



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

Аспекти публічного управління

ТОМ 6 № 1-2 2018

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2018



Аспекти
публічного
управління
2018 Том 6 №1-2

Засновник:
Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти
і науки України від 15.04.14 р. надано
статус фахового видання
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради Дні-
пропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 01/212 від 02.02.2018).

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

Індексується:
IndexCopernicus
DOAJ
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
BASE
SIS Scientific Group

Видавець:
Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Святослава Хороброго, 25, оф.21
+38(056)744-42-39
Aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів,
цитат, власних імен, географічних назв,
підприємств, організацій, установ та ін.
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.

© «Аспекти публічного управління» 2018

Редакція

Головний редактор: Квітка С.А.
Заступники головного редактора: Серьогіна Т.В.,
Сорокіна Н.Г., Рудік О.М.
Випусковий редактор: Лиман Д.С.
Коректор української та російської мов: Деревіра А.В.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.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)

Кравченко В.В.

к. юр. наук, проф.

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.

Серьогіна Т.В.

к. держ. упр., доц.

Сорокіна Н.Г.

к. держ. упр., доц.

Хожило І.І.

д. держ. упр., проф.

Чубара Т.

д. держ. упр., доц. (Польща)

Шаров Ю.П.

д. держ. упр., проф.



Public
Administration
Aspects

6 (1-2) 2018

Founder:

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

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

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 № 01/212 dated 02.02.18)

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

Indexed:

IndexCopernicus
DOAJ
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
BASE
SIS Scientific Group

Publisher:

Publishing house «Grani»
25, Svyatoslava Khorobroho St., office 21
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)744-42-39
Aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

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
published articles.
Reprints and translations are allowed on the
written consent with the editorial office and
the author.

© «Public administartion aspects» 2018

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.

Deputy Chief Editor: Serohina T.V. Sorokina N.G.,
Rudik O.M.

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian and Russian languages: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin S.M.

Full Prof. Dr.,
head of editorial board

Bashtannyk V.V.

Full Prof. Dr.

Bobrovs'ka O.Yu.

Full Prof. Dr.

Borodin E.I.

Full Prof. Dr.

Gluc K.

Full Prof. Dr. (Poland)

Huhnin O.M.

Full Prof. Dr. (Poland)

Dreshpak V.M.

Assoc. Prof. Dr.

Kvitka S.A.

Assoc. Prof. PhD

Krawchenko B.

Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)

Krynichna I.P.

Full Prof. Dr.

Krushel'nyts'ka T.A.

Full Prof. Dr.

Lypovska N.A.

Full Prof. Dr.

Mamatova T.V.

Full Prof. Dr.

Prokopenko L.L.

Full Prof. Dr.

Rudik O.M.

Assoc. Prof. PhD

Serohina T.V.

Assoc. Prof. PhD

Sorokina N.G.

Assoc. Prof. PhD

Hozhylo I.I.

Full Prof. Dr.

Czubara T.

Full Prof. Dr. (Poland)

Sharov Yu.P.

Full Prof. Dr.

Зміст

С. 5

Бобровська О. Ю.

Організаційно-управлінські проблеми збереження, нарощення і підвищення якості наукового потенціалу країни

С. 18

Богданенко А. І.

Історичний аналіз наукової бази проблематики інвестиційної діяльності в житлове будівництво

С. 24

Делія О. В.

Чинники політичної культури у структурі політичного середовища державної політики

С. 31

Магась Г. А.

Ретроспективний аналіз прикордонної політики по забезпеченню недоторканності державного кордону України

С. 37

Непомнящий О. М., Митропан Т. К.

Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва

С. 42

Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В.

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні

С. 52

Чаплай І. В.

Методи підвищення операційної ефективності каналів комунікативного впливу громадянського суспільства

С. 58

Шаульська Г. М.

Концепція громадянського суспільства і публічне управління

Contents

P. 5

Bobrovska, O.Yu.

Organizational and managerial problems of conservation, growth and improving the quality of the national scientific potential

P. 18

Bogdanenko, A.I.

Historical analysis of the scientific base of the problems of investment activity in housing construction

P. 24

Deliia, O.V.

Factors of political culture in the structure of political environment of public policy

P. 31

Mahas, H.A.

Retrospective analysis of the border guard policy on providing integrity of the state border of Ukraine

P. 37

Nepomnyashchy, O.M., & Mitropan, T.K.

Foreign experience in risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction

P. 42

Goncharuk, N.T., & Prudyus, L.V.

Modernization of the public service and human resource management in Ukraine

P. 52

Chaplay, I.V.

Methods of increasing operational efficiency of the communication channels of civil society

P. 58

Shaulska, H.M.

The concept of civil society and public administration

Організаційно-управлінські проблеми збереження, нарощення і підвищення якості наукового потенціалу країни

О. Ю. Бобровська, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Здійснено теоретико-аналітичне дослідження стану розвитку науки як ключового чинника розвитку суспільства. Показані стійкі тенденції погіршення стану розвитку науки і встановлені причини, які на нього впливають. Проаналізовані засади підтримки розвитку науки з боку влади і доведено їх систематичне невиконання, що призводить до погіршення умов налагодження сталого потенціального руху і зростання темпів розвитку науки. Систематизовані показники динаміки чисельності вчених, зайнятих наукою, витрати держави на наукову галузь та інші показники державної статистичної звітності про результати наукової діяльності. Відмічена їх недостатність для отримання уявлення про стан науки і висунуто пропозицію щодо розширення їх складу.

Проаналізовані суб'єкто-об'єкти наукового простору країни і документи, які відображають бачення стратегічного курсу розвитку науки, напрями, етапи і складники тощо. Доведено їх недостатнє організаційне, інституційне і змістовне обґрунтування, несвоєчасність розроблення і дотримання.

Представлено схему наскрізного процесу підготовки кадрового потенціалу науки. Ключовим чинником розвитку наукової системи визначені концепція і стратегія розвитку науки. Їх розробка, на думку автора, повинна здійснюватися з використанням моделей інституційного, організаційно-управлінського і структурно-процесного підходів. Їх розробка і впровадження дозволять створити умови для налагодження тісної вертикальної і горизонтальної співпраці та інтеграції зусиль і ресурсів влади та суб'єктів наукової сфери для підвищення ефективності діяльності в системі науки і конкурентоспроможності країни. Запропоновано загальну структуру основних складників альтернативного проекту національної стратегії розвитку української науки.

Подальшими науковими розробками в цьому напрямі повинні стати дослідження механізмів мультисуб'єктної взаємодії та співпраці органів влади, суб'єктів і учасників наукової діяльності у внутрішній сфері науки та зовнішньому оточенні на основі договорів співпраці з урахуванням інтересів усіх суб'єктів наукового потенціалу, їх ресурсних можливостей.

Ключові слова: науковий потенціал; науковий простір; структура системи управління наукою; динаміка показників розвитку науки; стратегія розвитку наукової системи країни

Organizational and managerial problems of conservation, growth and improving the quality of the national scientific potential

O. Yu. Bobrovskaya, Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

A theoretical and analytical study of the national science development as a key factor in the development of society is done. The data published in articles devoted to science and action is shown. The analysis of the principles of supporting the development of science by the authorities is given; their systematic non-fulfillment, which leads to deteriorating conditions for the establishing sustainable potential movement and growth of the pace of development of science, is proved. The dynamic indicators of number of people, involved in science, the cost of the state to the scientific branch and other indicators of state statistical reporting of scientific results. Their insufficiency was noted for obtaining a consensus on the state of science and a proposal was made to expand their composition.

The subject-objects of the scientific space of the country and documents reflecting the vision of the strategic course of the development of science, directions, stages and components, etc. are analyzed. Their inadequate organizational, institutional and substantive substantiation, late timing of development and observance is proved.

The scheme of the through process of training of personnel potential of science is presented. A key factor in the development of the scientific system is the concept and the strategy for development of science. Their development, according to the author, should be carried out through using models of institutional, organizational, managerial, and structural-process approaches. Their development and implementation will create conditions for the establishing of close vertical and horizontal cooperation and integration of efforts and resources of the authorities and subjects of the scientific sphere to increase the efficiency of the activities in the system of science and whole competitiveness of the country. The general structure of the main components of the alternative project of the national strategy for the development of Ukrainian science is proposed.

Future scientific developments in this direction should be the study of mechanisms of multisubjective interaction and cooperation between authorities, subjects and participants of scientific activities in the internal sphere of science and the environment on the basis of cooperation agreements and also taking into account the interests of all subjects of the scientific potential and their resource opportunities.

Keywords: scientific potential; scientific space; structure of the science management system; dynamics of science development indicators; development strategy of the country's scientific system

Организационно-управленческие проблемы сохранения, наращивания и повышения качества научного потенциала страны

Е. Ю. Бобровская, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Осуществлено теоретико-аналитическое исследование состояния развития науки как ключевого фактора развития общества. Показаны устойчивые тенденции ухудшения состояния развития науки и установлены причины, которые на него влияют. Проанализированы принципы поддержки развития науки со стороны власти и доказано их систематическое невыполнение, что приводит к ухудшению условий налаживания устойчивого потенциального движения и роста темпов развития науки. Систематизированы показатели динамики численности ученых, занятых наукой, расходы государства на научную отрасль и другие показатели государственной статистической отчетности о результатах научной деятельности. Отмечена их недостаточность для получения представления о состоянии науки и выдвинуто предложение насчет расширении их состава.

Проанализированы субъект-объекты научного пространства страны и документы, отражающие видение стратегического курса развития науки, направления, этапы, составляющие и тому подобное. Доказано их недостаточное организационное, институциональное и содержательное обоснование, несвоевременность разработки и соблюдения.

Представлена схема сквозного процесса подготовки кадрового потенциала науки. Ключевым фактором развития научной системы определены концепция и стратегия развития науки. Их разработка, по мнению автора, должна осуществляться с использованием моделей институционального, организационно-управленческого и структурно-процессного подходов. Их разработка и внедрение позволят создать условия для налаживания тесного вертикального и горизонтального сотрудничества, а также интеграции усилий и ресурсов власти и субъектов научной сферы для повышения эффективности деятельности в системе науки и конкурентоспособности страны. Предложено общую структуру основных составляющих альтернативного проекта национальной стратегии развития украинской науки.

Последующими научными разработками в этом направлении должны стать исследования механизмов мультисубъектного взаимодействия и сотрудничества органов власти, субъектов и участников научной деятельности во внутренней сфере науки и внешнем окружении на основе договоров сотрудничества и с учетом интересов всех субъектов научного потенциала, их ресурсных возможностей.

Ключевые слова: научный потенциал; научное пространство; структура системы управления наукой; динамика показателей развития науки; стратегия развития научной системы страны

Постановка проблеми.

Ключова основа розвитку суспільства – наука. Без науки неможливо попередити і запобігти сучасним викликам в усіх сферах життя. Однак, українське суспільство і, зокрема, влада України не приділяють належної уваги ролі і значущості науки та її місцю в забезпеченні зростання країни з огляду на заходи щодо її збереження. Сучасний стан наукового світу України і стійкі тенденції його погіршення не дають упевненості в покращенні ні в найближчі роки, ні в майбутньому.

Державна політика розвитку України в останні роки передбачила заходи з підтримки і модернізації наукової сфери (питання державної атестації наукових установ, наукові і науково-технічні програми, державне замовлення на науково-технічну продукцію тощо), але реалізуються вони лише частково, безсистемно і практично не змінюють стану науки. Особливо гострими залишаються питання соціального захисту наукових працівників та підтримки вчених. І хоч представники української влади ілюструють готовність підтримки науки, їх вислови поки декларативні та залишаються на папері. Так, Д. Чеберкус зайняв переконливу позицію підтримки науки: «Наука сьогодні є однією із найглобалізованіших сфер життя людини, яка

не визнає жодних кордонів. Ми повинні створити умови для реалізації таланту та професійних амбіцій науковців у нашій країні» [12]. Однак, кардинальні зміни в ставленні до науки, її системного реформування, забезпечення підвищення якості і збільшення наукового потенціалу відсутні. Найбільш гострою проблемою є активізація нарощення, збереження і забезпечення умов ефективного використання потенціалу наукових кадрів країни. Тому дослідження проблемних питань розвитку науки України та подальший пошук способів і умов їх вирішення повинні продовжуватись.

Аналіз досліджень і публікацій.

Дослідженням місця, ролі і сутності інтелектуального потенціалу країни займалися провідні зарубіжні та вітчизняні вчені: Е. Денісон, П. Друкер, П. Кругман, Е. де Сото, Й. Шумпетер, О. Амоша, М. Долішній, І. Єгоров, В. Геець, Б. Данілішин, Л. Діба, Т. Заяц, Е. Лібанова, Л. Лісого, В. Ляшенко, Е. Макарова, Ю. Макогон, В. Новіков, І. Петрова, Л. Семів та ін. Вони досліджували проблеми розвитку науки, чинники впливу на формування інтелектуального капіталу, шляхи підвищення ефективності його використання та інші питання. Але сучасність ставить нові виклики до розвитку суспільства і зумовлює необхідність систематичного звернення до здобутків науки, ефективної їх

реалізації у всіх сферах діяльності суспільства. У низці існуючих проблем науки на особливу увагу заслуговує концептуалізація організаційно-управлінських питань побудови функціонування системи управління наукою країни.

Мета дослідження. Мета статті – узагальнити тенденції динамічних змін стану науки в Україні, наведені в наукових працях, джерелах державної статистики України, визначити основні організаційно-управлінські чинники впливу на її розвиток і запропонувати підходи до концептуалізації засад покращення системи організації та управління наукою як фундаменту

створення умов її ефективного функціонування.

Виклад основного матеріалу.

Україна завжди вважалася державою з вагомим науковим потенціалом, визнаними науковими школами, розвинутою системою підготовки наукових кадрів, яку здійснюють вищі навчальні заклади третього і четвертого рівня акредитації, науково-дослідні установи, аспірантура і докторантура, формуючи науковий кадровий потенціал України як головну частину потенціалу науки. У літературних джерелах існують різні визначення цього поняття (табл. 1), але єдиного визначення немає.

Таблиця 1. Основні визначення поняття «науковий потенціал»

Джерело, автор	Визначення
Є. Качан	Сукупність ресурсів і можливостей сфери науки будь-якої системи (колективу, галузі, міста тощо), що дає змогу за наявних форм організації та управління ефективно вирішувати господарські завдання
Вікіпедія [14]	Система продукування наукових знань, яка охоплює: науковий персонал і резерв наукових кадрів; кваліфікаційний склад наукових працівників та його відповідність вимогам щодо розв'язання завдань соціально-економічного розвитку; аспірантуру і докторантуру; організаційну структуру наукових колективів та їх науковий рівень; фінансові ресурси, які спрямовуються державою на розвиток наукових досліджень, матеріально-технічну та наукову інфраструктури; інформаційне забезпечення науки; ефективність використання одержаних наукових результатів у науковій, соціальній та виробничій сферах
О. Трусії	Цілісна, взаємозв'язана система галузевих і територіальних утворень, що існує на базі територіального поділу праці й охоплює складові наукової діяльності з метою забезпечення належного рівня науково-технічного розвитку країни, регіону. Він має функціонально-компонентну, функціонально-територіальну і функціонально-управлінську структури. Функціонально-компонентна структура наукового потенціалу – це склад, сукупність його функціональних компонентів, галузей, видів наукової діяльності, що розкривають його роль в процесах спеціалізації і комплексоутворення в регіоні: академічний, галузевий, вузівський, заводський, інші організації, які об'єднують наукові підрозділи і групи музеїв, архівів, бібліотек і книжкових палат, метеослужби, геолого-розвідувальні партії та ін.
Т. Нестеренко, Ю. Гуцуня, В. Ревуца	Система нових знань, технологій та інші результати проведення наукових досліджень і розробок, а також система науково-дослідних і освітніх інститутів
А. Голосачев	Сукупність ресурсів і умов, які використовуються науковою організацією при здійсненні фундаментальних та прикладних досліджень, які дозволяють отримати наукові знання і визначити основні напрямки їх використання у виробничій, соціальній практиці. Це ресурси й умови здійснення циклу «дослідження»
Я. Олійник, О. Трусії	Сукупність наукових кадрів, фінансових, матеріально-технічних ресурсів; спрямованість досліджень і розробок, економічна ефективність їх використання, рівень організації наукових, проектно-конструкторських, практичних робіт і управління цими процесами
М. Сажнев, Б. Авраменко	Сукупність ресурсів і можливостей сфер науки будь-якої системи (колективу, галузі, міста тощо), що дає змогу за наявних форм організації та управління ефективно вирішувати господарські завдання

Складено за джерелами [13; 14; 15; 16; 17]

На основі узагальнення вищенаведених визначень у нашому дослідженні в загальному розумінні науковий потенціал розглядається як сукупність наявних і невикористаних ресурсів та можливо-

стей науки в будь-якій системі країни, регіону, міста, галузі, підприємств і організацій, що дають змогу за наявних техніко-виробничих форм організації та управління, вирішувати економічні,

соціальні і господарські завдання, проблеми життєдіяльності суспільства.

Як ключовий чинник розвитку він потребує пильної уваги до свого формування, організації, використання і створення умов, поступального руху можливостей його зростання. Науковий потенціал України зосереджений у чотирьох основних секторах: академічному, галузевому, вищій освіти і виробничому. Найбільша частина наукових кадрів України на початку 1990-х рр. була

сконцентрована в галузевому секторі (близько 55 % від загальної їх чисельності), 36 % – у вузівському секторі, а решта зайнятих працівників (9 %) припадала на академічний сектор.

