою дієвого та своєчасного реагування на надзвичайні ситуації природного й техногенного характеру необхідна цілеспрямована державна політика та ефективний інструмент її реалізації – удосконалена єдина державна система цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ). Україна обрала європейський курс розвитку, тому не може існувати без правової культури, досконалого механізму застосування законодавства у будь-якій сфері суспільного життя, зокрема – у сфері цивільного захисту.

На сучасному етапі основною метою державної політики у сфері цивільного захисту є забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства й держави. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється на основі та через відповідні нормативно-правові акти, нормативні документи тощо.

З метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік визначено завдання

щодо реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р схвалено Стратегію реформування ДСНС на 2017-2020 роки (далі – Стратегія) [12].

У Стратегії зазначено, що існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Сили цивільного захисту та засоби ДСНС не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, а система державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки має надмірний регуляторний вплив на суб'єктів господарювання.

Необхідність проведення реформування системи ДСНС обумовлено змінами, що відбуваються в державі у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки й оборони держави, передачею окремих повноважень, зокрема у сфері цивільного захисту, від державних

органів до органів місцевого самоврядування.

Розв'язання проблеми планується здійснити шляхом виконання низки заходів, одним із яких передбачено удосконалення законодавства, що регламентує виконання основних завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки органами місцевого самоврядування.

Вважаємо справедливими вимоги Уряду щодо реформування ДСНС, але, на наш погляд, потребують доопрацювання положення Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), інших нормативно-правових актів не тільки у частині сфери пожежної та техногенної безпеки, але й положень, що визначають функції, завдання та структуру системи управління цивільного захисту та виокремлення в її складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Аналіз досліджень і публікацій. Вирішення проблемних питань щодо нормативно-правового забезпечення цивільного захисту, зважаючи на складну ситуацію, що склалася в Україні, є одним із важливих напрямів діяльності науковців, а також темою багатьох наукових досліджень.

В. Костенко розглянув базові положення норм чинного законодавства, що регулюють діяльність місцевих органів влади у сфері цивільного захисту, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, передбачені Кодексом.

Автор зазначає, що за об'єктивними показниками теперішнє функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує належного рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а результативність практичної діяльності у цій сфері на чинній законодавчо-правовій основі не відповідає очікуванням і сучасним потребам суспільства [2].

Г. Кривогуз виявив, що існуючі нормативно-правові акти у сфері цивільного захисту комплексно не висвітлюють питання щодо забезпечення функціонування

системи цивільним захистом підприємств та обґрунтував необхідність розроблення концепції розвитку вказаної системи [3].

М. Кулешов, М. Росоха окреслили загальні підходи до формування нової системи захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, запропонували внести зміни до Кодексу з метою гармонізації його з Європейським законодавством, уточнення завдань і функцій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування при виникненні надзвичайних ситуацій як у мирний час, так і під час особливого періоду [4].

С. Майстро, О. Труш виокремили проблемні аспекти та протиріччя законодавства у сфері державного управління системою цивільного захисту в Україні. Автори вважають, що дієвий нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту має враховувати національний та міжнародний досвід із питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям в Україні [5].

Л. Матвейчук досліджено організаційно-правові механізми розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, електронного оподаткування. Також автором розглянуто еволюційний розвиток українського законодавства щодо електронного урядування, виділено нормативно-правові акти електронного документообігу в Україні, розкрито правову площину діяльності податкових органів в електронному форматі [6].

С. Найдюком визначено фактори, що впливають на процес прийняття управлінського рішення. Автором зазначено, що управлінське рішення є інструментом впливу на об'єкт управління та його підсистеми, а також важливою ланкою формування та реалізації відношень управління в організації та складає основу реалізації кожної функції управління [7].

Слід зазначити, що у розглянутих та інших роботах чітко не визначено напря-

ми удосконалення законодавства щодо структури, завдань системи управління цивільного захисту, а також виокремлення у її складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Мета дослідження. Провести аналіз нормативно-правової бази, що регламентує функціонування системи управління цивільного захисту, виявити проблемні питання та шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Питання, що пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням ЄДСЦЗ та регулюванням повноважень органів державної влади, місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, визначає Кодекс [1].

П. 1. (ст. 8) Кодексу визначено, що забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється ЄДСЦЗ, що складається із функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, а п. 3 – її основні завдання, а саме:

- опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів із питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;
- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне й достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;
- захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- інші завдання.

Аналіз глави III Кодексу, де розкрито повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту, свідчить про те, що до повноважень Кабінету Міністрів України (ст. 16) питання щодо створення системи управління цивільного захисту в цілому

та її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту – не віднесено. Вказані питання лише фрагментарно розкрито у ст. 17 Кодексу, де визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а саме:

- здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ;
- здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, здійснює методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різних рівнів;
- здійснює безпосереднє управління заходами з переведення ЄДСЦЗ із режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;
- інші повноваження.

До повноважень інших центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту (ст. 18 Кодексу) щодо системи управління цивільного захисту та системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту можна віднести лише деякі пункти, а саме:

- здійснення заходів щодо захисту населення і територій під час надзвичайних ситуацій;
- організація створення автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення на об'єктах підвищеної небезпеки, що належать до сфери їх управління.

Крім того, Кодексом (ст. 19, п.2) визначено, що до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- створення та підтримання у постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу

або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;

- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб із вадами зору та слуху формі;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

У главі 6 Кодексу визначено сутність, засоби та завдання посадовим особам щодо оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту. При цьому ст. 30 Кодексу визначається сутність та засоби оповіщення, а також завдання лише органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання та операторам телекомунікації, телерадіоорганізації. Завдання органам державного управління щодо оповіщення Кодексом не визначено, вказано лише повноваження.

Статтею 31 Кодексу, на наш погляд, лише у загальній формі визначено завдання органам управління цивільного захисту щодо інформування у сфері цивільного захисту про надзвичайні ситуації, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Слід відмітити, що в умовах децентралізації влади та передачі повноважень щодо організації заходів цивільного захисту на місцеві органи самоврядування деякі положення Кодексу, які стосуються системи управління цивільного захисту, системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, потребують висвітлення, уточнення та доопрацювання.

Елементи системи управління цивільного захисту щодо її функціонування в умовах виникнення надзвичайних ситуацій

розкрито у розділі VI Кодексу «Реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків».

Аналіз глави 15 Кодексу, де визначаються питання щодо організації робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, порядок проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж та питання щодо життєзабезпечення постраждалих, свідчить про наявність, на нашу думку, деяких спірних положень.

Так, статтею 71 Кодексу визначено, що після виникнення надзвичайної ситуації під час організації робіт із ліквідації її наслідків утворюється спеціальна комісія з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, призначається керівник робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, який утворює штаб із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Крім того, визначено, що у разі виникнення надзвичайних ситуацій відповідні центри управління в надзвичайних ситуаціях безпосередньо взаємодіють зі штабом із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у разі його утворення і забезпечують його роботу. На наш погляд, у цих положеннях Кодексу криються глибинні причини існуючих недоліків, що проявляються під час реагування на надзвичайні ситуації та пов'язані із витратами значного обсягу часу на організацію реагування на надзвичайні ситуації (під час розвитку надзвичайної ситуації комісія призначає керівника з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який утворює штаб) та прийняття рішення внаслідок відсутності як такої системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Положення про ЄДСЦЗ, що затверджене Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 11 (далі – Положення про ЄДСЦЗ), регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності ЄДСЦЗ, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії [11].

Положенням про ЄДСЦЗ (п. 5) визначено, що керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє керівництво її діяльністю – ДСНС. Загальна структура ЄДСЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Таким чином, з'ясовано, що в структурі ЄДСЦЗ не передбачено системи управління цивільного захисту та системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, а є лише їх окремі елементи.