З року в рік питома вага організацій, діяльність яких спрямована безпосередньо на потреби виробництва (галузева та заводська наука), зменшується, що суттєво знижує темпи запровадження результатів наукових досліджень у виробництво (табл. 2).

Таблиця 2. Розподіл організацій, які виконують наукові та науково-технічні роботи за секторами науки

Рік	Всього	Організації за секторами науки				Питома вага від загальної кількості, %			
		академічний	галузевий	вузівський	виробничий	академічний	галузевий	вузівський	виробничий
1991	1344	290	804	146	104	21,6	59,8	10,9	7,7
1995	1453	270	906	150	127	18,6	62,4	10,3	8,7
2000	1490	306	939	160	85	20,5	63	10,7	5,7
2005	1510	378	884	172	76	25	58,5	11,4	5
2006	1452	372	831	175	74	25,6	57,2	12,1	5,1
2007	1404	365	789	178	72	26	56,2	12,7	5,1
2008	1378	360	765	182	72	26,1	55,5	13,2	5,2
2009	1340	360	732	181	67	26,9	54,6	13,5	5
2010	1303	366	696	178	63	28,1	53,4	13,7	4,8
2011	1255	361	655	176	63	28,8	52,2	14	5
2012	1208	329	638	176	65	27,2	52,8	14,6	5,4
2013	1143	318	580	180	66	27,8	50,7	15,7	5,8
2014	999	312	474	158	56	31,2	47,4	15,8	5,6
2015	978	303	480	151	44	31	49,1	15,4	4,5

За даними [5]

Важливим ресурсним показником наукового потенціалу вважається чисельність кадрів, зайнятих у сфері досліджень і розробок – українські вчені, науковці, тобто всі особи, що мають науковий ступінь і вчене звання, незалежно від характеру та місця роботи; особи, які ведуть науково-дослідну роботу в наукових закладах; спеціалісти, зайняті науковою роботою на промислових підприємствах і в проектних організаціях. Однак, чисельність науковців нестримно зменшується. Дані про їх чисельність і рух відкривають картину стану наукового простору країни. Мова йде не тільки про вчених, які виїхали за кордон, а й про тих, хто залишився в Україні, але покинув сферу науки та зайнявся підприємництвом. Серед усіх наявних в Україні науковців зі ступенем у науковій сфері працює 31 % докторів і 20 % кандидатів наук.

Наука спирається на знання, отримані в школі і вищих навчальних закладах, на залученні до науки освічених фахівців і тих, хто отримав науковий ступінь і вчене звання. Водночас статистика засвідчує, що, незважаючи на те що в Україні 82,5 % працюючих мають вищу освіту, 24,5 % молоді з вищою освітою не можуть влаштуватись на роботу не тільки за отриманою спеціальністю, а й узагалі.

За даними офіційного сайту Держкомстату України в 1991 р. кількість працівників, які займалися науковою діяльністю, становила 449,8 тис. осіб, а в 2015 р. – 101,6 тис. осіб, із них 4,1 тис. докторів наук і 13,9 тис. кандидатів наук [5].

На 10 тис. зайнятого населення насиченість науковими кадрами в Україні становить 51 осіб, у Фінляндії – 230, у Данії – 143, у ФРН – 124 особи. Кількість працюючих у закладах НАН України скоротилася за роки незалежності у 2,5 рази, а на підприємствах дослідно-виробничої бази, які доводять результати науки до виробництва, більш ніж у 2-3 рази. Зниження кадрового потенціалу української науки за період 1991-2015 рр. характеризується зниженням загальної кількості працюючих науковців у 4,6 раза, в галузевому секторі науки – в 4,17 раза, у вузівській науці – у 2,8 раза, у наукових закладах – в 4,28 раза. В Академії наук України залишалися 56 % від попередньої кількості кадрів [8].

Утім, стабільність розвитку науки і розпорошення її базових наукових закладів у частині зменшення кількості науковців, їх недостатньої затребуваності та зайнятості і браку фінансування не вплинули на збільшення наукових установ. За роки незалежності кількість

наукових установ виросла в двічі. Для новостворених установ характерна незначна кількість науковців і навіть відсутність докторів наук, що призводить до зниження глибини досліджень, їх якості, появи псевдонаукових інститутів і навіть псевдоуніверситетів.

Останнім часом зросла кількість осіб, які

закінчили аспірантуру та докторантуру. З 1991 р. по 2015 р. потенційних кандидатів наук стало більше у 2,2 раза, потенційних докторів наук у 4,8 раза. Але невтішною є ситуація із їх захистом. Як і 25 років тому, тільки 26,1 % аспірантів і 30 % докторантів у 2015 р. захистили свої роботи у визначений період (табл. 3).

Таблиця 3. Основні показники підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів

Ріки	Кількість заявців, які подають аспірантуру	Випуск з аспірантури			Кількість заявців, які подають докторантуру	Випуск з докторантури		
		усього	у тому числі із захистом дисертації			усього	у тому числі із захистом дисертації	
			осіб	%			осіб	%
1991	291	3377	584	17,3	93	123	37	30,1
1995	374	3372	551	16,3	158	224	49	21,9
2000	418	5132	842	16,4	209	401	37	9,2
2005	496	6417	1171	18,2	240	373	52	13,9
2006	502	6840	1438	21,0	241	396	87	22,0
2007	507	7154	1517	21,2	252	414	83	20,0
2008	521	7343	1623	22,1	249	424	98	21,9
2009	525	7929	1826	23,0	256	485	125	26,9
2010	530	8290	1954	23,6	263	459	132	28,8
2011	524	8578	2079	24,2	266	491	126	25,7
2012	521	8499	2157	25,4	271	424	141	33,3
2013	518	8320	2173	26,1	276	578	188	32,5
2014	482	7597	1881	24,8	264	524	143	27,3
2015	490	7493	1958	26,1	283	563	169	30,0

За даними [5]

Порівняно з європейськими прогресивними державами фінансування науки в Україні має надзвичайно низький рівень. На сьогодні воно становить близько 0,16 % від ВВП країни. Наукоємність ВВП в Україні за останні роки знизилася у 4 рази і становила в 2015 р. – 0,6 %. Виплати із місцевих бюджетів на здійснення наукових розробок і замовлення на наукові розробки з боку підприємств надзвичайно малі. Низка дослідних інститутів працює по 3-4 дні, а інколи і 2 дні на тиждень. Як наслідок, скоротилася доля інноваційної продукції з 6,7 % до 1,4 %. Недостатньою є віддача інвестиційної діяльності. Із фінансуванням науки, розвитком наукової інфраструктури й управлінням нею тісно корелюють якість наукової праці, інноваційні та інституційні зрушення. Цей висновок підтверджують і коливання наукоємності ВВП України (видатки на науку за всіма джерелами у відсотках до ВВП).

Порівняно не тільки з європейськими, а навіть з африканськими країнами в Україні найнижні показники витрат на одного вченого, незважаючи на можливості досягнення кожним із них найвищої ефективності. Ще в радянські часи, економістами підраховано, що на 1 руб. витрат праці ткалі отримували суспільно значущі вигоди в розмірі 1 руб. прибутку, праця високооплачуваного робітника давала 5 руб. прибутку, інженера середнього рівня – 12-15, кандидата наук 60-75, а праця доктора

наук – 120-150 руб. прибутку [9]. Сьогодні очевидно, що пропорції віддачі простої праці і праці найвищої складності не тільки залишились, а й суттєво збільшились. Незаперечним є той факт, що сьогодні Україна отримує значно менші вигоди від використання праці фахівців відповідних кваліфікаційних груп. Має величезні збитки від їх безробіття та через виїзд працездатного населення за кордон, особливо високоосвіченої молоді, працівників середнього віку і вчених. Це втрати надзвичайно великі, оскільки не відшкодовуються навіть витрати держави на підготовку фахівців.

Наукове вирішення проблем розвитку країни, зокрема нарощення її наукового кадрового потенціалу, здійснюється в середовищі її наукового простору. Він являє собою сукупність різних наукових установ, організацій наукової діяльності і органів їх управління. В Україні він складається із Національної академії наук (НАН) України. До НАН України входять 6 наукових регіональних центрів, 169 наукових установ і 46 організацій дослідно-виробничої бази. Окремим складником наукового середовища є Мала Академія наук України (МАН), що має 27 регіональних територіальних відділень, 63 секції об'єднаних у 12 наукових відділень, понад 300 позашкільних закладів різних типів, які визначено як базові в організації діяльності МАН, до яких належать наукові ліцеї, ліцеї-інтернати і 40 наукових гуртків,

до яких залучено більше 1 500 000 учнів (близько 20 % від загальної кількості). Результати їх участі доповідаються на різноманітних наукових кворумах. Мотивація юних дослідників підживлюється і льготами, які вони мають при вступі до ВНЗ. Хоча інформація про продовження їх досліджень у ВНЗ чи інших наукових закладах у статистиці відсутня. Немає відомостей і про наявність стратегії розвитку МАН, з якої можна було б зрозуміти спільність підтримки її досліджень з державними цілями розвитку науки на первісному рівні та із загальною системою науки країни, динамікою і силою її досягнень.

Значна частка дослідної діяльності зосереджена в галузевих академіях наук, зокрема дослідних і наукових лабораторіях, дослідно-виробничих структурах. Значну роль в обсязі і структурі наукових досліджень відіграють наукові підрозділи вищих навчальних закладів. У складі наукового середовища існують і Національний фонд досліджень, і громадські наукові організації. Їх об'єднує головна мета й спрямованість діяльності, а розрізняються вони між собою типом досліджень, місцем розташування, методами і формами організації діяльності, професійним складом працюючих.

Складники наукової системи країни пов'язані між собою унікальними ресурсами, мають співвідносні між собою спільні інтереси, споріднене призначення, цілі та завдання діяльності, чинники і тенденції розвитку, спрямованість на досягнення спільних результатів. Це об'єктивує до появи між ними тісних зв'язків горизонтальної і вертикальної взаємодії та співпраці.

Керівництво наукою України здійснює Національна Рада України з питань розвитку науки і технологій, її науковий та адміністративний комітет та Міністерство освіти і науки (МОН) України [6]. У МОН України функціонують і власні наукові установи, що займаються організацією, контролем та управлінням наукової діяльності. Ці функції виконують Департамент науково-технічного розвитку, Департамент інновацій і трансферу технологій МОН України, керівні органи НАН України, її регіональних відділень та ін. Утім, незважаючи на надзвичайно розгалужену структуру наукової системи країни і суб'єктів управління наукою, концепція розвитку наукової сфери в Україні досі не прийнята. В її проекті наявні негативні чинники, які унеможливають розвиток наукової сфери. У складі пріоритетних завдань наголошено на суттєвій підтримці науки в короткотерміновий строк, а саме: підвищення статусу вченого і ролі науки в суспільстві шляхом нормалізації оплати праці, збільшення бюджету на розвиток науки (1,7 % ВВП), оновлення і якісне відтворення наукового потенціалу [7].

У Стратегії сталого розвитку «Україна –

2020» наголошується, що «наука має стати одним із основних елементів вирішення масштабних завдань країни» [10]. Для цього передбачається комплекс структурних перетворень системи організацій та функціонування науки, які стосуються академічних і галузевих наукових інституцій та установ вищої освіти. Утім, серед 10 наукових завдань відсутнє завдання стосовно підготовки і збереження наукових кадрів. Хоча очевидно, що без цієї елітної групи суспільство не може досягти ключових завдань розвитку країни – благополуччя людини, нації в цілому, підвищення продуктивності праці та конкурентоспроможності національної економіки.

Особливо насторожує той факт, що Уряд України 15 вересня 2017 р. представив Національну доповідь «Цілі сталого розвитку України», адаптовані для України на 2015-2030 рр., у складі яких цілі розвитку науки взагалі відсутні. Національну доповідь підготувало Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. До її підготовки й експертизи залучено понад 800 експертів із 17 тематичних сфер (усього наголошено 17 цілей). І знов таки ціль «Якісна освіта» навіть не ставить своїм завданням підтримку талановитої молоді [11].

На особливу увагу держави заслуговує підтримка розвитку наукових шкіл – неформальних, дослідницьких колективів, які самоорганізуються і згуртовуються навколо наукового лідера, який має нові ідеї розвитку науки суспільного значення. В Україні налічується більш ніж 50 наукових шкіл у наукових установах і близько 20 шкіл у вищих навчальних закладах [4]. У них панує творча атмосфера і колективна креативна творчість, яка підтримується керівником, створюються умови для появи нових точок зростання науки та інноваційного розвитку країни. Наукова творчість починає розвиватись із наслідування і реалізації ідей керівника школи. З часом з'являються його послідовники й нові лідери, які здатні до самостійного продукування нових ідей і керівництва розробкою нової наукової продукції. Однак, незважаючи на важливу ключову роль наукових шкіл, існує факт їх формального невизначення на державному рівні. Так, статус наукової школи як первинного наукового осередка і статус її керівника не затверджені. У концепції розвитку науки це питання також не визначається, що нівелює бажання видатних учених створювати нові наукові школи.

Утім, слід підкреслити, що на підтримку науки за останні роки держава вжила низку заходів щодо покращення якісного складу наукових закладів. Була прийнята постанова Кабінету Міністрів України і вийшов наказ МОН України «Про забезпечення державної атестації наукових установ» [1]. Постанова передбачала поділ наукових уста-

нов залежно від їх виду, рівня виконуваних робіт, їх значущості і результатів діяльності на 4 групи, що безумовно сприятиме підвищенню їх якісного стану і виділенню з них найбільш результативних. Методологічною допомогою у виборі пріоритетних напрямів наукової діяльності наукових установ, осередків і секторів науки, вищих навчальних закладів стане розроблення Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідного центру (ЕРА-УА) [2]. Вона являє собою систему науково-дослідних програм інтеграції наукових ресурсів у Європейській зоні знань, в якій головними є дослідження, освіта та інновації [3; 8].

У Дорожній карті інтеграції України до Європейського дослідного простору передбачено створення ефективних дослідних систем, оптимальна транснаціональна кооперація та конкуренція, відкритий ринок праці, гендерна рівність у дослідженнях, оптимальний обмін та трансфер наукових знань і міжнародна кооперація [2]. Але стратегія інтеграції також поки визначена лише фрагментарно. Задекларовані наміри держави стосовно підтримки наукового потенціалу розмиті, відсутня цілісна програма його формування і розвитку.

Українська влада також має намір приєднатись до глобального європейського заходу «Європейська хмарна ініціатива», який підтримує глобальну керовану роль науки в Європі шляхом створення довірчого середовища для розміщення та обробки даних досліджень як можливості реалізувати парадигму відкритої науки шляхом впровадження стратегії єдиного цифрового ринку з метою побудови конкурентоспроможної економіки даних і знань у Європі. Виступаючи на засіданні Верховної Ради України 8 жовтня 2016 р., Прем'єр-міністр В. Гройсман заявив: «Хочу підтримати фінансування науки, а не фінансування НАН України» [8], – не замислюючись над тим, що НАН України – головний провідний центр академічної науки країни.

Зазначене засвідчує, що сфера науки України і заходи щодо її розвитку не спираються на упорядковане організаційно-управлінське забезпечення, яке б використовувало інноваційні способи управління процесами її власного розвитку, спрямованого на вирішення суспільних проблем.

Для більш глибокого усвідомлення владою і прогресивною спільнотою існуючих проблем розвитку наукової сфери країни, а також розуміння її ролі у вирішенні проблем розвитку країни першим кроком з боку влади повинна стати організаційно-управлінська діяльність із розробки й обґрунтування національної стратегії розвитку науки. Безумовно, появі національної стратегії повинно передувати затвердження розширеної концепції розвитку наукової системи України, яка б відображала підстави для вибору проблематики і напрямів розвитку, які доцільно обирати для пер-

спективних досліджень, створення профільних мереж наукової діяльності, механізми інтеграції, координації наукових ресурсів і їх джерел та інші нагальні питання.

Слід підкреслити, що в існуючій Концепції безпосередньо розвитку НАН України на 2014-2023 рр., затвердженій загальними зборами академії у квітні 2013 р., були сформульовані вагомі кроки, завдання і заходи щодо посилення організації та координації ролі НАН у здійсненні фундаментальних досліджень, підготовки пропозицій щодо розвитку національної науки, розширення змісту і активізації діяльності міжвідомчих рад, створення координаційних рад із пріоритетних тематичних напрямів фундаментальних досліджень та інші заходи, спрямовані на підвищення ефективності наукової діяльності, форм і методів її організації. На жаль, до цього часу ця концепція не стала складовою базової стратегії розвитку науки України, оскільки вона так і не була прийнята. Гострою проблемою є підвищення статусу НАН України як головного національного центру і модератора організації та управління національною науковою системою України. Вони повинні об'єднати всіх українських учених і складові наукового потенціалу для створення актуального поля сучасних досліджень, підтримки і наукового супроводу процесів розвитку країни та її стратегічного поступу.

Національна стратегія розвитку науки України повинна згенерувати в собі стратегії всіх працюючих у ній суб'єктів: Академії наук України і всіх її ланок, стратегії галузевих Академій наук і їх підрозділів, МАН і наукових структур вищих навчальних закладів, обираючи серед них ті, що мають найвищу соціальну ефективність для країни, територій, міст чи громад; передбачати упередження часових рамок їх здійснення, організаційно-правове, інституційне і фінансове забезпечення.

Стратегія повинна включати ключові вектори як її власного розвитку, так і нові чинники для появи і реалізації інноваційних ідей наукового обґрунтування та супроводу процесів розвитку України. Її розробка повинна починатись із чіткої систематизації видів наукових знань, визначення їх особливостей і належності до відповідних сфер діяльності суспільства. Це дозволить уявити напрями можливого застосування наукових знань та наукової продукції в питаннях творчого вирішення проблем розвитку, визначати пріоритетні дослідження, пріоритетну тематику, удосконалювати форми організації наукових досліджень за окремими секторами чи їх сукупністю.

Основні сфери життєдіяльності суспільства, які потребують наукового забезпечення, наведені на рис. 1.

Рис. 1. Основні проблеми країни, для вирішення яких необхідні наукові дослідження і науковий супровід шляхів їх подолання



Їх систематизація дозволяє визначити й основні напрями для формування і «включення» наукових важелів розвитку суспільства.

Кожен із напрямів розосереджується і має вплив на мережевий розвиток усіх ієрархічних рівнів – державний, регіональний та місцевий, що потребує узгодження наукових досліджень як «по вертикалі», так і в просторовій площині – «по горизонталі». Зазначене мотивує здійснювати розробку національної стратегії розвитку науки України і структурної збалансованості її видів, напрямів та організаційної системної впорядкованості у тривимірному просторі існування суспільства. Це дозволить поглиблювати інтеграцію наукових досліджень, одночасно трансформуючи наукові дослідження і їх результати до базового територіального рівня життєдіяльності суспільства, розвивати науку України в єдиному науковому просторі «держава – регіони – райони – міста і селища».

Напрями розвитку потребують скоординованості й узгодженості між низкою галузей і об'єктів суспільної діяльності з визначенням пріоритетних сфер запровадження наукових результатів та їх обсягу і строків виконання. Вони повинні призначатися для створення опорних точок вибору і формування тем досліджень наукових колективів, їх спрямування на спільне вирішення проблем суспільства.

Сьогодні паспорти наукових спеціальностей, які містять напрями пріоритетних досліджень окремих галузей знань сформульовані узагальнено, без їх міжсекторальної пов'язаності і умов виконання. За актуальність та обґрунтованість обраних тем дисертаційних досліджень, крім аспірантів і докторантів, несуть відповідальність їх керівники. Як наслідок, структура досліджень формується безсистемно, відрізняється різнобарвністю одноманітних аспектів досліджень, не пов'язується безпосередньо з проблемами су-

спільства. Їх важко об'єднати в цілісний потужний науковий результат, перетворити в суттєвий важіль впливу на вирішення гострих проблем. Перелік проблемних завдань повинен щороку переглядатись і за необхідності уточнюватись, доповнюватись, корегуватись за актуальністю та ефективністю здійснення. Надзвичайно важливим є своєчасне оприлюднення очікуваних результатів і широка поінформованість усіх зацікавлених сторін, однодумців, владних органів, підприємців і науковців-початківців із відображенням мотиваційних стимулів їх досягнення наукових результатів. Мова йде не тільки про заробітну плату науковців, а й про вартість (ціну) отриманих результатів і стимулювання (нагороду) за їх ефективність, закінчення у встановлений термін та окупність витрат.

Без сумніву, серед позитивних наслідків узгодженості і цілеспрямованості наукових досліджень та очікуваних результатів необхідно унормувати мінімально допустиму кількість захищених кандидатів і докторів наук та довести цей показник до 80- 85 %, а не 20-30 %, які маємо протягом останніх 10 років. При цьому суттєво підвищити відповідальність за неопкупність витрат держави за несвоєчасну підготовку дисертацій.

На нашу думку, необхідно змінити й умови запровадження результатів захищених дисертаційних робіт. Адже майже кожна робота містить науково обґрунтовані результати досліджень, які є актуальними і конче потрібними нашій державі. Ці роботи проходять жорстку експертизу, достовірність якої підтверджується не тільки самими здобувачами, які подають документ про прийняття роботи до впровадження, а й керівниками, консультантами, експертами, офіційними опонентами і членами наукових спеціалізованих рад. Проте, після захисту більшість дисертацій залишаються незатребуваними, ніхто не несе відповідальність за їх упровадження, акти про які додавалися до

закінчених дисертацій, чим підтверджували цей факт офіційно. Для ліквідації такої недопустимої прогалини слід розробити спеціальний механізм і відповідний державний контроль, який впливатиме на реалізацію наукових здобутків.

Удосконалення організаційних основ науки слід починати з процесу формування наукового потенціалу суспільства на базовому рівні – у територіальних громадах, починаючи зі шкільної освіти. При цьому створюються послідовні, взаємопов'язані етапи отримання загальних, наукових і професійних знань та перетворень їх у наукові компетенції, наукову творчість і діяльність в об-

раній сфері науки.

Схема наскрізного процесу підготовки кадрового потенціалу науки (рис. 2) ілюструє, що між його етапами існують формальні й неформальні, прямі і зворотні, послідовні зв'язки взаємодії, спільної діяльності та співпраці суб'єктів навчального й наукового простору, починаючи зі школи до підготовки магістрів і наукових кадрів.

Створюються мережі організаційних форм і структур, споріднених за призначенням, цілями та змістом діяльності, використовується спільний науково-методичний підхід до вияву наукових ініціатив і організації їх реалізації.

Рис. 2. Процес послідовного формування кадрового потенціалу науки і зв'язки між науковими ланками його етапів



Підйом сходинками науки поки не є безперервним, а внутрішні безсистемні зв'язки між етапами наскрізного процесу формально не узгоджені. Їх не можна вважати достатньо близькими, впорядкованими і продуктивними. Вони не плануються, а формуються епізодично і не охоплюють усі аспекти наукової співпраці. При вступі до магістратури чи аспірантури теми шкільних досліджень не продовжуються, а знов обрані теми безпосередньо не пов'язані з конкретними напрямами стратегічних досліджень. Це засвідчує необхідність удосконалення організаційно-управлінських основ управління науковою діяльністю на всіх рівнях і їх інтеграції з метою акумулювання основ підготовки науковців, їх доповнення та розвитку спільної діяльності, реалізації наукових результатів.

Створення цілісної і водночас різноспрямованої картини стану етапів формування наукового кадрового потенціалу, а також уявлення про їх «генетичну» пов'язаність в умовах розгалуже-

ності суб'єктів, керуючих науковою діяльністю в Україні, достатньо складний процес. Сьогодні цьому не сприяє і державна статистика, яка стосовно наукової сфери країни надає обмежену кількість інформації. Її показники не охоплюють навіть усі аспекти діяльності, а головне не дають можливість якісної та кількісної оцінки «входів» у наукові системи України, починаючи з наявних ресурсів науки, її складових, видів, взаємозв'язків тощо. Без цієї інформації функція стратегічного і поточного управління та планування наукової діяльності, удосконалення системи її організації, забезпечення розвитку, отримання наукового продукту і його реалізації не можуть бути якісно сформовані й реалізовані.

Розробка стратегії розвитку науки за визначеним сценарієм потребує діагностики її стану за значно ширшим колом показників, їх співставлення із європейськими стандартами організації досліджень, відокремлення функцій управління наукою від господарських функцій, створення

вертикальних і горизонтальних мереж, взаємодоповнення, узгодження і об'єднання наукових досліджень на всіх щаблях. Це сприятиме поглибленню соціального наукового партнерства, зміцненню зв'язків із владою і бізнесом та іншим видам мультисуб'єктної взаємодії.

Надзвичайно важливим чинником формування ефективного функціонування наукової сфери України є встановлення єдиної системи показників планування і оцінювання результатів наукової діяльності, однакових для всіх наукових установ та наукових підрозділів, незалежно від їх розташування, що буде сприяти оптимізації кількості установ, об'єднанню їх за спорідненими напрямками і процесами діяльності, зменшенню витрат на господарське утримання.

Під час планування, оцінювання наукової діяльності окремих наукових установ і системи науки в цілому, а також звітування про її результати доцільним є використання таких показників:

- кількість напрямів наукових досліджень;
- види досліджень;
- кількість працівників, задіяних у виконанні наукових робіт за видами, зокрема докторів наук, кандидатів наук, докторантів, аспірантів, школярів, магістрантів, інженерно-технічного персоналу, допоміжного й обслуговуючого персоналу;
- бюджет наукової установи (підрозділу, сектору) (зокрема утримання персоналу);
- обсяг виконаних наукових робіт;
- обсяг упроваджених наукових робіт (зокрема співвідношення результатів і витрат, що характеризуватиме економічну ефективність наукових досліджень);
- продуктивність праці одного працівника (обсяг витрат на одного працівника, обсяг запроваджених результатів на одного працівника);
- кількість наукових праць;
- середня місячна заробітна плата за категоріями працівників;
- витрати на підготовку кандидатів наук, роботи яких виконані вчасно;
- витрати на підготовку докторів наук;
- сума неефективних витрат через несвоєчасний захист аспірантів і докторантів.

Статистичне узагальнення звітів структур наукових установ за цими показниками дозволить створити інформаційно-аналітичну базу для подальшого пошуку резервів розвитку науки.

Активізації наукових досліджень і підвищенню їх спрямованості на розвиток країни сприятиме і створення постійно оновлюваного каталогу інноваційних наукових пропозицій та закінчених результатів наукових досліджень за видами наукової продукції з боку наукових організацій і вузів регіонів. Інноваційні пропозиції доцільно систе-

матизувати за галузями діяльності, за можливими рівнями і сферами використання. Такий досвід накопичений у багатьох пострадянських республіках. Так, у Білорусі у 2015 р. створена карта інноваційних наукових результатів, що вміщує 258 інноваційних пропозицій за 17 галузями суспільної діяльності. Вона була перекладена багатьма іноземними мовами.

Водночас формуються і переліки проблемних питань, які потребують наукового вирішення наукових результатів. Вони стануть інформаційно-аналітичною основою для розробки програми «Розвиток науки регіонів» як підґрунтя зміцнення відносин науки, влади і бізнесу, розвитку навичок спільної праці, переформатування організаційних структур і комунікативних мереж співпраці для переходу на інноваційний шлях розвитку. Питання підвищення розвитку наукової системи України повинні бути імplementовані в стратегії і програми розвитку, що створюють сприятливі умови для їх системного розвитку та інтегровані з усіма секторами суспільної діяльності, що забезпечить підвищення ступеня їх адаптації і здатностей до забезпечення стабільності темпів розвитку.

Як частина стратегії соціально-економічного розвитку країни напрями і заходи розвитку науки повинні синхронно відображатися в програмах діяльності уряду і в стратегіях розвитку країни. Водночас наука повинна спиратись на стратегію розвитку всіх структурних складових, інтегруючи, об'єднуючи і виводячи їх на державний рівень координації. Структура і взаємозв'язок основних складників альтернативного проекту національної стратегії розвитку української науки наведено на рис. 3.

Конструювання моделі розробки стратегії розвитку науки повинно починатися на державному рівні, послідовно охоплюючи регіональний і місцевий рівні управління та відповідні шаблі формування наукового кадрового потенціалу з використанням єдиних принципів розробки, систематизації наукових проблем, розподілом функцій управління, завдань і ресурсів, повноважень і відповідальності.

В основу напрямів розвитку науки на всіх рівнях ставляться цілі розвитку країни. Процес формування наукового кадрового ресурсу повинен моделюватися, починаючи з первісного рівня їх підготовки – шкільної освіти і виявлення талановитої молоді та її подальшого навчання у вищих навчальних закладах, аспірантурі та докторантурі, поєднуючи навчання з участю в наукових дослідженнях, тематика яких є складовою частиною основних напрямів і проблемних питань досліджень у країні.

Висновки.

Таким чином, зазначимо, що аналіз законо-

Рис. 3. Структура і взаємозв'язок основних складників (розділів) національної стратегії розвитку наукової системи країни



давчих і науково-правових документів Державної статистичної звітності, досліджень українських учених стосовно стану і розвитку науки України на сучасному етапі засвідчує зниження динаміки її показників, недостатню методологічну основу системної організації і управління її подальшим розвитком, низьку фінансову забезпеченість, нестійкі тенденції використання потенціалу наукових кадрів вищої кваліфікації та інші негаразди, які не дозволяють створити умови для підвищення ефективності науки.

Рівень розвитку науки є вирішальним чинником прогресу суспільства і підвищення добробуту громад, їх духовного та інституційного зростання, конкурентоспроможності і незалежності країни. Сьогодні вектор розвитку науки зміщений у площину Національної академії наук України і недостатньо охоплює і об'єднує галузеві академії наук та вузи країни, що не стимулює інтеграцію ресурсів і акумулювання їх можливостей, тісну співпрацю, активізацію народження, використання наукового потенціалу. Необхідним стає найшвидша розробка і реалізація національної стратегії розвитку науки України, усіх її складників і суб'єктів з використанням моделей інституційного, організаційно-управлінського і структурно-процесного підходу до розвитку.

Ефективна діяльність наукової системи країни

і раціональне використання наукового потенціалу повинні будуватися на гармонізації й оптимізації внутрішніх та зовнішніх комунікативних зв'язків, тісної взаємодії між численними ланками, удосконаленні стратегічного планування їх розвитку шляхом обґрунтування державних і регіональних стратегій, програм і цільових проектів кожної зі структурних складових у національній стратегії розвитку України. Це потребує суттєвої цілеспрямованої підтримки організації та управління наукою, використання гнучких механізмів управління й підвищення рівня відповідальності за використання інноваційних принципів функціонування всіх її секторів, розбудови методологічних, організаційних, фінансових та інших засобів збільшення ключового чинника розвитку – кадрового наукового потенціалу шляхом удосконалення процесів і етапів його формування.

Органи управління системою науки повинні концентрувати й мобілізувати ресурси на найбільш актуальних проблемах розвитку, поєднувати теоретичні, методичні і прикладні дослідження гострих проблем, забезпечувати конструктивну взаємодію з усіма гілками влади всіх видів науки і їх секторів, здійснювати справедливий розподіл джерел фінансування, контролю, якості і стимулювання ефективної праці та лідерів науки, не надаючи переваги структурам, що працюють

на вищому ієрархічному щаблі науки – в столиці України.

Подальшими науковими розробками в цьому напрямі повинні стати дослідження механізмів мультисуб'єктної взаємодії і співпраці органів

влади, суб'єктів та учасників наукової діяльності у внутрішній сфері науки і зовнішнім оточенням на основі договорів співпраці з урахуванням інтересів усіх суб'єктів наукового потенціалу та їх ресурсних можливостей.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Концепція розвитку наукової сфери в Україні (проект): матеріали робочої групи з розроблення Концепції розвитку наукової сфери. – Режим доступу: <http://knk.nas.gov.ua/pages/koncept/konceptcm.html>.
2. Малицький Б. Украинская наука: куда идет политика «урезания» от 8 сентября 2016 г. / Б. Малицкий, А. Попович // онлайн-платформа «Політична пам'ять». – № 41. – Режим доступу: <https://zn.ua/SCIENCE/ukrainskaya-nauka-kuda-vedet-politika-urezaniya-.html>.
3. Науковий потенціал // Вікіпедія: вільна енциклопедія. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Науковий_потенціал
4. Нестеренко Т. В. Научный потенциал как фактор развития инновационной среды региона / Т. В. Нестеренко, Ю. И. Гущина, В. В. Рекеда // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 6. – Ч. 5. – С. 997-1000.
5. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. Офіційний сайт Інституту досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г. М. Доброва НАН України. – Режим доступу: <https://stepscenter.org.ua>.
7. Патон Б. Недофінансування НАН України призведе до згорання дослідницьких проєктів і втрати наукових кадрів / Б. Патон // Голос України. – 2016. – № 11. – С. 8-13.
8. Почесні імена України. Еліта держави / за ред. М. В. Павл'юка [та ін.]. – Київ: Вид-во «Логос Україна», 2011. – Режим доступу: <http://logos-ukraine.com.ua/project/index.php?project=piued&load=titul.html>.
9. Проект Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького центру (ЕРА-УА). – Режим доступу: <http://gendercenter.sumdu.edu.ua/images/news/01.06.2016/dormap.pdf>
10. Про заходи щодо розвитку системи виявлення та підтримки обдарованих і талановитих дітей та молоді: Указ Президента України № 927/2010 від 30 вересня 2010 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/927/2010>.
11. Про затвердження Порядку проведення державної атестації наукових установ: Постанова Кабінету міністрів України від 19.07.2017 р. № 540. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540-2017-p>.
12. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України 26.11.2015 р. № 848-VIII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5>.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
14. Регіональна економіка: підручник / за ред. Є. П. Качана. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 800 с.
15. Сторінка Департаменту науково-технічного розвитку: Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/about/departamenti/departament-naukovo-texnichnogo-rozvitku.html>.
16. Трусій О. М. Територіальна організація наукового потенціалу України: дис. ... кандидата географ. наук 11.00.02 / О. М. Трусій. – Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2008. – 196 с.
17. Цілі сталого розвитку: Україна: Національна доповідь // Міністерство економічного розвитку і торгівлі в Україні, 2017. – 174 с. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.