Однак, у п. 9 Положення про ЄДСЦЗ визначено, що у її складі функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем.

Отже, досліджено, що відповідно до законодавства ЄДСЦЗ структурно складається із підсистем (функціональних і територіальних), постійно діючих органів управління та сил цивільного захисту цих підсистем, координуючих органів управління. Крім того, визначено, що загальне керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє – ДСНС.

У той же час Статутом дій ОРСЦЗ (ст. 22) визначено, що організаційно-технічну основу управління складає система управління, яка включає: органи управління, пункти управління, систему зв'язку та оповіщення, а також засоби автоматизації управління [8].

Подальший аналіз Положення про ЄДСЦЗ засвідчив наявність певних розбіжностей щодо питання організації управління у надзвичайних ситуаціях.

Так, у п. 12. Положення про ЄДСЦЗ визначено, що для забезпечення управління у режимі повсякденного функціонування органами управління та силами цивільного захисту, координації їх дій, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення й аналізу інформації про обстановку в районах

виникнення надзвичайних ситуацій на різних рівнях ієрархії функціонує система оперативно-чергових служб. Однак, при переведенні ЄДСЦЗ у вищі ступені готовності (підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану) система оперативно-чергових служб виконує лише функцію оповіщення органів управління, сил цивільного захисту та населення про загрозу й виникнення надзвичайних ситуацій. Вважаємо вказані функції оперативних служб звуженими та недостатніми для виконання завдань, що покладені на ЄДСЦЗ.

Типовим положенням про функціональну підсистему ЄДСЦЗ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101 (далі – Типове положення ФП), визначено основи створення функціональної підсистеми ЄДСЦЗ (далі – функціональна підсистема), її склад, завдання та рівні. Деякими завданнями функціональної підсистеми є [9]:

- здійснення заходів цивільного захисту;
- своєчасне і достовірне інформування органів виконавчої влади та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

Типовим положенням ФП визначено, що безпосереднє керівництво функціональною підсистемою здійснюється керівником органу або суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему. У той же час, управління функціональною підсистемою здійснюється, відповідно до рівня, центральними, територіальними органами виконавчої влади та керівниками суб'єктів господарювання. Вважаємо

некоректним визначення «керівництво» для керівника органу управління, тому що це визначення передбачає лише віддачу розпоряджень підпорядкованим структурним підрозділам. У той же час «управління» включає не лише віддачу вказівок, але й організацію та здійснення усіх заходів, що покладено на функціональну підсистему.

Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування і забезпечення збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку, відповідно до Типового положення, функціонує система оперативно-чергової (чергової, диспетчерської) служби, функції та завдання яких, на нашу думку, як і в Положенні про ЄДСЦЗ, обмежуються лише оповіщенням органів управління.

Типовим положенням про територіальну підсистему ЄДСЦЗ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101 (далі – Типове положення ТП), визначено основи створення територіальної підсистеми ЄДСЦЗ (далі – територіальна підсистема), її склад, завдання та рівні. Деякими завданнями територіальної підсистеми є [9]:

- організація та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій або небезпечних подій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації.

Типовим положенням ТП визначено, що безпосереднє керівництво територіальною підсистемою, її ланками здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку. До складу територіальної підсистеми та її

ланок входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання.

Для координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів, суб'єктів господарювання у сфері цивільного захисту функціонують комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, а для координації робіт із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні, у разі потреби, утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Типовим положенням ТП визначено, що управління територіальною підсистемою здійснюють обласні, міські, районні держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, територіальні органи ДСНС, на об'єктовому рівні – керівник суб'єкта господарювання.

Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування та забезпечення збору, обробки, узагальнення та аналізу інформації про обстановку функціонують оперативно-чергові служби територіальних органів ДСНС, обласних, районних, міських держадміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання. Аналіз положень про функціональні та територіальні підсистеми виявив, що існують певні дублювання та розбіжності в їх сутності та змісті. Так, одним із завдань функціональної підсистеми є здійснення заходів цивільного захисту, а у територіальній підсистемі – організація та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

У той же час Кодексом (розділ IV) визначено заходи цивільного захисту, а саме:

- оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту;

- укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та евакуаційні заходи;
- інженерний захист територій, радіаційний і хімічний захист;
- медичний, біологічний та психологічний захист, забезпечення санітарного й епідеміологічного благополуччя населення;
- навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях.

Отже, виявлено, що в функціональних та територіальних підсистемах, у даному випадку, мова йде про аналогічні завдання, тобто існують ознаки дублювання вказаних завдань.

Завдання щодо проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення та його навчання щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації покладено як на функціональні, так і на територіальні підсистеми, що також свідчить про наявність плутанини й дублювання завдань вказаних підсистем.

Крім того, виявлено, що завдання щодо своєчасного й достовірного інформування органів виконавчої влади та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади, покладено тільки на функціональні підсистеми. Однак, територіальні підсистеми здійснюють забезпечення збору, обробки, узагальнення та аналізу інформації про обстановку. Тому, вважаємо за необхідне визначення окресленого завдання в межах їх повноважень і на територіальні підсистеми.

Також слід відмітити, що як і в положенні про ЄДСЦЗ, так і в положеннях про підсистеми ЄДСЦЗ оповіщення та інформування органів управління та населення, його навчання діям в умовах надзвичайних ситуацій визначено лише як

завдання й заходи цивільного захисту. На наш погляд, конче необхідно розглядати вказані завдання системно, тобто інформаційно-аналітичну систему цивільного захисту як складову системи управління цивільного захисту.

Крім того, виявлено, що у Положенні про ДСНС, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052, питання щодо функціонування системи управління цивільного захисту окреслено фрагментарно такими пунктами [10]:

- здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;
- проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок.

Вважаємо, що питання щодо створення та організації системи управління під час реагування на надзвичайні ситуації у вказаному положенні не означено.

Висновки. Означено необхідність розробки дієвого механізму удосконалення законодавства, що регламентує сферу цивільного захисту.

Урядом країни поставлено завдання щодо проведення реформування системи ДСНС в умовах децентралізації влади, реформування сектору безпеки й оборони держави, передачі окремих повноважень у сфері цивільного захисту від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Одним із заходів проведення реформ передбачено удосконалення законодавства, що регламентує виконання основних завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки органами місцевого самоврядування.

Проведений аналіз попередніх наукових досліджень державного управління у сфері цивільного захисту виявив прогалини в проблематиці визначення напрямів удосконалення законодавства щодо структури, завдань системи управління цивільного захисту, а також виокремлення у її

складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Дослідження основних нормативно-правових актів сфери цивільного захисту свідчить про те, що в них питання щодо створення системи управління цивільного захисту в цілому та її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту – не розкрито, а лише фрагментарно окреслено в положеннях Кодексу та Типових положеннях про функціональну і територіальну підсистеми.

Крім того, в положеннях вказаних нормативно-правових актів виявлено наявність протиріч і дублювань завдань щодо оповіщення та інформування органів управління та населення про надзвичайні ситуації, навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій, а також інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у даних умовах.

З'ясовано, що в структурі ЄДСЦЗ та

її підсистемах не передбачено системи управління цивільного захисту та системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, а є лише їх окремі елементи.

Виявлено, що в Положенні про ЄДСЦЗ та в положеннях про підсистеми ЄДСЦЗ оповіщення та інформування органів управління та населення, його навчання діям в умовах надзвичайних ситуацій визначено лише як завдання та заходи цивільного захисту. Запропоновано виокремити вказані завдання в систему, тобто як інформаційно-аналітичну систему цивільного захисту – складову системи управління цивільного захисту.