REFERENCES

1. *Konceptija rozvytku naukovoji sfery v Ukrajinі (proekt): materialy robochoji ghrupy z rozroblennja Konceptiji rozvytku naukovoji sfery [Materials of the working group on the development of the Concept of the development of the scientific sphere in Ukraine (project)]*. Retrieved from: <http://knk.nas.gov.ua/pages/koncept/konceptcm.html> [in Ukrainian].
2. Malycykjy, B., & Popovych, A. (2016). Ukraynskaja nauka: kuda ydet polytyka «urezanyja» ot 8 sentjabrja 2016 g. [Ukrainian science: where the policy of «cut-back» is from September 8, 2016]. *Online platform «Political memory»*, 41. Retrieved from: <https://zn.ua/SCIENCE/ukrainskaya-nauka-kuda-vedet-politika-urezaniya-.html> [in Russian].
3. Naukovyi potentsial [Scientific potential]. *Wikipedia*. Retrieved from: https://uk.wikipedia.org/wiki/Naukovyj_potencial [in Ukrainian].
4. Nesterenko, T.V., Ghushhyna, Ju.Y., & Rekeida, V.V. (2014). Nauchnyj potencyal kak faktor razvytyja ynnovacyonnoj sredy rehnyona [Scientific potential as a factor in the development of the innovation environment of the region]. *Basic research*, 6 (part 5), 997-1000 [in Russian].
5. *Oficijnyj sajт Derzhavnoji sluzhby statystyky Ukrainy [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]*. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
6. *Oficijnyj sajт Instytutu doslidzenj naukovo-tekhnichnogho potencialu ta istoriji nauky im. Gh. M. Dobrova NAN Ukrainy [Official site of the Institute of Scientific-Technical Potential Research and History of Science named after. G. M. Dobrova National Academy of Sciences of Ukraine]*. Retrieved from: <https://stepscenter.org.ua> [in Ukrainian].
7. Paton, B. (2016). Nedofinansuvannja NAN Ukrainy pryvede do zghortannja doslidnyckjykh proektiv i vtraty naukovykh kadriv [Underinvestment of NAS of Ukraine will lead to curtailment of research projects and loss of scientific personnel]. *Voice of Ukraine*, 11, 8-13 [in Ukrainian].

8. Pavl'juk, M.V (Eds.). (2011). *Pochesni imena Ukrainy. Elita derzhavy [Honorary names of Ukraine. Elite State]*; za red. Kyiv: Vyd-vo «Loghos Ukrainina»
9. *Proekt Dorozhnoji karty integraciji Ukraini do Jevropejskogho doslidnyckogho centru (ERA-UA) [The Roadmap for Ukraine's Integration into the European Research Center (ERA-UA)]*. Retrieved from: <http://gendercenter.sumdu.edu.ua/images/news/01.06.2016/dormap.pdf> [in Ukrainian].
10. *Pro zakhody shhodo rozvytku systemy vyjavlennja ta pidtrymky obdarovanykh i talanovytykh ditej ta molodi: Ukaz Prezydenta Ukrainy #927/2010 vid 30 veresnja 2010 r [Decree of the President of Ukraine On Measures to Develop a System for Detection and Support of Gifted and Talented Children and Young People]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/927/2010> [in Ukrainian].
11. *Pro zatverdzhennja Porjadku provedennja derzhavnoji atestaciji naukovykh ustanov: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 19.07.2017 r. № 540 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the procedure for conducting state attestation of scientific institutions]*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540-2017-p> [in Ukrainian].
12. *Pro naukovu i nauково-tekhnicnu dijalnistj: Zakon Ukrainy 26.11.2015 r. #848-VIII [Law of Ukraine About scientific and scientific-technical activity]*. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5> [in Ukrainian].
13. *Pro Strategiju stalogho rozvytku «Ukraina – 2020» vid 12 sichnja 2015 r. № 5/2015*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine 2020»] [in Ukrainian].
14. Kachan, Je.P. (Eds.). (2008). *Reghionaljna ekonomika: pidruchnyk [Regional economy]*. Ternopilj: TNEU [in Ukrainian].
15. *Storinka Departamentu naukovu-tekhnicnogho rozvytku: Oficijnyj sajт Ministerstva osvity i nauky Ukrainy [The page of the Department of Science and Technology Development: The official website of the Ministry of Education and Science of Ukraine]*. Retrieved from: <http://mon.gov.ua/about/departamenti/departament-naukovu-technichnogu-rozvitku.html> [in Ukrainian].
16. Trusij, O.M. (2008). *Terytorialna orhanizatsiia naukovoho potentsialu Ukrainy [Territorial organization of scientific potential of Ukraine]*. *Candidate's thesis*. Kyjivskyj nacionalnyj universytet im. T. Shevchenka [in Ukrainian].
17. *Cili stalogho rozvytku: Ukraina: Nacionaljna dopovidj [Sustainable Development Goals: Ukraine: National Report]*. (2017). *Ministry of Economic Development and Trade in Ukraine*. Retrieved from: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf [in Ukrainian].

Бобровська Олена Юрївна

Доктор наук з держ. управління, проф., завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Bobrovska Olena Yu.

Full Prof., Doctor of Public Administration, Head of the Department of Economy and Regional Economic Policy Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: bobelur@meta.ua

Цитування: Бобровська О. Ю. Організаційно-управлінські проблеми збереження, нарощення і підвищення якості наукового потенціалу країни / О. Ю. Бобровська // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 5-17.

Citation: Bobrovska, O.Yu. (2018). *Orhanizatsiino-upravlinski problemy zberezhenia, naroshchennia i pidvyshchennia yakosti naukovoho potentsialu krainy [Organizational and managerial problems of conservation, growth and improving the quality of the national scientific potential]*. *Aspects of public administration*, 6(1-2), 5-17.

Стаття надійшла / Article arrived: 22.12.2017

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2017

Історичний аналіз наукової бази проблематики інвестиційної діяльності в житлове будівництво

А. І. Богданенко, Міжрегіональна академія управління персоналом

Стаття присвячена розгляду науково-джерельної бази проблематики інвестиційної діяльності в житлове будівництво. На основі історичного аналізу визначено основні етапи еволюції проблематики зниження інвестиційної привабливості на ринку житла в Україні. Розглянуто зарубіжну практику державного регулювання інвестиційно-будівельних процесів, актуальних для запозичення або вдосконалення в Україні, таких розвинених країн, як Великобританія, Німеччина, Швеція та Сполучені Штати Америки. Доведено, що розвиток житлового будівництва суттєво залежить від рівня розвитку іпотечного кредитування, оскільки це одне з основних джерел отримання додаткових коштів для подальшого розвитку будівництва.

Зазначено, що проблеми, які існують сьогодні в житлово-будівельному комплексі країни, багато в чому обумовлені неефективністю системи інвестиційної діяльності, що склалася ще в умовах планової економіки. Радянська система житлового фінансування базувалася на централізованому розподілі бюджетних ресурсів для будівництва державного житла та його безкоштовному наданні громадянам, які були офіційно визнаними у встановленому порядку такими, що потребують поліпшення житлових умов. Дойдено висновку, що система державного будівництва та розподілу житла неминуче привела до спіралеподібного зростання попиту на житло і стагнації його пропозиції, що визвало стійкий дефіцит житлового фонду.

Ключові слова: інвестиційна діяльність; житлове будівництво; іпотечне кредитування; проблематики зниження інвестиційної привабливості

Historical analysis of the scientific base of investment activity problems in housing building

A. I. Bogdanenko, Interregional Academy of Personnel Management

The article is devoted to the consideration of the scientific-source basis of the issues of investment activity in housing construction. On the basis of historical analysis, the main stages of the evolution of the problems of reducing investment attractiveness in the housing market in Ukraine are determined. The foreign practice of state regulation of investment and construction processes relevant for borrowing, or refinement, in such developed countries as Ukraine, Great Britain, Germany, Sweden and the United States of America is considered. Summarizing the experience of developing mortgage lending abroad, it should be noted that mortgage lending was one of the main factors of economic development in the United States (new Roosevelt course), in Germany (post-war reforms of Erhard), in Argentina («Kovalio plan») and in Chile (Pinochet reforms). It is proved that the development of housing construction is significantly dependent on the level of development of mortgage lending, as this is one of the main sources for obtaining additional funds for the further development of construction.

It is noted that the problems existing today in the housing and construction complex of the country are largely provoked by the ineffectiveness of the system of investment activity that was established even in a planned economy. The Soviet housing finance system was based on the centralized allocation of budgetary resources for the construction of public housing and its free provision to citizens who were officially recognized, in due course, in need of better housing conditions. It is concluded that the system of state construction and housing distribution inevitably led to a spiraling growth in demand for housing and stagnation of its supply, which caused a steady deficit of housing stock.

The processes of stabilization, reformation and development of investment in housing construction are always experienced by all developed countries of the world. Seeking a way of output from a difficult situation, governments are pursuing a policy that should provide state financial support to construction companies and, at the same time, facilitate the wider involvement of the private sector in providing construction services, resulting in the emergence and development of a competitive construction environment in general.

Keywords: investment activity; housing construction; mortgage lending; problems of reducing investment attractiveness

Исторический анализ научной базы проблематики инвестиционной деятельности в жилищное строительство

А. И. Богданенко, Межрегиональная академия управления персоналом

Статья посвящена рассмотрению научно-источниковой базы проблематики инвестиционной деятельности в жилищное строительство. На основе исторического анализа определены основные этапы эволюции проблематики снижения инвестиционной привлекательности на рынке жилья в Украине. Рассмотрено зарубежную практику государственного регулирования инвестиционно-строительных процессов, актуальных для заимствования или совершенствования в Украине, таких развитых стран, как Великобритания, Германия, Швеция и Соединенные Штаты Америки. Доказано, что развитие жилищного строительства существенно зависит от уровня развития ипотечного кредитования, поскольку это один из основных источников получения дополнительных средств для дальнейшего развития строительства.

Отмечено, что проблемы, существующие сегодня в жилищно-строительном комплексе страны, во многом обусловлены неэффективностью системы инвестиционной деятельности, сложившейся еще в условиях плановой экономики. Советская система жилищного финансирования базировалась на централизованном распределении бюджетных ресурсов для строительства государственного жилья и его бесплатном предоставлении гражданам, которые были официально признаны в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий. Сделано вывод, что система государственного строительства и распределения жилья неизбежно привела к спиралевидному росту спроса на жилье и стагнации его предложения, что вызвало устойчивый дефицит жилого фонда.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность; жилищное строительство; ипотечное кредитование; проблематика снижения инвестиционной привлекательности

Постановка проблеми.

Інвестиційна діяльність у будівництві є однією з основних рушійних сил стійкого економічного зростання країни, утвердження її передового технічного укладу, створення робочих місць тощо, а також важливим чинником налагодження міжнародної економічної співпраці в умовах євроінтеграції. Інвестиційна діяльність здійснюється в різних галузях та сферах економіки, як правило, поряд з основною діяльністю суб'єктів господарювання [1, с. 177].

Залучення інвестицій у будівництво житла зазвичай здійснюється протягом довготривалого періоду, в умовах економічної нестабільності конкурентоспроможності будівельних підприємств, та завжди пов'язане з ризиками. Відомо, що ризик виникає при невизначеності впливу факторів зовнішнього середовища та відсутності можливості здійснити адекватний достовірний прогноз економічних процесів. Тому достатньо актуальною задачею, що виникає перед інвесторами, є вкладення коштів у ті проекти, що є інвестиційно привабливими.

Аналіз досліджень і публікацій.

Проблемам розвитку інвестицій у житлове будівництво в Україні присвячені праці таких науковців, як Л. Левіта, В. Любарова, І. А. Педько, О. Пшик-Ковальської, А. Ю. Перетятко, О. Сударенко, О. Шевчук, що досліджували правове регулювання інвестування житлового будівництва в Україні, цивільно-правове регулювання інвестиційних відносин у сфері житлового будівництва, державну політику щодо стратегії розвитку механізмів фінансування житлового будівництва на прикладі підприємств будівельних матеріалів, особливості формування регіональної інвестиційної політики житлового будівництва, економічний механізм страхування ризиків іпотечного кредитування інвестицій у житлове будівництво та здійснювали моніторинг розвитку процесів залучення інвестицій до житлового будівництва в Україні загалом.

Мета дослідження. Метою написання статті є історико-аналітичний огляд наукової джерельної бази проблематики інвестиційної діяльності в житлове будівництво.

Виклад основного матеріалу.

Залучення інвестицій у сферу житлового будівництва пов'язане з питанням їх ефективного використання, а значить вирішується задача інвестиційної привабливості того чи іншого об'єкта інвестування. Особливо важливими при цьому є політичні, соціальні, економічні регуляторні фактори для будівельної сфери, що в них втручається держава на всіх етапах реалізації інвестиційних проектів, починаючи від проектування житла і закінчуючи його введенням в експлуатацію. Найголовніша причина кризової ситуації, що сьогодні призвела до загострення житлової проблеми – глибокий інвестиційний спад, зниження частки бюджетного фінансування протягом багатьох років, бюрократичні труднощі, що виникають при затвердженні проектно-кошторисних документів, дозволів на будівництво, а також зниження інвестиційних можливостей населення щодо вкладання власних коштів у будівництво житла для поліпшення своїх житлових умов.

Процеси стабілізації, реформування та розвитку інвестування житлового будівництва завжди переживають усі розвинуті країни світу. Шукаючи вихід зі складної ситуації, уряди держав провадять політику, яка має забезпечити державну фінансову підтримку підприємств будівельного комплексу і водночас сприятиме якомога ширшому залученню приватного сектору до надання будівельних послуг, у результаті чого має виникнути й розвинути конкурентне середовище будівельної галузі загалом.

Розглянемо зарубіжну практику державного регулювання інвестиційно-будівельних процесів, актуальних для запозичення або вдосконалення в Україні, таких розвинених країн, як Великобританія, Німеччина, Швеція та Сполучені Штати Америки (далі – США).

Уряд Великобританії [2, с. 365; 3] виступає прихильником залучення в країну прямих іноземних інвестицій у будівництво, що супроводжується адаптацією передових зарубіжних технологій та зростанням числа робочих місць. Країна має один із найпривабливіших інвестиційних режимів серед розвинених країн світу. У Великій Британії ще з минулого сторіччя успіш-

но функціонує система так званих «будівельних суспільств» (building society). Механізм їх роботи дещо схожий на діяльність німецьких будівельних суспільств, але для отримання житлового кредиту не обов'язково бути його вкладником. В останні роки, у результаті лібералізації банківського законодавства Об'єднаного Королівства, функції цих суспільств усе більше наближаються до функцій комерційних банків [7, с. 91].

В економіці Німеччини [2; 4; 5; 6] іноземні інвестиції відіграють набагато вагомішу роль у розвитку будівництва, ніж в інших країнах Європи. У країні надаються рівні умови господарювання іноземним та національним інвесторам. Законодавством Німеччини не встановлені жодні обмеження на ввіз і вивіз іноземного капіталу, на участь іноземців у капіталі створюваних будівельних компаній або зайняття іноземцями керівних постів у цих компаніях. У країні діє велика кількість підприємств з іноземною участю, що активно використовують науково-технічні досягнення материнських компаній, розташованих закордоном.

У Швеції житлова політика реалізується із 30-х років ХХ ст. Кожен історичний етап розвитку країни пропонував свої пріоритети розвитку інвестування будівництва житла в залежності від економічної та соціальної ситуації, але уряд завжди достатньо активно приймав участь у тій чи іншій, формі фінансування як для покращення матеріального стану квартиронаймачів, так і для появи нового житлового будівництва. Фінансування житлового будівництва, загальні субсидії за процентами та допомога окремим типам домашніх господарств є найважливішими інструментами житлової політики даної країни [5, с. 46].

Якщо розглядати систему іпотечного житлового кредитування в Сполучених Штатах Америки загалом, то можна відзначити, що раніше існувало «правило червоної лінії», у межах якого кредити могли би бути виданими, а також при цьому розраховувалися зони ризиків для видачі кредитів. Якщо громадянин потрапляв у межі червоної лінії або входив у недоступну зону ризику, то йому у видачі кредиту відмовляли. У Сполучених Штатах Америки, ще за часів правління Президента Франка Рузвельта, почала складатися розгалужена система іпотечного кредитування житлового будівництва та придбання житла у власність. Сьогодні система фінансування житла у Сполучених Штатах Америки – це складний ринок загальнонаціонального масштабу, що на ньому діє величезне число фінансових установ, включаючи іпотечні банки, ощадні та кредитні асоціації, комерційні та ощадні банки, страхові компанії, пенсійні фонди тощо [4]. Си-

стема іпотечного кредитування в Сполучених Штатах Америки дозволила за останні 30 років щорічно направляти на житловий ринок більше 40 млрд. дол. При цьому розстрочка надається, як мінімум, на 10 років, а частіше – на 20-25 років [8, с. 39].

Загалом політика зарубіжних держав у інвестиційній будівельній сфері переслідує такі головні цілі:

- спрямування інвестицій на реструктуризацію будівельного сектору для підвищення його ефективності;
- формування ефективного і контрольованого ринку будівельних товарів, робіт та послуг;
- зниження та страхування інвестиційних ризиків при реалізації проектів будівництва;
- поліпшення інвестиційного клімату вітчизняних і зарубіжних капіталів для будівельних проектів.