Подальшим напрямом наукових досліджень із розглянутої проблематики вважається визначення функцій, завдань та структури інформаційно-аналітичного забезпечення в системі управління цивільного захисту.

бібліографічні посилання:

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України, прийнятий 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – С. 1802.
2. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні / В. О. Костенко // Теорія та практика державного управління. – 2014. – № 2. – С. 158-165.
3. Кривогуз Г. Концепція системи управління цивільним захистом підприємства на основі інтеграції сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій / Г. Кривогуз // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 3. – С. 57-61.
4. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / М. М. Кулешов, В. О. Росоха // Вісник НУЦЗУ. – 2014. – № 2. – С. 167-175 (серія «Державне управління»).
5. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні / С. В. Майстро, О. О. Труш // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 2. – С. 156-162.
6. Матвейчук Л. О. Механізми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної податкової служби в електронному форматі / Л. О. Матвейчук // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 3. – С. 47-58.
7. Найдюк С. В. Сутність процесу прийняття управлінських рішень у державному управлінні / С. В. Найдюк // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9. – С. 12-19.
8. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту: наказ МНС України від 13 березня 2012 р. № 575 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 51. – С. 60.
9. Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 р. № 101 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 22. – С. 27.

10. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – С. 40.
11. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – С. 341.
12. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 13. – С. 38.

REFERENCES:

1. Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrainy: Zakon Ukrainy pryiniaty 2 zhovtnia 2012 r. № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine: Law of Ukraine from October 2, 2012 № 5403-VI]. (2013). *Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34-35, 1802 [in Ukrainian].
2. Kostenko, V.O. (2014). Diial'nist' mistsevoi vlady u sferi tsyvil'noho zakhystu i nadzvychajnykh sytuatsiy v konteksti reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Local government activities in the field of civil protection and emergencies in the context of local self-government reform in Ukraine]. *Theory and practice of public administration*, 2, 158-165 [in Ukrainian].
3. Kryvohuz, H. (2016). Kontsepsiia systemy upravlinnia tsyvil'nym zakhystom pidpriemstva na osnovi intehtatsii suchasnykh informatsijno-telekomunikatsijnykh tekhnolohij [Concept of the system of management of civil defense of the enterprise on the basis of integration of modern information and telecommunication technologies]. *Actual problems of public administration*, 3, 57-61 [in Ukrainian].
4. Kulieshov, M.M., & Rosokha, V.O. (2014). Suchasni vyklyky dlia derzhavnoi polityky u sferi tsyvil'noho zakhystu v Ukraini [Contemporary Challenges for Public Policy in the Field of Civil Protection in Ukraine]. *Visnyk NUTsZU*, 2, 167-175 [in Ukrainian].
5. Majstro, S.V., & Trush, O.O. (2014). Normatyvno-pravovyj mekhanizm derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvil'noho zakhystu v Ukraini [Regulatory and Legal Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System in Ukraine]. *Actual problems of public administration*, 3, 156-162 [in Ukrainian].
6. Matvejchuk, L.O. (2016). Mekhanizmy normatyvno-pravovoho zabezpechennia diial'nosti orhaniv derzhavnoi podatkovoi sluzhby v elektronnomu formati [Mechanisms of normative-legal support of activity of bodies of state tax service in electronic format]. *Aspects of public administration*, 3, 47-58 [in Ukrainian].
7. Najdiuk, S.V. (2015). Sutnist' protsesu pryjniattia upravlins'kykh rishen' u derzhavnomu upravlinni [The essence of the process of making managerial decisions in public administration]. *Aspects of public administration*, 9, 12-19 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Statutu dij u nadzvychajnykh sytuatsiiakh orhaniv upravlinnia ta pidrozdiliv Operatyvno-riatuvai'noi sluzhby tsyvil'noho zakhystu: nakaz MNS Ukrainy vid 13 bereznia 2012 r. № 575 [On approval of the Charter of Emergency Situations of the authorities and units of the Operations and Rescue Service of Civil Protection: the Order of the Ministry for Emergencies of Ukraine from March 13, 2012 № 575]. (2012). *Official Bulletin of Ukraine*, 51, 60 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia typovykh polozhen' pro funktsional'nu i terytorial'nu pidsystemy iedynoi derzhavnoi systemy tsyvil'noho zakhystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 2015 r. № 101 [On Approval of Model Provisions on the Functional and Territorial Subsystems of a Unified State Civil Protection System: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from March 11, 2015 № 101]. (2015). *Official Bulletin of Ukraine*, 22, 27 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychajnykh sytuatsij: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrudnia 2015 r. № 1052 [On Approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Emergency Situations: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December 16, 2015 № 1052]. (2015). *Official Bulletin of Ukraine*, 102, 40 [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro iedynu derzhavnu systemu tsyvil'noho zakhystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 sichnia 2014 r. № 11 [On Approval of the Regulation on a Unified

State System of Civil Protection: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 9, 2014 № 11]. (2014). *Official Bulletin of Ukraine*, 8, 341 [in Ukrainian].

12. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvyčajnykh sytuatsij na 2017-2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 sichnia 2017 r. № 61-r. [On Approving the Strategy for the Reform of the State Service of Ukraine for Emergencies for 2017-2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 25, 2017 № 61-p.]. (2017). *Official Bulletin of Ukraine*, 13, 38 [in Ukrainian].

Барило Оксана Григорівна – старший науковий співробітник, кандидат технічних наук

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

Адреса: 02000, м. Київ, вул. Вишгородська, 21

E-mail: acutus@ukr.net

Barylo Oksana G. – Senior Research Fellow, PhD

Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection

Address: 21, Vyshhorodska str., Kyiv, 02000, Ukraine

E-mail: acutus@ukr.net



Government relations та державне управління в Україні: новітні форми взаємодії влади та бізнесу

С. А. Квітка, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УДК 35.072

DOI: 10.15421/15201743

Стаття присвячена аналізу теоретичних і практичних аспектів упровадження механізмів government relations (GR) у систему взаємодії влади та бізнесу. GR розглядається у порівнянні з лобізмом, public relations та public affairs. У статті відзначено, що GR створює нові можливості забезпечення узгодження інтересів влади, бізнесу та громадянського суспільства в Україні. У цьому сенсі GR є суспільно важливим механізмом для демократичного розвитку країни, оскільки дає можливість бізнесу та інституціям громадянського суспільства впливати на рішення влади.

Деякі автори пов'язують GR з лобізмом, вважаючи, що ці поняття тотожні. Проте, різниця між ними є суттєвою. На відміну від традиційних форм лобізму, які тісно пов'язані з міжособистісною взаємодією з політиками і державними службовцями, GR має цілу низку стратегічних переваг.

По-перше, в суспільній свідомості в Україні лобізм, на відміну від GR, практично є синонімом корупції, оскільки контакти зацікавлених осіб із представниками політичного істеблішменту відбуваються кулуарно. Скритність цього процесу веде до ефекту негативного сприйняття у соціальній свідомості.

По-друге, лобізм призводить до залежності суб'єктів лобіювання від персоналій у владних структурах, від їх суб'єктивних переваг і побажань. Це негативним чином позначається на довгостроковому плануванні, а також ставить учасників ринку в нерівне становище, коли, наприклад, державні завоювання розподіляються на користь одного з учасників.

По-третє, особливістю GR є постійне використання інноваційних ко-мунікативних технологій, які прийшли з форсайту, PR та електоральних кампаній.

У статті робиться висновок, що GR в Україні є важливим інструментом діалогу держави і бізнесу, від якого залежать: якість державного управління, унормованість ринкового середовища, умови конкуренції, розвиток бізнесу загалом. Такий діалог потребує законодавчого захисту й механізмів ухвалення на його основі обов'язкових для всіх сторін рішень, адже бізнес, орієнтований на перспективу, найперше очікує від влади стабільних правил гри і дотримання їх усіма гравцями. Саме поширення практики GR в Україні відповідає зазначеним вимогам та цілям.

Ключові слова: government relations; GR; public relations; PR; public affairs; форсайт; державне управління в Україні; взаємодія влади та бізнесу в Україні; Україна

Government relations and public administration in Ukraine: the latest forms of interaction between government and business

S. A. Kvitka, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the analysis of theoretical and practical aspects of the implementation of government relations (GR) mechanisms in the system of interaction between government and business. GR is considered in comparison with lobbying, public relations and public affairs. The article notes that GR creates new opportunities for ensuring coordination of the interests of power, business and civil society in Ukraine. In this sense, GR is a socially important mechanism for the democratic development of the society, since it enables businesses and civil society institutions to influence government decisions.

At this time, some authors associate GR with lobbyism, believing that these concepts are identical. However, the difference in these areas is significant. Unlike traditional forms of lobbyism, which are closely linked to interpersonal interaction with politicians and civil servants, GR has a number of strategic advantages.

Цитування даної статті: Квітка С. А. Government relations та державне управління в Україні: новітні форми взаємодії влади та бізнесу / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 94-104.

Citation of this article: Kvitka, S.A. (2017). Government relations ta derzhavne upravlinnia v Ukraini: novitni formy vzaemodii vlady ta biznesu [Government relations and Public administration in Ukraine: the latest forms of interaction between government and business]. *Public administration aspects*, 5 (11), 94-104.

Received: 14.11.2017

Accepted: 21.11.2017

First, in public consciousness in Ukraine, lobbying, in contrast to GR, practically became synonymous with corruption, since the contacts of interested persons with the representatives of the political establishment take place behind the scenes. The secrecy of this process leads to the effect of negative perception in the social consciousness.

Secondly, lobbying leads to the dependence of subjects of lobbying on personalities in power structures, on their subjective preferences and wishes. This negatively affects long-term planning, and also places market participants in an uneven position, for example, when state broadcasting is distributed in favor of one of the participants.

Thirdly, the feature of GR is the constant use of new innovative communication technologies that come from foresight, marketing, PR and electoral campaigns.

The article concludes that GR in Ukraine is an important tool for dialogue between the state and business, on which depends: the quality of public administration, the market conditions, the conditions of competition, the development of business in general. Such a dialogue requires legislative protection and mechanisms for the adoption of binding decisions for all parties on the basis of it, because a perspective-oriented business first of all expects from the authorities the stable rules of the game and their observance by all players. It is the practice of GR in Ukraine that meets the stated requirements and goals.

Keywords: government relations; GR; public relations; PR; public affairs; foresight; public administration in Ukraine; interaction of power and business in Ukraine; Ukraine

Government relations и государственное управление в Украине: новые формы взаимодействия власти и бизнеса

С. А. Квитка

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена анализу теоретических и практических аспектов внедрения механизмов government relations (GR) в систему взаимодействия власти и бизнеса. GR рассматривается в сравнении с лоббизмом, public relations и public affairs. В статье отмечено, что GR создает новые возможности обеспечения согласования интересов власти, бизнеса и гражданского общества. В этом смысле GR является общественно важным механизмом для демократического развития общества, поскольку дает возможность бизнесу и институтам гражданского общества влиять на решения власти.

В настоящее время некоторые авторы отождествляют GR с лоббизмом. Однако, разница между ними является существенной. В отличие от традиционных форм лоббизма, которые тесно связаны с межличностным взаимодействием с политиками и государственными служащими, GR имеет целый ряд стратегических преимуществ.

Во-первых, в общественном сознании в Украине лоббизм, в отличие от GR, практически стал синонимом коррупции, поскольку контакты заинтересованных лиц с представителями политического истеблишмента происходят кулуарно. Скрытность этого процесса ведет к эффекту негативного восприятия в социальном сознании.

Во-вторых, лоббизм приводит к зависимости субъектов лоббирования от персоналий во властных структурах, от их субъективных предпочтений и пожеланий. Это негативным образом сказывается на долгосрочном планировании, а также ставит участников рынка в неравное положение, когда, например, государственные заказы распределяются в пользу одного из участников.

В-третьих, особенностью GR является постоянное использование новых инновационных коммуникативных технологий, пришедших из форсайта, маркетинга, PR и электоральных кампаний.

В статье делается вывод, что GR в Украине является важным инструментом диалога государства и бизнеса, от которого зависят качество государственного управления, условия конкуренции, развитие бизнеса в целом. Такой диалог требует законодательной защиты и механизмов принятия на его основе обязательных для всех сторон решений, ведь бизнес, ориентированный на перспективу, прежде всего ожидает от власти стабильных правил игры и соблюдение их всеми игроками. Именно распространение практики GR в Украине соответствует указанным требованиям и целям.

Ключевые слова: government relations; GR; public relations; PR; public affairs; форсайт; государственное управление в Украине; взаимодействие власти и бизнеса в Украине; Украина

Постановка проблеми. «Government relations» (GR) є новітньою формою взаємодії між групами інтересів, представленими переважно структурами бізнесу, та владою. Разом із добре відомими public relations (PR), лобізмом та public affairs (PA) GR є коректними та відкритим методом комунікації, яка є важливою для успішного демократичного розвитку суспільства, оскільки кожна група інтересів має право бути почутою, впливати на рішення влади, відкрито говорити про свої пропозиції та потреби. На сьогодні у світі послуги GR не забаганка для олігархів, а механізми та способи, які використовують і малі профільні асоціації, і громадські організації, і національні та релігійні спільноти, і великий бізнес. На сьогодні GR стає все більш затребуваною сферою діяльності і в Україні. Створено Українську асоціацію професіоналів у сфері GR, яка проводить міжнародні конференції та форуми з цих питань [24].

Аналіз досліджень і публікацій. В Україні ще недостатньо літератури, теоретичних розробок і рекомендацій, що стосуються GR-діяльності. Це призводить до того, що будь-який дослідник даного феномену може зіткнутися з різними точками зору та підходами. Крім того, в різних структурах великого бізнесу виникає своє уявлення про те, чим є GR і як він повинен бути організований.

Сучасний етап вивчення GR відрізняється великою увагою до розгляду особливостей даних політичних інститутів на світовому рівні. Серед сучасних дослідників GR на Заході виділяються роботи Г. Пила, К. Бейлі, Б. Кейна [34], Л. Лессига [30], К. Малоуні [32], С. Делі [28], Д. Уаттс [35].

Перші спроби дослідження та викладання GR на пострадянському просторі були здійснені у Санкт-Петербурзькому університеті, де з 2012 року існує відповідна кафедра та йде підготовка бакалаврів і магістрів GR. Тут же в 2013 році було видано книгу «GR: теорія і практика» [12] і, в більш повній версії, у 2015

році під назвою «GR та лобізм: теорія і практика» [2].

Серед українських науковців, роботи яких присвячені аналізу проблематики GR, можна відзначити Є. Б. Тихомирову [21], І. Ю. Паруху [13], Ю. М. Поташного [14], Н. А. Стрижаківу [17], О. В. Гросфельд [5], В. В. Теліпко [20]. А втім, слід відзначити, що в українській науковій літературі GR розглядається переважно з позицій політичних, юридичних, економічних і навіть філософських наук. Такі роботи часто мають більш прикладне спрямування і стосуються окремих галузей виробництва або ж сфер управлінської діяльності [6, 7, 9, 25]. З позицій наук державного управління кількість досліджень обмежена і часто поєднується разом із проблематикою лобізму або PR [12, 16, 19].