Щодо історико-аналітичного аналізу формування та становлення інвестиційного процесу у житлове будівництво варто зазначити, що в умовах перетворення суспільно-політичного ладу в Україні, розгортання і зміцнення системи ринкових відносин у 90-х роках ХХ-го століття почав формуватися новий сектор економіки – ринок нерухомості, складатися і розвиватися інвестиційні відносини між суб'єктами ринку.

Пайове будівництво виникло в державній системі господарювання на початку 90-х років ХХ-го століття, під час переходу економіки на ринкові відносини. Перехід до ринкової економіки характеризувався істотним скороченням державних інвестицій у житлове будівництво, при цьому процес зростання приватних інвестицій був досить повільним. Одним зі способів задоволення потреби фізичних та юридичних осіб у нерухомості стала пайова їх участь в будівництві багатоквартирних будинків та інших об'єктів нерухомості.

Розвиток житлового будівництва суттєво залежить від рівня розвитку іпотечного кредитування, оскільки це одне з основних джерел отримання додаткових коштів для подальшого розвитку будівництва [9]. З посиленням ступеню відкритості у національній економіці українські банки зазнають конкуренції з боку іноземних банків, це зі свого боку має стати поштовхом для нарощування капіталу банків, а також перегляду власних продуктивних стратегій, підходів до ціноутворення на банківські продукти, зрештою, рентабельності власної діяльності та позиціонування себе в сегменті загальних соціально-економічних відносин [10, с. 233].

В Україні пік іпотечного кредитування припав на 2012 рік, при цьому понад 90% кредитів було надано за програмами іпотечного кредиту-

вання спільно з Державною іпотечною установою (далі – ДІУ). Відсоткова ставка за кредитами ДІУ у 2012 році становила близько 14% річних у гривнях, тоді як власними ресурсами банки кредитували не менше ніж під 22%. У 2013 році темпи іпотечного кредитування зменшились, що обумовлено збільшенням відсоткової ставки за кредитами ДІУ (до 19% річних).

З 2014 року суттєво погіршилася економічна ситуація в країні у результаті військових дій на сході України та анексії АР Крим. Унаслідок зростання рівня негативно класифікованої заборгованості банки змушені були створювати значні резерви за активними операціями, що неминуче негативно вплинуло на рівень капіталізації банківських установ.

Розглянемо на основі історичного аналізу етапи еволюції проблематики зниження інвестиційної привабливості на ринку житла в Україні.

I етап (1991–1996 рр.) – утворення та формування ринку інвестицій житлового будівництва, частково це пояснюється тим, що ціни на житло в Україні були нижчими, порівняно з цінами інших європейських країн.

II етап (1997 р. – перша половина 1998 р.) – період спаду інвестицій в об'єкти будівництва житла, що був спричинений певним задоволенням попиту на житло, наявного у попередньому періоді.

III етап (друга половина 1998 р. – 2000 р.) – період стрімкого зниження цін на житло. Особливо сильним падіння цін було протягом другої половини 1998 р. та у 1999 р. У 1999–2000 роках рівень інфляції був удвічі вищим, ніж зростання цін на житло. Тому гроші, не вкладені у нерухомість, знецінювалися інфляцією в два рази швидше. Це обумовило в наступні роки значне зростання активності населення на ринку житла, передусім із метою захисту від інфляції наявних прибутків.

IV етап (січень – серпень 2001 р.) – початок поступового зростання цін на житло та інвестиційної активності у будівництві. Перші вісім місяців 2001 р. ціни на нерухомість почали повільно зростати, передусім у місті Києві, що було зумовлене процесами минулого етапу.

V етап (вересень 2001 р. – 2007 р.) – різке та тривале зростання цін на житло. Занепокоєність людей щодо стабільності економіки Сполучених Штатів Америки та американського долара спричинили значний перетік капіталу на ринок нерухомості. В 2002–2005 рр. почали діяти інші фактори: зростання економіки, підвищення платоспроможного попиту.

VI етап (2007 – 2008 рр.) – період цінового шоку та протистояння тенденцій інвестування на ринку житла. Відбулось зіткнення та бо-

ротьба протилежних трендів. З одного боку, на подальше («безмежне») зростання цін, з іншого – на їх зниження, до «повного» обвалу. Протилежність очікувань призвела до появи величезної кількості інформації та аналітичних прогнозів із протилежними результатами. Обвалу цін на ринку житла не відбулось, однак очікуваного зростання теж. Ціни на початку 2008 р. досягли певної межі, соціально-економічне становище в країні вплинуло на різке зниження кількості інвестиційних угод.

VII етап (2009 р.) – спад активності інвестицій в будівельну галузь у зв'язку зі зниженням доходів населення, недоступності кредитних ресурсів, падіння інвестиційної привабливості нерухомості, зокрема зі спекулятивним мотивом. Динаміку продажів столичних квартир у 2009 р. можна умовно поділити на наступні періоди:

- перший (січень – перша половина лютого 2009 р.) характеризувався цілковитою розгубленістю учасників ринку, угод купівлі-продажу майже не відбувалось;

- другий (друга половина лютого – березень 2009 р.) ознаменувався панікою на ринку, коли ціни в столиці сягнули так званого «першого дна»;

- третій (квітень – вересень 2009 р.) вирізняється певним пожвавленням ринку і незначним підвищенням цін на житло економ-класу;

- четвертий (жовтень – грудень 2009 р.) пройшов під знаком невпинного зменшення ділової активності на ринку, різкого зниження кількості угод і збільшення суми знижок при здійсненні поодиноких угод.

VIII етап (2010 – 2011 рр.) – стабілізація курсу гривні до долара Сполучених Штатів Америки та євро, а також зменшення облікової ставки Національного банку України у 2010 р. позитивно вплинуло на відновлення інвестиційної політики у житло. «Цінове дно» ринку житла пройдено, відбувається фінансування робіт по завершенню будівництва об'єктів із високим (понад 60%) ступенем готовності та нових об'єктів із високим рівнем надійності.

IX етап (2012 – серпень 2013 рр.) – збільшується обсяг інвестицій, зростає кількість прийнятих в експлуатацію об'єктів, підвищується рівень купівельної активності. Характерною особливістю даного періоду є переорієнтація забудовників під потреби покупців, що полягали у зменшенні загальної площі помешкання.

X етап (вересень 2013 р. – лютий 2017 р.) – стагнація ринку житла та інвестування. На даному етапі відзначаються нові зміни в законо-

давстві, що суттєво вплинули на ринок житла. До основних негативних моментів, що вплинули на застій операцій інвестування у житлову нерухомість, можна зарахувати: зниження доходів населення, малого та середнього бізнесу, очікування девальвації гривні по відношенню до долара Сполучених Штатів Америки, погіршення політико-економічної ситуації в країні

Висновки.

На сьогодні все гостріше постають проблеми

житлового будівництва: врегулювання попиту та пропозиції на ринку житлового будівництва, недостатнього його фінансування, недосконалості законодавчої та нормативно-правової баз будівельного комплексу, низької платоспроможності споживачів тощо. Перелік цих стримуючих умов забезпечення процедур інвестування набагато ширший, тому виникає потреба в детальному аналізі тенденцій їх сучасного стану та перспектив розвитку, загалом [11, с.64].

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Теньков С. Проблемні питання правового регулювання фінансування будівництва житла (огляд судової практики) / С. Теньков // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 177-179.
2. Бугринєць Р. А. Регулювання прямих іноземних інвестицій в деяких країнах світу / Р. А. Бугринєць // Вісник Донецького національного університету. Сер.: Економіка і право. – 2009. – № 1. – С. 360-365.
3. Інвестиційна політика Великобританії // «Україна фінансова» – інформаційно-аналітичний портал Українського агентства фінансового розвитку. – Режим доступу: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/127.htm
4. Ісаєнко Д. Житлове будівництво за кордоном: досвід для України / Д. Ісаєнко // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук із державного управління. – Харків: Видво «ДокНаукДержУпр», 2011. – № 3. – С. 146-151.
5. Рахман И. А. Зарубежный опыт регулирования инвестиционно-строительной деятельности / И. А. Рахман // Экономика строительства. – 2001. – № 6. – С. 45-52.
6. Инвестиционные фонды и механизм инвестирования в Германии / Мировая экономика // EREPORT.RU. – Режим доступа: <http://www.ereport.ru/articles/finance/geinvest.htm>
7. Донцова Л. В. Система регулирования инвестиционных процессов в развитых странах / Л. В. Донцова // Менеджмент в России и за рубежом. – 1999. – № 4. – С. 90-96.
8. Левин Ю. А. Дифференциация жилой недвижимости в городах США / Ю. А. Левина // Экономика строительства. – 2002. – № 11. – С. 37-45.
9. Паливода К. Становлення та розвиток іпотечного ринку житла в Україні. Підсумки експерименту в житловому будівництві на базі холдінгової компанії «Київміськбуд» / К. Паливода // Вісник Національного банку України. – 2006. – № 12. – С. 3-9.
10. Ванін А. О. Тенденції розвитку іпотечного кредитування в Україні / А. О. Ванін // Бізнес Інформ. – 2012. – № 5. – С. 231-233.
11. Тенденції ринку нерухомості України: реалії та прогнози. 2007-2013: монографія / за ред. О. І. Драпівського, І. Б. Іванової. – Київ: «Арт Економі», 2012. – 240 с.

REFERENCES

1. Tenkov, S. (2006). Problemni pyannya pravovoho rehulyuvannya finansuvannya budivnytstva zhytla (ohlyad sudovoyi praktyky) [Problematic issues of legal regulation of housing construction financing (review of judicial practice)]. *Bulletin of economic proceedings*, 2, 177-179 [in Ukrainian].
2. Bugrince, R. A. (2009). Rehulyuvannya pryamykh inozemnykh investytsiy v deyakykh krayinakh svitu [Regulation of foreign direct investment in some countries of the world]. *Bulletin of Donetsk National University. Economics and Law*, 1, 360-365 [in Ukrainian].
3. *Sait informatsiyno-analitychnoho portalu Ukrayins'koho ahentstva finansovoho rozvytku «Ukrayina finansova»* [Site of an informational and analytical portal of the Ukrainian Financial Development Agency «Ukraine Financial»]. Retrieved from: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/127.htm [in Ukrainian]
4. Isaenko, D. (2011). Zhytlove budivnytstvo za kordonom: dosvid dlya Ukrayiny [Housing construction abroad: experience for Ukraine]. *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka: zbirnyk naukovykh prats' Asotsiatsiyi doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnya – Public Administration: Theory and Practice: a collection of scientific papers of the Association of Doctors of Sciences in Public Administration*, 3, 146-151 [in Ukrainian].
5. Rahman, I. A. (2001). Zarubezhnyy opyt rehulyrovannya ynvestytsyonno-stroytel'noy deyatel'nosti [Foreign experience of regulation of investment- construction activities]. *Economy of construction*, 6, 45-52 [in Russian].
6. Investicionnye fondy i mehanizm investirovaniya v Germanii [Investment funds and the mechanism of investment in Germany]. *Mirovaya jekonomika* [Site of World economy]. EREPORT.RU. Retrieved from: <http://www.ereport.ru/articles/finance/geinvest.htm> [in Russian].
7. Dontsova, L. V. (1999). Systema rehulyrovannya ynvestytsyonnykh protsessov v razvytykh stranakh [The system of regulation of investment processes in developed countries]. *Marketing and Management of Innovations*, 4, 90-96 [in Russian].

8. Levin, Yu.A. (2002). Dyfferentsyatsyya zhyloy nedvyzhymosty v horodakh SShA [Differentiation of residential real estate in US cities]. *Economy of construction* 11, 37-45 [in Russian].
9. Palivoda, K. (2006). Stanovlennya ta rozvytok ipotechnoho rynku zhytla v Ukrayini. Pidsumky eksperymentu v zhytlovomu budivnytstvi na bazi kholdinhovoyi kompaniyi «Kyivmis'kbud» [Formation and development of the mortgage housing market in Ukraine. The results of the experiment in housing construction on the basis of the holding company «Kyivmiskbud»]. *Bulletin of the National Bank of Ukraine*, 12, 3-9 [in Ukrainian].
10. Vanin, A.O. (2012). Tendentsiyi rozvytku ipotechnoho kredytuvannya v Ukrayini [Trends in mortgage lending in Ukraine]. *Business Inform*, 5, 231-233 [in Ukrainian].
11. Drapikovskiy, O.I. , & Ivanova, I.B. (2012). *Tendentsiyi rynku nerukhomosti Ukrayiny: realiyi ta prohnozy* [Trends in the Ukrainian real estate market: realities and forecasts]. Kyiv: «Art Ekonomi» [in Ukrainian].

Богданенко Анатолій Іванович

Доктор філософії, докторант
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, Київ, вул. Фрометівська, 2.

Bogdanenko Anatoliy I.

Doctor of Philosophy, doctoral student
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

Цитування: Богданенко А. І. Історичний аналіз наукової бази проблематики інвестиційної діяльності в житлове будівництво / А. І. Богданенко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 18-23.

Citation: Bogdanenko, A.I. (2018). Istorychnyi analiz naukovoï bazy problematyky investytsiinoï diïalnosti v zhytlove budivnytstvo [Historical analysis of the scientific base of the problems of investment activity in housing construction]. *Aspects of public administration*, 6 (1-2), 18-23.

Стаття надійшла / Article arrived: 28.12.2017

Схвалено до друку / Accepted: 5.01.2018

Чинники політичної культури у структурі політичного середовища державної політики

О. В. Делія, Національна академія державного управління при Президентові України

Подані результати аналізу політичної культури як сукупності чинників та умов політичного середовища державної політики. Окреслені основні підходи до розгляду політичної культури, з'ясовано, що розгляд політичної культури є похідною різних дослідницьких традицій. Наголошено на складності дослідження феномена, оскільки політична культура постає одночасно інтегральною характеристикою політичної сфери суспільства, функціонує в рамках окремої політичної системи та є частиною національної культури.

Актуалізований практичний рівень інтерпретації впливу політичної культури на вироблення державної політики. На підставі систематизації даних експертних інтерв'ю, репрезентованих у рамках соціологічного дослідження політичної культури, здійсненого центром Разумкова, виокремлено декілька сфер вітчизняної політичної культури: ментальна, соціально-поведінкова, економічна, інституціональна тощо. У результаті проведеного аналізу сформована схематична модель політичної культури у структурі політичного середовища державної політики.

Ключові слова: державне управління; публічна політика; політична система; середовище; сфера; категорія; феномен

Factors of political culture in the structure of political environment of public policy

O. V. Delia, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The macro-objective level of studying the political environment of state policy actualizes the comprehension of the political system in the structure of the external environment through the description of the category «political culture». In general, scientific understanding of the phenomenon of political culture has become a derivative of various research traditions. At the present stage, it is possible to identify several more or less formalized conceptual positions on this matter: subjective objective approaches, cultural and political doctrines.

The essence of political culture unites the behavioral, activity aspects of subjects in the sphere of politics and the way the political system operates. Also, the notion of political culture captures the established system of values, norms, institutions, political consciousness that has developed historically, and the forms of political activity that correspond to it. At the same time, all these concepts, approaches have a point of intersection, which represents the main environmental feature of the phenomenon of political culture - universality, presence in one form or another in all spheres of social life.

Domestic researchers recognize and underscore the importance of the influence of political culture on the whole complex of relations between the participants in the political process, the form of organization of state power, the form and effectiveness of the political system, the structure of institutions of power, the ability of political culture through its regulatory mechanisms to achieve social consensus, to promote or impede democratic development national state. At the same time, the problem of the environmental significance of political culture for public policy in foreign and domestic scientific discourses arises more theoretically than practical.

In our case, the empirical basis for such a reflection was the information and analytical materials of the Razumkov Center «Political Culture and Parliamentarism in Ukraine: Current Status and Main Problems». Proceeding from this generalization, political culture in the structure of the political environment is a systematically organized integrity whose influence extends to its sphere components (mental, social, institutional, economic, etc.). Their interaction, the result of interaction. And finds its manifestation at all levels of society. The combination of these areas and their content is the conditions and factors of the public policy environment.

Keywords: public administration; public policy; political system; environment; sphere; category; phenomenon

Факторы политической культуры в структуре политической среды государственной политики

О. В. Делія, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Представлены результаты анализа политической культуры как совокупности факторов и условий политической среды государственной политики. Очерчены основные подходы к рассмотрению политической культуры, выяснено, что рассмотрение политической культуры является производной различных исследовательских традиций. Отмечено сложности исследования феномена, поскольку политическая культура предстает одновременно интегральной характеристикой политической сферы общества, функционирует в рамках отдельной политической системы и является частью национальной культуры.

Актуализированный практический уровень интерпретации влияния политической культуры на выработку государственной политики. На основании систематизации данных экспертных интервью, представленных в рамках социологического исследования политической культуры, осуществленного центром Разумкова, выделены

несколько сфер отечественной политической культуры: ментальная, социально-поведенческая, экономическая, институциональная и тому подобное. В результате проведенного анализа сформирована схематичная модель политической культуры в структуре политической среды государственной политики.

Ключевые слова: государственное управление; публичная политика; политическая система; среда; сфера; категория; феномен

Постановка проблеми.