Мета дослідження полягає в тому, щоб, враховуючи реальність зростання ролі GR та необхідності врахування такої діяльності для державного управління, провести порівняльний аналіз GR із лобізмом, public relations (PR) та public affairs (PA), показати відмінності між ними та важливість GR для демократичного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Поява і актуалізація GR як сфери соціальної взаємодії пояснюється двома взаємопов'язаними процесами: по-перше, ускладненням внутрішньої структури сучасних суспільств, що супроводжується появою безлічі партикулярних інтересів і формуванням на їх основі різних груп інтересів, а по-друге, посиленням державного втручання в усі сфери життя суспільства, розширенням законодавчої та адміністративної активності органів влади, яка стала безпосередньо зачіпати інтереси бізнесу та інших груп інтересів [1, с. 52]. На цій основі сформувалася проблематика GR, тобто взаємодії груп інтересів із органами публічної влади, впливу груп інтересів на формування державної політики та діяльності органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що GR, як і лобізм, все більше професіоналізуються, в теоретико-методологічному плані у цих сферах нерідко спостерігається підміна понять: лобізм ототожнюється або протиставляється GR та іншим, сполученим із даною діяльністю, явищам, таким як PR та РА.

Результати аналізу наукової літератури й інформації у медіа-просторі свідчать про те, що феномен GR існує в оточенні суміжних понять і перебуває з ними в різних відносинах логічного включення та підпорядкування, а отже не може трактуватися однозначно [13]. Незважаючи на те, що багато хто вважає поняття «GR» та «лобізм» ідентичними, а решта – що одне включає інше, є чіткі відмінності між ними. Нижче наведені декілька найбільш поширених підходів до визначення GR:

1) GR – це сфера загального менеджменту, а лобізм – це лише інструмент і технологія [18];

2) GR – це діяльність спеціально уповноважених співробітників великих комерційних структур (GR-фахівців) із супроводу діяльності компанії в політичному середовищі «державна система управління» в цілому, яка включає всі гілки державної і муніципальної влади [22];

3) GR – це застосування комунікативних технологій індивідами або соціальними інститутами для впливу на урядові рішення місцевого, регіонального, національного чи міжнародного рівнів або їх комбінацій [31, р. 4];

4) GR – свідомою організацією комунікації, встановлення ефективних комунікацій з органами державної влади [26, с. 45];

5) GR – це зв'язки з державою, особливою організацією взаємодії недержавних структур (асоціацій громадянського суспільства, бізнесу) з державою для впливу на владу з метою узгодження інтересів і прийняття ефективних рішень [15, с. 12].

Наведені вище визначення свідчать про те, що GR багатоаспектна (перш за все комунікативна) діяльність недержав-

них структур, спрямована на здійснення взаємодії з органами публічної влади.

У російському дискурсі зустрічається і зовсім інша точка зору на GR. Він розглядається як PR державних структур, тобто суб'єктом GR-процесу виступають органи державної влади, а зазначений різновид зв'язків із громадськістю можна позначити як державний PR [11, с. 6]. На наш погляд, така точка зору є помилковою і пов'язана з домінуючою у російській науці парадигмою про укріплення позицій держави у суспільстві та перевагою державного управління над іншими формами суспільної взаємодії [4].

Імовірно, можна погодитися з авторами, які визначають GR як діяльність із вибудовування відносин між різними суспільними групами (бізнес-структурами, професійними спілками, громадськими організаціями та ін.) і публічною владою. Така діяльність включає збирання та обробку інформації про діяльність органів влади, підготовку і поширення інформації про позиції відповідних груп тиску, їх вплив на процеси прийняття політичних та адміністративних рішень [1, с. 362-363].

Як уже зазначалося, існують проблеми з понятійним полем GR і відмінністю його від інших, досить близьких за змістом понять. Найперше це стосується дистанціювання від лобістської діяльності. Деякі автори використовують поняття «GR» і «лобізм» як ідентичні. Інші вважають, що одне поняття включає інше. Треті розглядають лобістську діяльність як технологічну частину GR [3, 8, 15].

Між тим під GR необхідно розуміти відносини суспільних суб'єктів із органами публічної влади, а під лобізмом – вирішення тих чи інших питань на користь зацікавлених груп в органах влади, як державних так і місцевого самоврядування. Іншими словами, фахівці в області GR будують міст між владою та бізнесом (чи інституціями громадянського суспільства), по якому рухаються лобісти для вирішення питань із владою. Лобісти во-

лодіють теорією прийняття рішень у різних владних структурах і мають знати конкретні процедури прийняття рішень на тому чи іншому рівні публічної влади. На відміну від цього, GR-фахівці володіють умінням вибудовувати довірчі відносини з владою за допомогою технологій PR та PA, до яких можна зарахувати: медіарілейшнз, участь в обговоренні органами державної влади суспільнозначливих питань, технології реалізації програм корпоративної соціальної відповідальності, форсайт-проекти, фандрайзинг, спонсорські програми, участь в дорадчих та експертних радах тощо. Для фахівця з GR є обов'язковим досконале володіння комунікативними навичками і вміння внести необхідні проблеми до порядку денного влади.

Фахівцю в області GR, на відміну від лобіста, не обов'язково знати деталі прийняття закону, постанови і т. п. Його головне завдання – вибудовування позитивних відносин із владою. Він повинен також уміти підібрати й організувати професійних лобістів, які володіють необхідними для вирішення того чи іншого питання професійними компетенціями та особистісними характеристиками.

Очевидним чином розрізняються і режими роботи в GR та лобізмі. GR-фахівець, як правило, працює в структурі компанії, займаючись розробкою і реалізацією її стратегії щодо органів влади. У той же час лобіст залучається на проектній основі за гонорар і є зовнішнім стосовно організації професіоналом. Деякі автори відзначають, що лобіювання є частіше одиничним проектом, хоча й може мати на увазі цілу систему заходів. GR це системна робота з вивчення і моніторингу дій органів державної влади та чиновників, а також донесення позиції груп інтересів із того чи іншого питання [27, с. 17].

Слід також відзначити, що, на відміну від традиційних форм лобізму, тісно пов'язаних із міжособистісною взаємодією з політиками та державними служ-

бовцями, GR має цілу низку стратегічних переваг.

По-перше, в суспільній свідомості в Україні лобізм практично став синонімом корупції, оскільки контакти зацікавлених осіб із представниками політичного істеблішменту відбуваються кулуарно. Скритність цього процесу веде до ефекту негативного сприйняття у соціальній свідомості.

По-друге, лобізм призводить до залежності суб'єктів лобіювання від персоналій у владних структурах, від їх суб'єктивних переваг і побажань. Це негативним чином позначається на довгостроковому плануванні, а також ставить учасників ринку в нерівне становище, коли, наприклад, державні замовлення розподіляються на користь одного з учасників.

По-третє, особливістю GR є постійне використання інноваційних комунікативних технологій, які прийшли з форсайту, маркетингу, PR та електоральних кампаній.

По-четверте, важливою обставиною, що спричинила розвиток сучасних форм GR, стала проблема довгостроковості виконання прийнятих державними органами рішень. Громадська підтримка, публічне висвітлення і коаліційна політика роблять незворотними рішення, отримані в результаті GR, тоді як лобістські зусилля можуть бути дезавузовані через деякий час після прийняття відповідних рішень.

Важливо підкреслити, що поняття «лобізм» набагато старше, ніж «GR». Якщо про лобізм як важливий інститут демократичної політичної системи можна говорити вже з XIX ст., то GR з'являється значно пізніше – в 70-их рр. у США і 80-их рр. у Європі XX ст. Поштовхом для його виникнення стало перш за все зростання уваги громадськості і ЗМІ до діяльності бізнес-корпорацій. У цей час змінився публічний простір, в якому міжсекторальна комунікація зайняла центральне місце.