Макрооб'єктивний рівень студіювання політичного середовища державної політики актуалізує осмислення політичної системи у структурі зовнішнього середовища через опис категорії «політична культура», яка постає одночасно інтегральною характеристикою політичної сфери суспільства, функціонує в рамках окремої політичної системи та є частиною національної культури [5]. І. Поліщук підкреслює, що через політичний свій зріз культура суспільства впливає на характер політичних стосунків, а ті, у свою чергу, чинять зворотний вплив на культуру суспільства. Як частина культурної системи суспільства політична культура охоплює ті культурні елементи, які стосуються політичних процесів. Водночас як чинник політичної системи політична культура концентрує в собі соціально-психологічні фактори політичного життя [13].

Аналіз досліджень і публікацій. Загалом наукове осмислення феномена політичної культури постало похідною різних дослідницьких традицій. На сучасному етапі можна виділити кілька більш-менш сформованих концептуальних позицій з цього приводу. Г. Алмонд, С. Верба, В. Лісовий обґрунтовують суб'єктивний підхід до розуміння поняття, посилюючи значимість ментального аспекту у формулюванні політичної культури [1;9]. М. Дуглас, С. Вайт, А. Кардінер, Л. Плейно акцентують об'єктивну сторону феномену, поведінковий зріз студіювання політичної культури. Певні синтезуючі уявлення про політичну культуру подають П. Шаран, У. Розенбаум, репрезентуючи політичну культуру як сукупність сталих переконань та орієнтацій, історичного досвіду, який визначає поведінку індивіда [14].

Вітчизняні дослідники В. Бурдяк та Н. Ротар посилюють культурний аспект феномена, зараховуючи до його стрижневих елементів національну ідентичність, мову, традиції тощо [3]. У межах політологічного підходу О. Рудакевич зазначає, що в дослідженні політичної культури важливо звертати увагу на засадниче трактування політики, що властиве народу: ціннісно-нейтральне, ціннісно-зорієнтоване або ж цинічне та з'ясування того, наскільки політично зрілою є ця спільнота і її провідна верства. Перу цього дослідника належить також ґрунтовний аналіз категоризації політичної культури вітчизняною науковою думкою першого десятиріччя незалежності України. [15]. Е. Баталов упроваджує до розуміння політичної культури індивідуальний та груповий вимір. Автор вважає, якщо на рівні індивідуальному та

груповому «політична культура виступає як єдність культури мислення, свідомості й поведінки», то «на рівні суспільному вона повинна бути доповнена новим інтегральним елементом, таким як культура функціонування політичної системи й інституційних структур, що входять до її складу [2].

Визнаючи за авторами їх право на власну дослідницьку позицію, зауважимо лише, що політична культура постає багаторівневим та багатоплановим явищем, водночас є цілісним феноменом. Сутність політичної культури об'єднує поведінкові, діяльнісні аспекти суб'єктів у сфері політики та спосіб функціонування політичної системи. Також поняття політичної культури фіксує усталену систему цінностей, норм, інститутів, політичну свідомість, що склалась історично, та відповідні їй форми політичної активності. У той же час усі зазначені концепції, підходи мають точку перетину, яка репрезентує стрижневу середовищну властивість феномена політичної культури – всезагальність, присутність у тому чи іншому вигляді в усіх сферах суспільного життя.

Вітчизняні дослідники визнають та підкреслюють вагомість впливу політичної культури на всю сукупність відносин між учасниками політичного процесу, форму організації державної влади, форму та ефективність політичної системи, будову інститутів влади, здатність політичної культури через свої регулятивні механізми досягати соціального консенсусу, сприяти чи перешкоджати демократичному розвитку національної держави [6;7]. Разом із тим проблема середовищного значення політичної культури для державної політики у зарубіжному та вітчизняному наукових дискурсах постає справою більше теоретичного, аніж практичного порядку. Це можна пояснити тим, що вплив політичної культури на вироблення державної політики є опосередкованим та залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників. Як зазначає М. Пірен, політична культура виокремлює «...у звичаях і законах історичний політичний досвід..., що реалізується у конкретних соціальних діях» [11, с. 217].

Відтак, будь-яке дослідження цієї проблематики, що претендує на актуальність, має передбачати інтерпретацію емпіричного матеріалу й уточнення на цій підставі чинників та умов політичної культури, які зумовлюють вироблення державної політики. Останнє і є метою дослідження.

Виклад основного матеріалу. У нашому випадку емпіричною базою для подібного осмислення

послугують інформаційно-аналітичні матеріали ламентаризм в Україні: сучасний стан та основні
 Центру Разумкова «Політична культура та пар- проблеми» (2017 р.) (Табл.1).

Таблиця 1. Систематизація результатів фахового аналізу особливостей і тенденцій розвитку політичної культури громадян України (за даними експертних інтерв'ю щодо особливостей і тенденцій політичної культури громадян України)

Риси сучасної політичної культури	Інституційна	ризиках нових демократичних форм, інституцій громадянського суспільства, відсутність інституційної структури громадянського суспільства; порушення принципу поділу влади; утримання державної контролю за публічною сферою; відсутність ефективних механізмів зворотного зв'язку між владою і громадянином; припинення сфери суспільно-політичних відносин бізнес-структурами.
	Ментальна	формування політичних, правових і соціальних компетенцій громадян, які проявляються у здатності до колективної життєвої компетентності; народження індивідуальних типів ментальності; недостатня обізнаність у політичних процесах; неадекватний розвиток самостійного мислення; слабкі компетентності та аргументаційні компетенції; державні рівні потреби, державні потреби нації; поділ громадянства на європейського менту; збільшення розриву спільнот на практичних рівнях і приватно-громадянських цінностей; прихильність до західноєвропейських політичних цінностей.
	Соціальна (поведінкова)	інтерві підтримки; громадянська відповідальність; відповідність життєвих цінностей утворює родових груп; життєві; економічно-правові етичні; економічний інтерес; регіональний поділ політичної культури; феміністичний, не меншостний характер політичної культури; популізм; популістсько-життєві відносини і неспокій; політизація та перетворення громадських об'єктів.
	Економічна	високий рівень матеріальної забезпеченості громадян, що впливає на повноцінний громадянський активності; детермінація життєвої культури соціальними та економічними чинниками.
Прояви політичної культури	Інституційна сфера	дотримання принципу поділу влади; вибори за відкритим партійним списком; жорсткість та підтримка життєвості державних інституцій, що підтримують утвердження ідеї людини як вищої цінності; творення системи державного контролю.
	Ментальна сфера	утвердження нової інформаційної ідеї; формування самодостатності суспільства через проведення публічних дискусій, діалогів між представниками різних верств;
	Соціальна сфера	ризиках політичного і соціального просвітництва населення; політичність і життєва політична поведінка верств; не бути жодної цінності із наміром формування політичної культури; неупередженість та незалежність ЗМІ, експертів, громадянського активу.

Виходячи з даного узагальнення, політична культура у структурі політичного середовища постає системно організованою цілісністю, дія якої поширюється на її сфері складові (ментальна, соціальна, інституціональна, економічна тощо),

їх взаємодію, результат взаємодії та знаходить свій прояв на усіх рівнях суспільства. Відповідно, означені сфери та їх наповнення утворюють сукупність умов і чинників середовища державної політики (Рис. 1).

Рис 1. Політична культура в структурі середовища державної політики



Засадничими основами новітньої вітчизняної політичної культури, які розкривають її сутність і специфіку та, відповідно, чинять функціональний вплив на вироблення державної політики, є поєднання індивідуальних культурних форм та соціальних (колективних) елементів (нові форми та інституції громадянського суспільства, патріотизм, активістський тип ментальності, громадодцентризм, міцність зв'язків усередині родинних груп тощо).

Загалом неінституціональні, ментальні елементи політичної культури, наявність архетипічних основ внутрішньої єдності суспільства постають універсальним атрибутом розвитку політично організованого соціуму. Ігнорування цих явищ під час формування чи реалізації державної політики є хибною практикою. Це загрожує відторгненням значної частини суспільства від участі у розробленні політики, формуванням і закріпленням негативного образу вітчизняного політикума. Також позбавляє державну політику широкої соціальної бази та історичної перспективи, перетворює державно-політичний процес у справу обмеженого кола осіб, яка переслідує лише власні інтереси. Відтак перспективним і раціональним є пошук нових ментальних зв'язків соціуму і влади, таких, що відповідають часу та суспільним запитам.

Разом із тим національну політичну культуру формулюють дисфункціональні характеристики соціального, елітарного, індивідуального, групового рівнів, які постають рудиментами радянського тоталітаризму, проте до сьогодні накладають свій відбиток на процеси формування політичної поведінки, колективних політичних орієнтацій зокрема.

До таких можна зарахувати – порушення принципу поділу влад, регіоналізм політичної культу-

ри, її фрагментарний характер, патрон-клієнтські відносини, непотизм, патерналізм, інерція підданства тощо.

Тоталітаризм значно знижив, а подекуди знищив, здатність українських громадян до критичного аналізу дійсності. Звідси, названі фахівцями, незадовільний розвиток самостійного мислення пересічних українців, слабка комунікативна та аргументативна компетентність.

Політичну культуру посттоталітарних суспільств характеризує високий рівень патерналістських очікувань у вирішенні низки важливих суспільно-політичних питань, розв'язання яких вбачається для населення виключною прерогативою влади.

Опитування, проведене фондом «Демократичні ініціативи» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, підтверджує наявність серед українців поширених патерналістських настроїв. Так, майже дві третини громадян (63%) переконані, що держава повинна надавати їм максимум безоплатних послуг у сфері освіти, медицини, забезпечити достойні пенсії, навіть якщо доведеться збільшити податки [8].

У контексті мети нашого дослідження показовою є характеристика патерналістського громадянина, наведена О. Лозинським, за якою патерналістськи налаштований індивід підсвідомо чи свідомо займає конформістську, угодівську позицію стосовно влади, керівництва, вимог оточення. Особа стає психологічно неготова конфліктувати із зовнішніми обставинами, не відстоює власні інтереси, чим розбещує тих, хто керує, даючи їм простір для маніпуляцій і зловживань [10, с. 358]. Проблема слабкості ідейно-ціннісного регулювання діяльності державних інститутів та посадових осіб, що постає внаслідок цих процесів, породжує

кризу керованості, що гальмує появу нових інститутів, перспективний розвиток існуючих, понижує суспільну значущість та ефективність діяльності інститутів.

Окрему групу дисфункціональних характеристик політичної культури утворюють риси, продовжані сучасним кризовим станом політичного середовища. Цю групу «яскраво» репрезентують зафіксовані експертним аналізом явища аномії, популізму, політизації та персоналізації громадянських об'єднань, відсутності ефективних механізмів зворотного зв'язку тощо.

Так, принцип зворотного зв'язку під час прийняття державно-політичних рішень законодавчо формалізований у США, де влада зобов'язала муніципалітети проводити громадські слухання ще на початку ХХ ст. В Україні цей процес має доволі суперечливу природу. Процес зворотного зв'язку передбачений, але здійснюється в умовах тривалої відсутності дієвого механізму політичної відповідальності органів влади перед суспільством, чітко визначеної процедури здійснення зворотного зв'язку.

Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 рік Україна посідає 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» [4]. Зазначене фіксує брак участі суспільства у процесі прийняття політичних рішень та спричиняє наявність негативного зворотного зв'язку. Прикладом тому може слугувати українська новітня хронологія вияву відкритого незадоволення громадян державно-політичними рішеннями через проведення акцій протесту, мітингів на національному та регіональному рівнях (акції протесту автомобілістів, мітинги проти незаконних забудов та інші).

Зафіксовані експертами явища детермінації політичної культури соціально-економічними чинниками, зокрема низьким рівнем матеріальної забезпеченості українських громадян, створюють самостійний комплекс чинників політичного середовища.

Слід зауважити, що соціальна структура сучасного українського суспільства є значно диференційованою. Утворення прошарку власників, зокрема й олігархічних груп, із одного боку, на-

явність маргінальних соціальних груп, розмивання існуючих соціальних верств – з іншого. Ця строкатість знайшла відображення в артикуляції різних інтересів і потреб, тенденцій політичних процесів, появи значної кількості політичних партій та рухів, зокрема в поляризації політичної культури українського суспільства на регіональному рівні та в соціально-політичній площині.

Соціальна диференціація поглибила майнову нерівність. Як зазначає М. Фаріон, офіційної статистики щодо майнового розшарування українського соціуму немає, проте нині (2015 р.) експерти стверджують, що різниця між доходами найбагатших та найбідніших в Україні складає щонайменше 40 разів. За їх підрахунками сукупні активи 100 найзаможніших українців складають 61% річного ВВП країни. За даними ООН, частка 10% найбагатших українців у сукупному доході становила близько 22,5%, а 10% найбідніших – 3,8%. Поляризація доходів населення призводить до соціально-економічних протиріч, які дестабілізують державно-політичний процес [16].

Висновки.

Розгляд політичної культури з точки зору середовищних основ вироблення державної політики дозволяє інтерпретувати останню як цілісний феномен, якому властиві ознаки повсюдності. У контексті вироблення державної політики політична культура здійснює вплив на державно-політичний процес та одночасно постає середовищем розгортання державної політики.

Результати аналізу емпіричних даних щодо українського суспільства дали підставу для виділення ментальної, соціально-поведінкової, економічної, інституціональної сфер політичної культури, змістове наповнення яких утворило сукупність умов і чинників середовища державної політики.

Стрижневими атрибутивними характеристиками вітчизняної політичної культури стали: поєднання індивідуальних форм політичної культури та її соціальних елементів, превалювання неінституціональних рис, комплекс посттоталітарних установок та орієнтацій, явища, продовжані сучасним станом політичного середовища, детермінація сучасного стану та розвитку політичної культури соціально-економічними чинниками.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд // Политические исследования. – 1992. – № 4. – С. 122-133.
2. Баталов Е. Советская политическая культура (к исследованию распадающейся парадигмы) / Е. Баталов. – Режим доступа: <http://ecsosman.hse.ru>
3. Бурдяк В. І. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів : монографія / В. І. Бурдяк, Н. Ю. Ротар. – Чернівці : Рута, 2004. – 328 с.
4. Гончарук А. Государственное управление: перезагрузка / А. Гончарук, В. Пекарь, Р. Бондарь и др. – Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/03/31/7139815/>
5. Делія О. В. Сукупність методологічних підходів до пізнання середовища державної політики / О. В.

- Делія // Право та державне управління. – 2017. – №2 – С. 138-143.
6. Держко І. Політична культура громадянського суспільства в контексті синергетичної парадигми / І. Держко // Науково-теоретичний альманах «Грані». – Т. 18. – № 1. – С. 11-16.
7. Держко І. Трансформація політичної культури суспільства в умовах демократичного державотворення / І. Держко, І. Парубчак. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/4/09.pdf>
8. Коляда Є. «Виконайте усе замість мене». Виявляється, серед українців досі поширені патерналістські настрої / Є. Коляда, І. Коваленко. – Режим доступу: <http://expres.ua/news/2018/02/07/283350-vykonayte-use-zamist-mene-vyyavlyayetsya-sered-ukrayinciv-dosi-poshyreni>
9. Лісовий В. Культура-ідеологія-політика / В. Лісовий. – Київ : Вид-во ім. О. Теліги, 1997. – С. 116-136.
10. Лозинський О. М. Психологічні аспекти корупційних тенденцій в контексті політичної культури / О. М. Лозинський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 353-361.
11. Пірен М. Основи політичної психології: навчальний посібник / М. Пірен. Київ : Міленіум, 2003. – 318 с.
12. Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf
13. Поліщук І. Політична культура: категоріальне осмислення / І. Поліщук // Український науковий журнал «Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікація». – 2012. – № 4. – С. 78-95.
14. История психологии в лицах: Персоналии // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь: [в 6-ти т.]. Ред.-сост. Л. А. Карпенко; под общ. ред. А. В. Петровского. – Москва: ПЕРСЭ, 2005. – С. 208-209.
15. Рудакевич О. Співвідношення понять «національна політична культура» та «етнополітична культура нації» / О. Рудакевич // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – 2010. – № 4. – С. 78-83.
16. Фаріон М. Посилення диференціації доходів населення за умов всебічної сучасної кризи вітчизняного суспільства / М. Фаріон // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – № 6. – С. 123-129.

REFERENCES

1. Almond, G. (1992) *Grazhdanskaia kultura i stabilnost demokratii* [Civil Culture and the Stability of Democracy]. *Political studies*, 4, 122-133 [in Russian].
2. Batalov, E. *Sovetskaya politycheskaya kultura (kyssledovanyyu raspadayushhejsya paradygmy)* [Soviet political culture (to explore the disintegrating paradigm)]. Retrieved from: <http://ecsocman.hse.ru> [in Russian].
3. Burdyak, V.I., & Rotar, N.Yu. (2004) *Politychna kultura krayin Yevropy v konteksti integracijnyh procesiv* [Political culture of European countries in the context of integration processes]. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
4. Goncharuk, A., Pekar, V., & Bondar, R. (2017) *Gosudarstvennoe upravlenye: perezagruzka* [Public administration: restart]. Retrieved from: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/03/31/7139815/> [in Russian].
5. Deliya, O.V. (2017) *Sukupnist metodologichnyh pidhodiv do piznannya seredovyssha derzhavnnoi polityky* [The combination of methodological approaches to the learning environment of public policy]. *Law and public administration*, 2, 138-143 [in Ukrainian].
6. Derzhko, I. (2015). *Politychna kultura gromadyanskogo suspilstva v konteksti synergetychnoi paradygmy* [Political culture of civil society in the context of synergetic paradigm]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 18 (1), 11-16 [in Ukrainian].
7. Derzhko, I., & Parubchak, I. (2013). *Transformaciya politychnoi kultury suspilstva v umovah demokratychnogo derzhavotvorennia* [Transformation of the political culture of society in the conditions of democratic state creation]. Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/4/09.pdf> [in Ukrainian].
8. Kolyada, Ye., & Kovalenko, I. (2018). *«Vykonajte use zamist mene». Vyyavlyayetsya, sered ukrayinciv dosi poshyreni paternalistski nastroyi.* [«Do everything in my place». It turns out that among the Ukrainians paternalism is still widespread]. Retrieved from: <http://expres.ua/news/2018/02/07/283350-vykonayte-use-zamist-mene-vyyavlyayetsya-sered-ukrayinciv-dosi-poshyreni> [in Ukrainian].
9. Lisovyj, V. (1997). *Kultura-ideologiya-polityka*. [Culture-ideology-politics]. Kyiv: Vyd-vo im. O. Telihiy, 116-136 [in Ukrainian].
10. Lozynskyj, O.M. (2013) *Psychologichni aspekty korupcijnyh tendencij v konteksti politychnoi kultury* [Psychological aspects of corruption tendencies in the context of political culture]. *Scientific bulletin of Lviv State University of Internal Affairs* 1, 353-361 [in Ukrainian].
11. Piren, M. (2003). *Osnovy politychnoi psykholohiyi: navchalnyj posibnyk*. [Fundamentals of Political Psychology]. Kyiv: Milenium [in Ukrainian].
12. *Politychna kultura ta parlamentaryzm v Ukraini: suchasnyj stan ta osnovni problemy* [Political culture and parliamentarism in Ukraine: the current state and main problems]. Retrieved from: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf [in Ukrainian].
13. Polishhuk, I. (2012). *Politychna kultura: kategorialne osmyslennia* [Political culture: categorical comprehension]. *Ukrainian scientific magazine «Education of the region. Politology. Psychology. Communication»*, 4, 78-95 [in Ukrainian].
14. Karpenko, L.A., & Petrovskiy, A.V. (Eds.) (2005). *Istoriya psihologii v licah: Personalii* [History of psychology in

persons: Persons]. *Psichologicheskij leksikon. Jenciklopedicheskij slovar [Psychological vocabulary. Encyclopedic dictionary]*. (Vols. 1-6). Moscow: PERSJe, 208-209 [in Russian].

15. Rudakevych, O. (2010). Spivvidnoshennya ponyat «nacionalna politychna kultura» ta «etnopolitychna ku'tura nacyi» [The Correlation of Concepts «National Political Culture» and «Ethnopolitical Culture of a Nation»]. *Scientific journal of M.P. Drahomanov National Pedagogical University. Political sciences and methods of teaching socio-political disciplines*, 4, 78-83 [in Ukrainian].

16. Farion, M. (2015). Posylennya dyferenciaciyi dohodiv naselennya za umov vsebichnoyi suchasnoyi kryzy vitchyznyanogo suspilstva [Strengthening the income differentiation of the population in the conditions of a comprehensive modern crisis of domestic society]. *Global and national problems of the economy*, 6, 123-129 [in Ukrainian].

Делія Оксана Вікторівна

Кандидат історичних наук, доцент

Національна академія державного управління при Президентові України

02000, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Deliia Oksana V.

PhD, Associate prof.

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

20, Antona Tsedika Str., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: oksanadelia@gmail.com

Цитування: Делія О. В. Чинники політичної культури у структурі політичного середовища державної політики / О. В. Делія // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 24-30.

Citation: Deliia, O.V. (2018). Chynnyky politychnoi kultury u strukturi politychnoho seredovyshcha derzhavnoi polityky [Factors of political culture in the structure of political environment of public policy]. *Aspects of public administration*, 6 (1-2), 24-30.

Стаття надійшла / Article arrived: 8.01.2018

Схвалено до друку / Accepted: 11.01.2018

Ретроспективний аналіз прикордонної політики по забезпеченню недоторканності державного кордону України

Г. А. Магась

Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

Стаття присвячена дослідженню питання формування системи охорони державного кордону як механізму забезпечення недоторканності державного кордону України. Автором проаналізовано етапи становлення, проблеми і перспективи охорони державного кордону України через призму діяльності прикордонного відомства України по реалізації прикордонної політики.

Процес формування та розвитку системи охорони державного кордону запропоновано умовно поділити на п'ять періодів, а саме: перший – 1991-1993 рр. (за ознакою планування та розвитку); другий – 1994-1999 рр. (за ознакою планування та розвитку); третій – 2000 - 2005 рр. (за ознакою планування), 2000 – липень 2003 рр. (за ознакою розвитку); четвертий – 2006-2015 рр. (за ознакою планування), серпень 2003-2013 рр. (за ознакою розвитку); п'ятий – 2016-2020 рр. (за ознакою планування), 2014-2020 рр. (за ознакою розвитку).

Результати ретроспективного аналізу дозволили встановити основні закономірності процесу формування та розвитку діяльності Державної прикордонної служби України по забезпеченню недоторканності державного кордону України.

Ключові слова: державне управління; державний кордон; охорона державного кордону; Державна прикордонна служба України; прикордонна політика; ретроспективний аналіз

Retrospective analysis of the border guard policy on providing integrity of the state border of Ukraine

H. A. Mahas

B. Khmelnytskyi National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine

With the advent of Ukraine's independence, its border guard policy was aimed at ensuring territorial integrity, establishing its own border security system, organizing border protection around the perimeter and protecting the exclusive (marine) economic zone. Protection of the state border of Ukraine is an integral part of the national system of protection of the state border and is performed by the State Border Guard Service of Ukraine on land, sea, rivers, lakes and other reservoirs, according to the powers granted to ensure the integrity of the state border of Ukraine.

The article is devoted to the research of the formation of the state border protection system as a mechanism for ensuring the integrity of the state border of Ukraine. The author analyzes the stages of formation, problems and prospects of the protection of the state border of Ukraine through the prism of the activity of the border guard authority of Ukraine on the implementation of the border guard policy.

Based on the analysis of adoption and implementation of legal acts, concepts and programs of strategic importance in the field of protection of the state border (a feature of planning), as well as taking into account the scientific achievements of scientists and variability of the security environment that led to changes (a sign of development), the process of formation and development of the state border protection system is proposed to be divided into five periods, namely:

the first – 1991-1993 (on the basis of planning and development);

the second – 1994- 1999 (on the basis of planning and development);

the third – 2000-2005 (on the basis of planning), 2000 – July 2003 (on the basis of development);

the fourth – 2006-2015 (on the basis of planning), August 2003-2013 (on the basis of development);

the fifth – 2016-2020 (on the basis of planning), 2014 - 2020 (on the basis of development).

The results of the retrospective analysis allowed to establish the following patterns of formation and development of the state border protection system:

1. The border guard policy is aimed at ensuring territorial integrity, establishing its own state border protection system and protection of the exclusive (marine) economic zone.

2. Formation of the state border protection system is influenced by a number of factors, including: the peculiarity of the geographical position of Ukraine (presence of international transport corridors; presence of «frozen» conflicts in the regions bordering on Ukraine; unregulated migration and smuggling activities; the need for significant resources for the border infrastructure development, etc.).

3. The functional complexity of the border guard institution evolves in the direction of: militaristic – law enforcement – law enforcement and militaristic.

4. The increasing level of integration of subjects, which provide border security in the security space.

5. Increased attention to the need for balancing vital interests in the field of state border protection.

6. A noticeable tendency to increase the capacity of the state border guard system to counter current threats: armed conflicts at the state border, smuggling of weapons, drug trafficking, unregulated migration, illegal extraction and theft of national treasures, etc.

7. Determining of strategic directions of ensuring the border security is carried out at the highest state level within

the framework of the Comprehensive Review of the Security and Defense Sector, drafting of the Conceptual Basis for the Reform of the Law Enforcement Agencies and the Concept of the Reform of the Criminal Justice of Ukraine.

8. When elaborating approaches to the development of the state border guard system (close, medium and long-term perspective), it is necessary to take into account the experience of the new EU member states in preparing for accession to the EU and joining the Schengen agreement.

Keywords: state administration; state border; protection of the state border; the State Border guard Service of Ukraine; border guard policy; retrospective analysis

Ретроспективный анализ пограничной политики по обеспечению неприкосновенности государственной границы Украины

Г. А. Магась

Национальная академия Государственной пограничной службы Украины им. Б. Хмельницкого

Статья посвящена исследованию вопроса формирования системы охраны государственной границы как механизма обеспечения неприкосновенности государственной границы Украины. Автором проанализированы этапы становления, проблемы и перспективы охраны государственной границы Украины через призму деятельности пограничного ведомства Украины по реализации пограничной политики.

Процесс формирования и развития системы охраны государственной границы предложено условно разделить на пять периодов, а именно: первый - 1991-1993 гг. (по признаку планирования и развития); второй - 1994-1999 гг. (по признаку планирования и развития); третий - 2000 - 2005 гг. (по признаку планирования), 2000 - июль 2003 (по признаку развития); четвертый - 2006-2015 гг. (по признаку планирования), август 2003-2013 гг. (по признаку развития); пятый - 2016-2020 гг. (по признаку планирования), 2014-2020 гг. (по признаку развития).

Результаты ретроспективного анализа позволили установить основные закономерности процесса формирования и развития деятельности Государственной пограничной службы Украины по обеспечению неприкосновенности государственной границы Украины.

Ключевые слова: государственное управление; государственная граница; охрана государственной границы; Государственная пограничная служба Украины; пограничная политика; ретроспективный анализ

Постановка проблеми.

Знабуттям Україною незалежності її прикордонна політика спрямовувалася на забезпечення територіальної цілісності, створення власної системи прикордонної безпеки, організацію охорони кордону по всьому периметру та охорону виключної (морської) економічної зони.

Державне управління – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади (Адміністрації Держприкордонслужби України) через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Тому незаперечною особливістю сучасного стану українського суспільства є необхідність пошуку теоретико-методологічних основ розвитку держави, суб'єктів державного управління, визначення і впровадження оптимальних форм їх взаємодії.

Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, відповідно до наданих повноважень, заходів із метою забезпечення недоторканності державного кордону України [1; 2].

Охорона державного кордону України повинна бути гнучкою та адаптивною, тобто оперативно

змінюватися залежно від зовнішніх і внутрішніх факторів, масштабності їх впливу та динаміки змін. При цьому обов'язковою умовою забезпечення недоторканності державного кордону є реальне сприйняття обстановки, правильна класифікація та оцінка загроз і ризиків. Формування таких властивостей системи охорони державного кордону сприятиме встановлення закономірностей, які можуть бути виявлені на основі історичного досвіду забезпечення недоторканності державного кордону України.

Аналіз досліджень і публікацій.

У наукових публікаціях останніх років, присвячених державному управлінню, розглядалася проблематика питання державного управління у сфері охорони державного кордону на сучасному етапі. Найбільш вагомий вклад у дослідження історії формування та розвитку охорони державного кордону України та прикордонного відомства зробили: Б. М. Олексієнко, В. О. Назаренко, В. М. Серватюк, О. М. Шинкарук, М. М. Литвин, М. І. Кабачинський, Д. А. Купрієнко, В. Л. Зьолка, А. С. Сіцінський.

Разом із тим сучасні процеси в системі охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження теоретичних підходів щодо державного управління в сфері охорони державного кордону з урахуванням основних функцій ДПСУ.

Метою дослідження є аналіз прикордонної політики у контексті діяльності Державної прикордонної служби України по забезпеченню недо-

торканності державного кордону України.

Виклад основного матеріалу.

В сучасних умовах важливим завданням ДПСУ є забезпечення ефективної реалізації політики у сфері охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [8]. На підставі аналізу прийняття та впровадження нормативно-правових актів, концепцій і програм стратегічного значення у сфері охорони державного кордону (ознака планування), а також з урахуванням наукових доробків учених та мінливості безпекового середовища, що призвела до змін (ознака розвитку) [5; 7; 8], процес формування та розвитку системи охорони державного кордону можна умовно поділити на п'ять періодів, а саме:

перший – 1991-1993 рр. (за ознакою планування та розвитку);

другий – 1994-1999 рр. (за ознакою планування та розвитку);

третій – 2000-2005 рр (за ознакою планування), 2000 – липень 2003 рр. (за ознакою розвитку);

четвертий – 2006-2015 рр. (за ознакою планування), серпень 2003-2013 рр. (за ознакою розвитку);

п'ятий – 2016-2020 рр. (за ознакою планування), 2014-2020 рр. (за ознакою розвитку).

Результати ретроспективного аналізу дозволили встановити такі закономірності формування та розвитку системи охорони державного кордону:

1. З набуттям Україною незалежності її прикордонна політика спрямовується на забезпечення територіальної цілісності, створення власної системи охорони державного кордону по всьому периметру (близько 7 тис. км, з них 1,3 тис. км морської ділянки) та охорони виключної (морської) економічної зони (близько 82 тис. кв. км).

2. На формування системи охорони державного кордону впливає низка чинників, серед яких: розташування України на сході об'єднаної Європи та проходження через її територію міжнародних транспортних коридорів; наявність «заморожених» конфліктів у регіонах, що межують з Україною; нерегульована міграція та контрабандна діяльність, які набували організованого транскордонного і транснаціонального характеру; відсутність будь-якої прикордонної інфраструктури на двох третинах ДК (більше 4,5 тис. км), які не були визначені в договірно-правовому відношенні й не охоронялися, потреба у значних ресурсах для його розбудови тощо.

3. Функціональна складність прикордонної інституції еволюціонує у напрямі: мілітарна – правоохоронна – правоохоронно-мілітарна.

4. Зростає рівень інтегрованості суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки у безпековому просторі в такій послідовності: здебільшого уособлена діяльність прикордонного відомства із забезпечення недоторканності державного кордону

– діяльність із забезпечення прикордонної безпеки суб'єктами у межах воєнної організації держави (сектору безпеки та оборони) – діяльність із забезпечення прикордонної безпеки суб'єктами інтегрованого управління на міжнародному рівні.

5. Підвищується увага до потреби балансування життєво-важливих інтересів у сфері охорони державного кордону, носіями яких є:

а) особистість (громадяни держави, іноземці та особи без громадянства, зокрема ті, що потребують притулку);

б) суспільство (мешканці прикордоння, громадські об'єднання, суспільно-політичні рухи тощо);

в) суб'єкти міжнародних відносин (національні держави, їх регіональні об'єднання (союзи), міжнародні урядові та неурядові (недержавні) організації, суб'єкти та інші учасники зовнішньоекономічної діяльності (транснаціональні корпорації, перевізники, туристичні оператори тощо).

У напрямі від суто державних до суспільних потреб, а саме: протидія загрозам державі – протидія загрозам національній безпеці на ДК, створення умов для законної діяльності та подорожування осіб здебільш на національному рівні – протидія загрозам, створення умов на міжнародному рівні.

6. Помітною є тенденція до підвищення спроможності системи охорони державного кордону протидіяти актуальним загрозам: збройним конфліктам на ДК, контрабанді зброї, трафіку наркотиків, нерегульованій міграції, незаконному видобутку та розкраданню національних багатств тощо.

7. Для формування та розвитку системи охорони державного кордону важливе значення мають такі заходи: законодавче та нормативне регулювання; договірно-правове оформлення ДК; укладання міжнародних договорів та угод; розвиток прикордонної інституції (структурні зміни, реорганізація системи управління, запровадження систем управління ризиками та кримінального аналізу, реформування Морської охорони, запровадження нових підходів комплектування персоналом, реформа системи підготовки персоналу, оптимізація системи логістики, технічне переоснащення підрозділів охорони ДК відповідно до потреб тощо).

8. Визначення стратегічних напрямів забезпечення прикордонної безпеки здійснюється на найвищому державному рівні в рамках Комплексного огляду сектора безпеки та оборони, розроблення проекту Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів і Концепції реформування кримінальної юстиції України. При цьому ініціатором змін та координатором їх запровадження, як правило, є прикордонне відомство.

9. При формуванні підходів до розвитку системи охорони державного кордону (на близь-

ку, середню та далеку перспективу) необхідно враховувати досвід країн-нових членів ЄС стосовно підготовки до вступу в ЄС та приєднання до Шенгенської угоди [10]. Зокрема, цей процес передбачає опрацювання спільної стратегії щодо розбудови майбутнього зовнішнього кордону співтовариства, запровадження якої регулярно моніторить оціночна місія. При цьому оцінюються не тільки прикордонні інституції, а й усі владні структури, що забезпечують прикордонну безпеку. При оцінюванні особлива увага приділяється закріпленню та чіткому розмежуванню завдань щодо захисту національних інтересів на ДК, виконанню міжнародних зобов'язань у сфері охорони державного кордону, створенню простих, але дієвих відомчих і міжвідомчих механізмів взаємодії. У деяких випадках висновки оціночної місії про неготовність країни-кандидата до охорони нової ділянки зовнішнього кордону ставали перешкодою для прийняття рішення щодо вступу в ЄС. Разом із тим, як буде показано нижче, система прикордонної безпеки ЄС перебуває у стані реформування, що обумовлено зростанням загроз терористичного та міграційного характеру. Саме тому імплементацію пропонованих європейських підходів слід проводити виважено, з урахуванням прогнозованих змін, а також стану зовнішнього та внутрішнього безпекових середовищ України.