В американському неокорпоративному середовищі у 70-их рр. XX ст. зародилося ще одне близьке до лобізму поняття – issues management (вирішення проблемних питань) як своєрідний відгук на проблеми у формуванні публічної політики на користь активістських груп. У 1968-1972 рр. Конгрес США прийняв ряд важливих законів, що стосуються захисту екології, охорони праці, охорони здоров'я і захисту прав споживачів. Поряд зі змінною впливу провідних корпорацій на формування державної політики зросла недовіра до корпорацій і їх політики серед населення. Старі лобістські прийоми почали давати збій. Вже недостатньо було оплатити послуги лобіста, щоб вирішити питання щодо «цікавого» корпорації законопректу. Бізнесу була потрібна нова модель впливу на формування публічної політики. Саме тоді корпорації почали брати на озброєння методи, які раніше вважались прерогативою активістських груп: створення коаліцій, grassroots-кампанії, робота з місцевими громадами.

Нова форма неокорпоративної активності, що отримала назву «issues management», була заснована на ідеї вирішення проблемних питань, які з одного боку стосуються діяльності відповідного бізнесу, а з іншого – зачіпають інтереси суспільства. «Issues management» (що можна перекласти як «управління проблемами») – це попереджувальний процес стратегічного управління, який допомагає організаціям виявляти та відповідати на нові тенденції або зміни в соціально-політичному середовищі. Ці тенденції або зміни можуть потім перетворитися на ситуацію, яка викликає увагу та стурбованість впливових зацікавлених сторін. У кращому разі управління питаннями – це керівництво для побудови, підтримання та відновлення зв'язків із зацікавленими сторонами та партнерами [36].

Розглядаючи концептуальні засади GR, також необхідно розглянути і РА – тобто суспільні відносини. Дійсно, тер-

мін «лобізм» навантажений негативними змістом і його не рідко замінюють терміном РА, який у цьому сенсі використовується як евфемізм в ряді контекстів, де терміни «лобізм» або «PR» мають негативну конотацію і асоціюються з «підкилимними іграми» та скандалами.

Знову ж таки існують різні визначення РА. Одні вважають, що РА допомагає бізнесу розвивати й підтримувати взаємовигідні відносини з різними представниками громадськості, від яких залежить не тільки стан державної політики, а й майбутнє бізнесу [33]. Інші бачать РА як більш вузьку область зв'язків із громадськістю, яка зводиться до комунікацій із представниками публічної влади та іншими акторами, що визначають публічну політику [29]. Тобто вони розглядають РА як спеціалізовану практичну галузь всередині PR, яка стосується відносин, включених у розвиток публічної політики, законодавства і управління, що впливають на організації, їх інтереси і дії. Іншими словами, якщо під PR мається на увазі вибудовування відносин з усіма лідерами громадської думки, то РА має на меті налагодження відносин лише з тими з них, що так чи інакше залучені в процеси публічної політики, громадського дискурсу і т. п. [22].

З нашої точки зору, враховуючи необхідність розмежування понять «PR», «РА» та «лобізм» із «GR», останньому має бути дане більш широке визначення. GR це діяльність із контролю й управління умовами ведення бізнесу, яка включає зв'язок із органами публічного управління, issues management, технології лобіювання, а також соціальну відповідальність, що дозволяє впливати на публічну політику, ефективно управляти репутацією і знаходити точки дотику зі стейкхолдерами. Таким чином, GR дозволяє брати участь в розробці та реалізації публічної політики не тільки органам влади, а й структурам бізнесу та інституціям громадянського суспільства.

Також важливо провести чітке роз-

межування GR та PR. Останній термін означає управлінську комунікативну діяльність (сукупність соціальних практик), спрямовану на оптимізацію взаємодій соціального суб'єкта зі значущими сегментами соціального середовища [8, с. 13]. GR не може розглядатися як вид PR-діяльності, оскільки безпосередньо спрямований на комунікативну взаємодію структур бізнесу та громадянського суспільства з органами публічної влади – держави та місцевого самоврядування, і результатом GR-діяльності є добре налагоджені відносини між ними. Іншими словами, GR, на відміну від PR, загострений безпосередньо на регулювання відносин соціальних суб'єктів з органами влади.

Як уже зазначалось, одну з головних ролей в організації GR відіграє бізнес. Публічна влада в особі органів держави та місцевого самоврядування зацікавлена в розвитку бізнесу як основи економічного процвітання країни та її територій, а сам бізнес відчутно залежить від органів влади, ставлення до нього громадськості, співпраці на всіх рівнях суспільства. Саме GR забезпечує спрямування зусиль бізнесу на розвиток конкуренції як на внутрішніх ринках, так і досягнення високої конкурентоспроможності на світових ринках. Також GR відіграє значну роль у забезпеченні балансу між малим та середнім бізнесом із великими корпораціями в інтересах суспільства.

До проблематики GR у взаємодії влади, бізнесу і громадськості належить участь бізнесових структур у політичному житті, їх прагнення посісти в суспільстві гідне місце. Намагання бізнесу сприяти розвитку політичної сфери, а не лише економічним інтересам, відповідає потребам суспільства, а співпраця з ним політичних організацій дає змогу розширювати проблематику своєї діяльності, виходити на загальносуспільне опікування бізнесовими реаліями. Як показує досвід демократично розвинених країн та практика державного управління в Укра-

їні, успіх бізнесу залежить від соціальної ситуації, процесів у політичній сфері, а планування і здійснення політичної та виборчої стратегії неможливі без урахування інтересів бізнесу.

Суспільство потребує громадського контролю як за владними, так і за бізнесовими структурами. Задля цього, в рамках GR, до обговорення економічних та інших загальних проблем суспільства залучається широке коло інституцій громадянського суспільства. При цьому, як результат, визначаються чіткі та обґрунтовані критерії оцінювання якості урахування владними органами інтересів бізнесу і громадськості, що робить прозорою взаємодію влади, бізнесу та громадянського суспільства.

Висновки. Можна констатувати, що GR є важливим інструментом діалогу держави та бізнесу, від якого залежать і демократичність державного управління, і унормованість ринкового середовища, і умови конкуренції та розвитку бізнесу загалом. Такий діалог потребує законодавчого захисту й механізмів ухвалення на його основі обов'язкових для всіх сторін рішень. Адже бізнес, орієнтований на перспективу, найперше очікує від влади стабільних правил гри, дотримання їх усіма гравцями.

В даний час багато хто пов'язує GR та лобізм, вважаючи, що ці поняття тотожні. Проте, різниця в даних напрямках є і досить очевидна. Зокрема, лобізм є певною мірою інструментом зі знаходження шляхів для проведення неформального діалогу між представниками бізнесу та державних установ, його відмінною особливістю є його галузева спрямованість або рішення локально поставленого завдання.

На відміну від цього, GR спрямований головним чином на формування механізму взаємодії влади та бізнесу, тобто він вирішує не тільки приватні завдання з отримання контракту, субсидії і т. п., а й допомагає бізнес-структурі вийти на новий рівень її статусу, забезпечити участь

у формуванні прогресивної законодавчої і нормативної бази, відкритті нові ринки, допомогти у ефективній реструктуризації бізнесу і т. п.

Не можна не відзначити, що GR – це «вулиця з двостороннім рухом». Це дозволяє знаходити компроміс між інтересами держави й можливостями бізнесу, тим самим роблячи позитивний внесок у розвиток соціально-економічних відносин у суспільстві.

Зараз в Україні настав зручний час, щоб об'єднати зусилля бізнесу та держави для формування цивілізованого ринку GR-послуг. Як свідчать дискусії на III Всеукраїнському Форумі GR [24], актуальною є необхідність інституалізації професії «GR-спеціаліст», адже сьогодні відсутні єдині стандарти цієї професії, кваліфікаційні характеристики і типові посадові інструкції. Необхідно створити сучасний інформаційний простір для обміну думками між фахівцями GR та просування цивілізованих GR-технологій в корпоративну політику. Вочевидь, це може сприяти зменшенню корупційної складової у взаємодії між владою і бізнесом.

Резюмуючи вищезазначене, слід відзначити, що:

- тотожність понять лобізму і GR в експертному співтоваристві представлена одиничними думками; найбільш часто GR розглядається як загальне по-

няття, що включає інформування, експертні оцінки, роботу з вибудовування іміджу, тоді як лобізм має на увазі якусь прикладну роботу з вирішення конкретного завдання, просування певних інтересів;

- хоча лобізм та GR є суміжними видами діяльності, кожен із них має чіткі особливості, що доповнюють можливості одне одного. GR має на увазі взаємини з широким колом соціальних суб'єктів, у той час як лобізм передбачає роботу переважно з органами влади;

- соціальне значення GR полягає в тому, що він, доповнюючи традиційні для репрезентативної демократії системи партійного представництва, сприяє залученню до процесів вироблення і прийняття політичних рішень безлічі найрізноманітніших громадських груп інтересів, що, в свою чергу, забезпечує формування максимально збалансованої державної політики;

- GR є легітимною необхідною частиною демократичного політичного процесу. Урядові рішення зачіпають інтереси усіх без винятку «граців» на економічному та соціально-політичному полях, тому державні службовці й посадові особи місцевого самоврядування не можуть приймати справедливі та обґрунтовані рішення, не враховуючи інформацію від широкого кола зацікавлених сторін, яку найбільш ефективно продукує саме GR.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкоккс Д. Самое главное в PR / У. Аги, Г. Кэмерон, Ф. Олт, Д. Уилкоккс. – СПб.: Питер, 2004. – 560 с. ISBN-5-94723-170-0
2. Ачкасова В. А. GR и лоббизм: теория и технологии: учебник и практикум для бакалаврата и магистратуры / В. А. Ачкасова [и др.]; под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 315 с. ISBN 978-5-9916-5100-4
3. Гавр Д. П. Основы теории коммуникации: учеб. пособ. / Д. П. Гавр. – СПб.: Питер, 2011 – 288 с. ISBN 978-5459-00385-7
4. Гайнутдинова Л. А. Основное условие предотвращения социальных конфликтов в рыночной системе / Л. А. Гайнутдинова // Конфликтология: теория и практика. – 2004. – № 3. – С. 46-48.
5. Гросфельд Е. В. Лоббизм и government relations: контуры теории / Е. В. Гросфельд // Научно-теоретический альманах «Грані». – 2011. Т. 14. – № 6. – С. 137-139.
6. Гусак О. П. Зовнішньокommунікаційні стратегії кризового реагування комерційної організації: автореф. дис. ... канд. наук із соц. комунікацій : 27.00.06. / О. П. Гусак – Київ, 2012. – 16 с.

7. Зубарева М. А. Антикризові PR-комунікації в газорозподільній галузі: автореф. дис. ... канд. наук із соц. комунікацій : 27.00.06 / М. А. Зубарева ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2012. – 16 с.
8. Кривоносов А. Д. Основы теории связей с общественностью / А. Д. Кривоносов, О. Г. Филатова, М. А. Шишкина. – СПб.: Питер, 2011. – 384 с.
9. Кушнір В. О. Державне управління системою зв'язків із громадськістю правоохоронних органів України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. О. Кушнір; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2014. – 20 с.
10. Минтусов И. Е. GR: теория и практика: учебник / под ред. И. Е. Минтусов, О. Г. Филатова – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2013. – 180 с.
11. Михайлов Ю. М. Связи с общественностью по-росийски. / Ю. М. Михайлов. – М.: Бератор, 2007. – 305 с.
12. Оліфіренко Л. Д. Інституціональні механізми державного регулювання розвитку промислових корпорацій: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л. О. Оліфіренко; Акад. муніцип. упр. – Київ, 2014. – 40 с.
13. Парух И. GR по-украински // Економічна правда. – Режим доступу: lobby-ing.com.ua/publ/gr_po_ukrain-ski/20-1-0-38.
14. Поташний Ю. М. Лобізм по-українськи / Ю. М. Поташний // Віче. – 2011. – № 11. – С. 14-18.
15. Сморгунів Л. В. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества / Л. В. Сморгунів, Л. Н. Тимофеевой. М.: РОССПЭН, 2012. – 407 с.
16. Сорока С. В. Механізми взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. В. Сорока; Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2013. – 36 с.
17. Стрижакова Н. А. Особливості політичного лобювання в Україні / Н. А. Стрижакова // Політологічний вісник. – 2006. – № 21. – С. 170-181.
18. Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России. – Режим доступа: lad-no.ru/technology/2068.html
19. Сумська В. В. Інституціоналізація лобювання в державному управлінні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. В. Сумська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Харків, 2014. – 20 с.
20. Теліпко В. В. Лобізм, Government Relations і Public Affairs: до витоків понять / В. В. Теліпко // Юридичний авангард. – 2009. – № 1. – С. 33-39.
21. Тихомирова Є.Б. Government relations і лобізм: спроба порівняльного аналізу // Політикус – 2015. – № 1. – С. 15-18.
22. Толстых П. Лоббизм, Government Relations (GR) и Public Affairs (PA): к истокам понятий – Режим доступа: lobbying.ru/index.php?article_id=1451.
23. Трофименко А. В. Передумови та етапи ухвалення закону про лобювання в Канаді / А. В. Трофименко // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2014. – Т. 17. – № 6. – С. 113-118.
24. Українська асоціація професіоналів у сфері GR і лобістів – Режим доступу: <http://grukraine.com.ua/gr/>
25. Фелінська А. О. Морально-етичні виміри PR-діяльності: автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.07 / А. О. Фелінська; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2014. – 18 с.
26. Чумиков А. Н. Актуальные связи с общественностью. / А. Н. Чумиков, М. П. Бочаров. – М.: Дело, 2009. – 605 с.
27. Шатилов А. Б. GR для эффективного бизнеса / А. Б. Шатилов, А. С. Никитин. – М.: ФОРУМ, 2011. – 142 с.
28. Daly S. For the Common Good? The Changing Role of Civil Society in the UK and Ireland / S. Daly. – London: Carnegie UK Trust, 2006.
29. Grunig, J.E. & Hillsdale, N.J. Communication, public relations, and effective organizations: An overview of the book // Excellence in public relations and communication management / S. ed. J.E Grunig: Lawrence Erlbaum Associates, 1992. – P. 1-28.
30. Lessig L. Free culture: how big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity. – New York: Penguin Press, 2004.
31. Mack C. S. Business, Politics, and the Practice of Government Relations. Westport: Greenwood Publishing Group, 1997.
32. Maloney K. Re-Thinking Public Relations: PR Propaganda and Democracy. – New York: Routledge, 2006.
33. Paluszek J. L. Editorial note: Defining terms // Practical public affairs in an era of change: A

communications guide for business, government, and college / ed. L. B. Dennis. Lanham, MD: University Press of America, 1995.

34. Peele G., Bailey C. J., Cain B. Developments in American Politics / G. Peele, C. J. Bailey, B. Cain // 6th edition. – New York: Palgrave Macmillan, 2010.

35. Watts D., Pressure Groups / D. Watts. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

36. Heath R. L. A rhetorical theory approach to issues management / In C. H. Botan and V. Hazleton (Eds.) // Public relations theory II. – Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2006. – P. 63-99.

REFERENCES:

1. Agi, U., Kameron, F., & Uilkoks, D. (2004). *Samoe glavnoe v PR. [The most important thing in PR]*. St. Petersburg: Piter [in Russian]
2. Achkasova, V.A., & Mintusov, I.E. (2015). *GR i lobbizm: teoriya i texnologii : uchebnik i praktikum dlya bakalavrata i magistratur. [GR and Lobbyism: Theory and Technology: A Textbook and a Workshop for a Bachelor's and Master's Degree]* Moscow: Yurajt. ISBN 978-5-9916-5100-4 [in Russian]
3. Gavr, D.P. (2011). *Osnovi teorii komunikacii. [Fundamentals of the theory of communication]*. St. Petersburg: Piter [in Russian]
4. Gajnutdinova, L.A. (2004). Osnovnoe uslovie predotvrashheniya social'nyh konfliktov v rynochnoj sisteme [Basic condition for the prevention of social conflicts in the market system]. *Conflictology: Theory and Practice*, 3, 46-48 [in Russian]
5. Grosfeld, E.V. (2011). Lobbizm i government relations: kontury teorii. [Lobby-ism and government relations: the contours of the theory]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 6, 137-139. [in Russian]
6. Husak, O.P. (2012). Zovnishnokomunikatsiini stratehii kryzovoho reahuvannia komertsii noi orhanizatsii [External communications strategies for crisis response of a commercial organization]. (*Master's thesis*). Kyiv [in Ukrainian]
7. Zubareva, M.A. (2012). Antikrizovi PR-komunikacziï v gazorozpodil'nij galuzi [Anti-crisis PR-communications in the gas distribution industry]. (*Master's thesis*). Kyiv [in Ukrainian]
8. Krivonosov, A.D. (2011). *Osnovi teorii svyazej s obshchestvennost'yu. [The basis of the theory of public relations]*. St. Petersburg: Piter [in Russian]
9. Kushnir, V.O. (2014). Derzhavne upravlinnia systemoiu zv'iazkiv iz hromadskistiu pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy [Public Administration of Public Relations of the Law Enforcement Bodies of Ukraine] (*Master's thesis*). Donetsk [in Ukrainian]
10. Mintusov, I.E. (2013). *GR: teoriya i praktika: uchebnik. [GR: theory and practice: a textbook]*. St. Petersburg: Izdatel'stvo SPb universiteta [in Russian]
11. Mixajlov, Y.M. (2007). Svyazi s obshchestvennost'yu po-rossijski [Public Relations in Russian]. Moscow: Berator [in Russian]
12. Olifirenko, L.D. (2014). Instytutsionalni mekhanizmy derzhavnoho rehulivannia rozvytku promyslovykh korporatsii [Institutional mechanisms of state regulation of the development of industrial corporations]. (*Doctoral dissertation*). Kyiv [in Ukrainian]
13. Parukh, I. *GR po-ukrainski. [GR in Ukrainian Ekonomichna pravda]*. Retrieved from: lobbying.com.ua>publ/gr_po_ukrain-ski/20-1-0-38.
14. Potashnyi, Y.M. (2011). Lobizm po-ukrainsky [Lobism in Ukrainian]. *Viche*, 11, 14-18. [in Ukrainian]
15. Smorgunov, L.V. (2012). *GR-svyazi s gosudarstvom: teoriya, praktika i mex-anizmy`vzaimodejstviya biznesa i grazhdanskogo obshchestva [GR-links with the state: theory, practice and mechanisms of interaction between business and civil society]*. Moscow: ROSSPEN [in Russian]
16. Soroka, S.V. (2013). Mexanizmi vzajemodii vishnix organiv derzhavnoi vladi Ukraïni v procesi realizacziï upravlins'kix funkcij [Mechanisms of interaction of the highest bodies of state power of Ukraine in the process of realization of managerial functions]. (*Doctoral dissertation*). Mykolaiv [in Ukrainian]
17. Stryzhakova, N.A. (2006). Osoblyvosti politychnoho lobiuvannia v Ukraini [Features of political lobbying in Ukraine]. *Politolohichniy visnyk*, 21, 170-181 [in Ukrainian]
18. Sultanov, D. (2015). *Lobbizm: kak eto delaetsya v Rossii*. Retrieved from: ladno.ru>technology/2068.html [in Russian]
19. Sums'ka, V.V. (2014). Instytutsionalizatsiia lobiuvannia v derzhavnomu upravlinni Ukrainy [Institutionalization of lobbying in the state administration of Ukraine]. (*Master's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian]

20. Telipko, V.V. (2009). Lobizm, Government Relations i Public Affairs: do vytokiv poniat [Lobbyism, Government Relations and Public Affairs: to the origins of the concepts]. *Yurydychnyi avanhard*, 1, 33-39 [in Ukrainian]
21. Tyhomirova, E.V. (2015). Government relations i lobizm: sprobа porivnyal'nogo analizu [Government relations and lobbyism: an attempt to benchmark]. *Politikus*, 1, 15-18 [in Ukrainian]
22. Tolstykh, P. (2016). *Lobbizm, Government Relations (GR) i Public Affairs (PA): k istokam ponyatij* [Lobbyism, Government Relations (GR) and Public Affairs (PA): to the origins of concepts]. Retrieved from: http://lobbying.ru/index.php?article_id=1451 [in Russian]
23. Trofymenko, A.V. (2014). Peredumovy ta etapy ukhvalennia zakonu pro lobiiuvannia v Kanadi [Preconditions and stages of the adoption of the law on lobbying in Canada]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 17 (6), 113-118. [in Ukrainian]
24. *Ukrainska asociazciya profesionaliv u sferi GR i lobistiv* [Ukrainian Association of professionals in the field of GR and lobbyists]. Retrieved from: <http://grukraine.com.ua/gr/> [in Ukrainian]
25. Felinska, A.O. (2014). Moralno-etichni vimiri PR-diyal'nosti [Moral-ethical measurements of PR-activity]. (Master's thesis). Kyiv [in Ukrainian]
26. Chumikov, A.N., & Bocharov, M.P. (2009). *Aktual'nye svyazi s obshchestven-nost'yu* [Actual relations with the public]. Moscow: Delo [in Russian]
27. Shatilov, A.B., & Nikitin, A.S. (2011). *GR dlya effektivnogo biznesu* [GR for the effective business]. Moscow: Forum [in Russian]
28. Daly, S. (2006) *For the Common Good? The Changing Role of Civil Society in the UK and Ireland*. London: Carnegie UK Trust.
29. Grunig, J.E., & Hillsdale, N.J. (1992) Communication, public relations, and effective organizations: An overview of the book. In J.E Grunig (Ed.), *Excellence in public relations and communication management* (pp.1-28). NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
30. Lessig, L. (2004) *Free culture: how big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity*. New York: Penguin Press.
31. Mack, C.S. (1997). *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*. Westport: Greenwood Publishing Group.
32. Maloney, K. (2006). *Re-Thinking Public Relations: PR Propaganda and Democracy*. New York: Routledge.
33. Paluszek, J.L. (1995). *Editorial note: Defining terms. Practical public affairs in an era of change: A communications guide for business, government, and college*; ed. L. B. Dennis. Lanham, MD: University Press of America.
34. Peele, G., Bailey, C.J., & Cain, B. (2010). *Developments in American Politics. 6th edition*. New York: Palgrave Macmillan.
35. Watts, D. *Pressure Groups*. (2007). Edinburgh: Edinburgh University Press.
36. Heath, R.L. (2006) A rhetorical theory approach to issues management. In C.H. Botan and V. Hazleton (Eds.), *Public relations theory II*. (pp. 63-99). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Квітка Сергій Андрійович – кандидат філос. наук, доцент
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
 академії державного управління при Президентові України
 Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29
 E-mail: skvitka@i.ua

Kvitka Serhii A. – PhD, Associate Professor
 Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
 Public Administration under the President of Ukraine
 Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
 E-mail: skvitka@i.ua
 ORCID: 0000-0003-3786-9589