Багато питань, які стосуються різних аспектів національної безпеки в її визначальних сферах кожної окремої держави, потребують спільних конструктивних і цілеспрямованих зусиль. Ні одна держава не володіє достатніми ресурсами, які гарантували б їх економічну, соціальну безпеку, успішну боротьбу з міжнародною злочинністю, припинення глобальних екологічних катастроф тощо без скоординованих спільно з іншими державами дій. З цією метою держава в тій чи іншій мірі включається в інтеграційні процеси, зокрема у сфері прикордонної безпеки.

Таким чином, пріоритетними для гарантування прикордонної безпеки є припинення загроз, пов'язаних із транснаціональною і транскордонною організованою злочинністю, міжнародним тероризмом та незаконною міграцією. Особливою загрозою прикордонній безпеці є діяльність транскордонних організованих злочинних груп, які спеціалізуються на торгівлі людьми. Проблема неконтрольованої міграції також належить до глобальних загроз прикордонній безпеці. Зазначені загрози створюють цілу систему небезпек для місцевої, локальної, субрегіональної, регіональної та глобальної безпеки, тому в боротьбі з ними необхідним є успішний, чітко структурований підхід.

Кожному рівню загроз повинен протистояти відповідний рівень безпеки [6]. Загрози вищих рівнів знаходять своє відображення на всіх рівнях, що знаходяться нижче. Найнижчим рівнем прикордонної безпеки є охорона державного кор-

дону, яка здійснюється через комплекс заходів: політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, оборонних, прикордонних, оперативно-розшукових, міграційних, митних, природоохоронних, санітарно-епідеміологічних, фітосанітарних, екологічних та ін.

Разом із тим реформування ДПСУ здійснюється в рамках реформи правоохоронної системи України. Протягом останніх років створено інтегровану систему охорони ДК [9], яка до початку антитерористичної операції на Сході України в основному відповідає європейським стандартам і визначеним на той час загрозам.

ДПСУ має таку загальну структуру: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони ДК, територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони ДК, Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони, авіаційні частини, органи охорони ДК – прикордонні загони, підрозділи охорони ДК – відділи (відділення) прикордонної служби, розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони ДК [3].

На ДПСУ покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [1; 3; 4].

Участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом та виконанням завдань з оборони держави, обмеження законодавством загальної чисельності особового складу та недостатня укомплектованість озброєнням не дозволяють Держприкордонслужбі ефективно виконувати основні функції за призначенням.

За результатами аналізу ходу антитерористичної операції на Сході України можна дійти висновку, що ДПСУ в нинішньому стані може виконувати завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону в умовах ведення бойових дій лише на окремих напрямках.

Основними деструктивними факторами, які впливали на результативність заходів із забезпечення недоторканності державного кордону в умовах загострення обстановки на Сході України, є:

- локальний характер заходів підрозділів ДПСУ, які не могли суттєво вплинути на дії НЗФ;
- зосередження зусиль на обороні об'єктів (пунктів пропуску, місць дислокації тощо);
- низька ефективність застосування тактики цілеспрямованого припинення терористичних проявів, зокрема, шляхом влаштування засідок, виставлення секретів та ведення розвідувально-пошукових дій;
- розпорошеність утворених угруповань мотоманеврених груп, що унеможливило їх ефективне використання при загостренні обстановки;

- недостатня взаємодія з підрозділами Національної гвардії та Збройних сил України щодо захисту державного кордону;
- низька ефективність забезпечення інформаційної безпеки заходів ДПСУ щодо відповідності інформації, яка надходила від підрозділів та органів охорони кордону, реальній обстановці на державному кордоні та протидії витоку інформації;
- наявність неформальних (можливо й корупційних) стосунків між прикордонниками та мешканцями прикордоння (організованими злочинними угрупованнями);
- стійкі родинні зв'язки у прикордонні (особливо в середовищі проросійськи налаштованих громадян України) у більшості персоналу, дисло-

кованого в цьому регіоні;

- наявність психологічного бар'єру щодо збройного спротиву терористам.

Висновки. Таким чином, результати ретроспективного аналізу дозволили встановити основні закономірності процесу формування та розвитку діяльності Державної прикордонної служби України по забезпеченню недоторканності державного кордону України.

Перспективи подальших досліджень полягають у формуванні підходів із реалізації державної політики України у сфері охорони державного кордону, що потребує продовження фундаментальних досліджень, комплексного наукового забезпечення всього процесу захисту національних інтересів держави у сфері охорони державного кордону.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Кабачинський М. І. Становлення та розбудова Прикордонних військ України в 1991-2003 рр.: історичний аспект: дис. ... доктора іст. наук : 07.00.01 / М. І. Кабачинський. – Чернівці: ЧНУ ім. Ю. Федьковича, 2006. – 586 с.
2. Купрієнко Д. А. Метод управління розвитком системи прикордонної безпеки / Д. А. Купрієнко // Наука і оборона. – 2016. – № 2. – С. 11-16.
3. Литвин М. М. Науково-методологічне забезпечення поетапного реформування системи охорони державного кордону: монографія / М. М. Литвин. – Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2009.
4. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України до 2020 року, схвалена розпорядженням КМУ від 23.11.2015 р. № 1189-р.
5. Про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з другого боку: угода від 27 червня 2014 року. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820.
6. Про виключну (морську) економічну зону України: закон України // Відомості Верховної Ради України – 1995. – № 21. – ст. 152.
7. Про державний кордон України: закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 2. – С. 5.
8. Про Державну прикордонну службу України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – С. 208.
9. Про основи національної безпеки України: закон України // Відомості Верховної ради України. – 2003. – № 39. – ст. 351.
10. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – ст. 126.

REFERENCES

1. Kabachynsky, M.I. (2006). Stanovlennia ta rozbudova Prykordonnykh viisk Ukrainy v 1991-2003 rr.: istorychnyi aspekt [Formation and development of the Border Guard Troops of Ukraine in 1991-2003: historical aspect]. *Doctor's thesis*. Chernivtsi: Y. Fedkovych Chernivtsi National University [in Ukrainian].
2. Kuprienko, D.A. (2016). Metod upravlinnia rozvytkom systemy prykordonnoi bezpeky [The method of management of the development of the system of border security]. *Science and defense*, 2, 11-16 [in Ukrainian].
3. Lytvyn, M.M. (2009). *Naukovo-metodolohichne zabezpechennia poetapnoho reformuvannia systemy okhorony derzhavnoho kordonu: monohrafiia* [Scientific and methodological support of the phased reformation of the state border protection system]. Khmelnytsky: Publishing House, NADPSU [in Ukrainian].
4. *Stratehiia rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy do 2020 roku, skhvalena rozporiadzhenniam KМУ vid 23.11.2015 r. № 1189-r*. [Strategy of development of the State Border Guard Service of Ukraine until 2020, approved by the CMU from 23.11.2015, № 1189-p] [in Ukrainian].
5. *Pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odnogo boku, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy chlenamy – z drugoho boku: uhoda vid 27 chervnia 2014 roku* [An agreement on association between Ukraine, from one side, and European Union, European commonwealth on nuclear power and their member states, from the other side, from June, 27, 2014]. Retrieved from: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820 [in Ukrainian].

6. Pro vykliuchnu (morsku) ekonomichnu zonu Ukrainy: zakon Ukrainy [The Law of Ukraine on the Exclusive (Marine) Economic Zone of Ukraine]. (1995). *News of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 21, 152 [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnyi kordon Ukrainy: zakon Ukrainy [The Law of Ukraine on the State Border of Ukraine]. (1992). *News of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2, 5 [in Ukrainian].
8. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: zakon Ukrainy [The Law of Ukraine on the State Border Guard Service of Ukraine]. (2003). *News of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 27, 208 [in Ukrainian].
9. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: zakon Ukrainy [The Law of Ukraine on the Fundamentals of National Security of Ukraine]. (2003). *News of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 39, 351 [in Ukrainian].
10. Pro skhvalennia Kontseptsii intehrovanoho upravlinnia kordonamy: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 zhovtnia 2015 r. № 1149-r [On approval of the Integrated Border Management Concept: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October, 28, 2015 № 1149-p]. (2015). *Official bulletin of Ukraine*, 90, 126 [in Ukrainian].

Магась Геннадій Анатолійович

Кандидат наук з державного управління, начальник кафедри оперативного мистецтва Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького 29000, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

Mahas Hennadii A.

Ph.D. in State Administration, chief of the operative art department
Bohdan Khmelnytskyi National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine
46, Shevchenko Str, Khmelnytskyi, 29000, Ukraine

ORCID ID 0000-0002-2769-9718 Email: magas-xm@ukr.net

Цитування: Магась Г. А. Ретроспективний аналіз прикордонної політики по забезпеченню недоторканості державного кордону України / Г. А. Магась // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 31-36.

Citation: Mahas, H.A. (2018). Retrospektyvnyi analiz prykordonnoi polityky po zabezpechenniu nedotorkannosti derzhavnoho kordonu Ukrainy [Retrospective analysis of the border guard policy on providing integrity of the state border of Ukraine]. *Aspects of public administration*, 6 (1-2), 31-36.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.01.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.01.2018

Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва

О. М. Непомнящий, Т. К. Митропан, Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті за допомогою теорії та практики розкривається сутність зарубіжного досвіду управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва, його прикладний зміст. Проаналізовано основні цілі контролінгу закупівель у сфері будівництва, що забезпечуються функціями планування, аналітичною функцією, інформаційною та функцією координації. Важливе місце відведено засвоєнню різних підходів до страхування ризиків у системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва, що відрізняються ступенем участі держави. Визначено, що система державних закупівель відіграє стратегічну роль у будівельній сфері та сприяє модернізації інфраструктури у будівельній галузі, створенню нових методів і технологій будівництва, розвитку житлово-комунального господарства, покращенню підготовки персоналу та ін. Узагальнено, що досягнення поставлених цілей організації закупівельного процесу при будівництві та експлуатації споруд ґрунтується на принципах відкритості та прозорості інформації, що розміщується у контрактах щодо закупівель будівельних послуг, забезпеченні конкуренції, професіоналізму клієнтів, стимулюванні інновації, гармонії договірних систем у будівельній сфері закупівель, реалізації державних та муніципальних потреб.

Ключові слова: державний контроль; закупівля будівельної продукції; ризики; механізми державного управління; соціально-політичний розвиток

Foreign experience in risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction

О. М. Nepomnyashchyy, Т. К. Mitropan, Academy of Personnel Management

In the article, with the help of theory and practice, the essence of foreign experience of risk management in the system of procurement of goods, works and services in the field of construction, its application content is disclosed. The main objectives of controlling purchases in the field of construction, which are provided with planning functions, are analyzed; analytical function; information function; coordination function. An important place is taken into assimilating of the different approaches to insurance of risks in the system of procurement of goods, works and services in the field of construction, differing in the degree of public participation. It is determined that the system of state purchases plays a strategic role in the construction sphere and promotes: modernization of infrastructure in the construction industry; creation of new methods and technologies of construction; housing and communal services development; improvement of personnel training, etc. It is stated that the achievement of the goals of organizing the procurement process in the construction and operation of facilities is based on the principles of openness and transparency of information contained in contracts for the procurement of construction services; provision of competition; professionalism of clients; stimulating innovation; harmony of contractual systems in the construction procurement field; realization of state and municipal needs. Changing the functions of the state in the complex conditions of development of the new economic system in one way or another affects all aspects of state participation in the economy, including in the construction sector. The state carries out the functions that their implementation is associated with significant material costs and is accompanied by mandatory costs for the purchase of certain types of construction goods, works and services.

In general, the public procurement process is proposed to be seen as a mechanism by which countries allocate accumulated public funds to meet public needs and ensure the functioning of the country. The stimulating, innovative role of procurement in construction is manifested in the fact that the state, acting as a customer, is also the «first buyer» of new types of construction products and samples of experimental products in the field of construction, which have not, so far, been serial.

Keywords: public control; purchase of construction products; risks; mechanisms of state administration; socio-political development

Зарубежный опыт управления рисками в системе закупок товаров, работ и услуг в сфере строительства

А. М. Непомнящий, Т. К. Митропан, Межрегиональная академия управления персоналом

В статье с помощью теории и практики раскрывается сущность зарубежного опыта управления рисками в системе закупок товаров, работ и услуг в сфере строительства, его прикладной смысл. Проанализированы основные цели контроллинга закупок в сфере строительства, что обеспечиваются функциями планирования, аналитической функцией, информационной функцией, функцией координации. Важное место отведено усвоению различных подходов к страхованию рисков в системе закупок товаров, работ и услуг в сфере строительства, что отличаются степенью участия государства. Определено, что система государственных закупок играет стратегическую роль в строительной сфере и способствует модернизации инфраструктуры в строительной отрасли, созданию новых методов и технологий строительства, развитию жилищно-коммунального хозяйства, улучшению подготовки персонала и др. Обобщенно, что достижение поставленных целей организации закупочного процесса

при строительстве и эксплуатации сооружений основывается на принципах открытости и прозрачности информации, размещаемой в контрактах по закупкам строительных услуг, обеспечении конкуренции, профессионализме клиентов, стимулировании инноваций, гармонии договорных систем в строительной сфере закупок, реализации государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственный контроль; закупка строительной продукции; риски; механизмы государственного управления; социально-политическое развитие

Постановка проблеми.

Найпоширенішою причиною низької активності будівельної галузі часто називають відсутність коштів для фінансування процесу закупівель товарів, робіт і послуг, що є характерним для українських будівельних підприємств. Детальний і всебічний аналіз стану будівельного підприємства та ліквідація факторів, що стримують поставку будівельних товарів відповідно до вимог замовника, допоможе будівельним підприємствам не тільки підвищити ефективність своєї діяльності, а й піднятися на вищий ступінь розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питання ефективного функціонування методів державного регулювання закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва в Україні завжди викликало занепокоєння. Особливості процедур державних закупівель будівельної продукції вивчають такі вчені, як: О. Грибовський, С. Козлов, О. Малиновська, Н. Ткаченко та багато інших. Однак, питання управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі кращих міжнародних практик потребує наукового вивчення та обґрунтування.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження і аналіз проблем та перспектив реалізації зарубіжного досвіду управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва.

Виклад основного матеріалу.

Одним із найперспективніших способів реалізації концепції раціонального та ефективного використання бюджетних коштів є широке запровадження державних закупівель товарів, робіт та послуг на основі принципів відкритої конкуренції, прозорості, недискримінації та децентралізації. Оскільки обсяг закупівель будівельної продукції та цінність будівельної галузі зростають, їх значення для зайнятості та всієї державної економіки підвищується також [1].

У більшості країн закони про закупівлі будівельних товарів, робіт та послуг були прийняті для захисту державної економіки. Водночас конкуренція за державними замовленнями зростає з тією ж швидкістю, що й державні витрати на будівельні товари та послуги. Незважаючи на те, що сама ідея такої закупівлі не повністю відповідає принципам функціонування ринкової економіки, що, зазначимо, властива всім країнам Європейського Союзу (далі – ЄС), можна стверджувати, що без системи державних закупівель неможливе

повноцінне функціонування будь-якої з економік цих держав. Більше того, в країнах ЄС за останні роки простежується чітка тенденція до зростання обсягу державних закупівель будівельних товарів, що в середньому становить 16 % від обсягу валового внутрішнього продукту (далі – ВВП).

Основною метою закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва є забезпечення їх належної якості за нижчою ціною. У країнах ЄС основною метою є також визначення конкурентоспроможного середовища країни, що формує ринок житла та створює сприятливі умови для його формування [2].

Реформа в сфері державних закупівель ЄС 2014 року (Директива про здійснення державних закупівель у державному секторі 2014/24/ЄС та Директива про здійснення державних закупівель у комунальній сфері 2014/25/ЄС) спричинила багато змін [3]. Такі зміни включають полегшення доступу суб'єктів малого та середнього підприємництва до державних закупівель, сприяння інноваціям у сфері державних закупівель та інших сферах через державні закупівлі. При цьому можливість присудження контракту, базуючись тільки на найнижчій пропозиції, скасована. Ціна все ще може бути одним із критеріїв, але має бути доповнена таким критерієм, як якість. Використання критеріїв для визначення переможців, що покривають весь життєвий цикл продукту, полегшено правилами розрахунку, що особливо важливо при здійсненні державних закупівель у будівництві (насамперед при закупівлі робіт і послуг).

Економічну ситуацію в Україні важко передбачити. Цей чинник та часта зміна законодавства у сфері закупівель, зокрема й закупівель будівничих послуг, не дають можливості об'єктивно змодельовувати, спрогнозувати та запобігти ризикам, що можуть виникнути як для учасників, так і для замовників торгів, або принаймні для їх мінімізації. Означене ще більше актуалізує потребу вивчення та імплементації міжнародного досвіду управління ризиками в системі державних закупівель.

Практично в усіх розвинених країнах світу держава є найважливішим замовником продукції на внутрішньому будівельному ринку. Необхідно відзначити, що за кордоном системи управління державними закупівлями у будівництві, так само як і системи управління корпоративними закупівлями, пройшли в своєму розвитку та становленні кілька ключових етапів [4]. Оскільки система управління закупівлями в галузі будівництва є досить складною, то для її ефективного функціону-

вання і вдосконалення доцільно використовувати концепцію контролінгу, що дозволяє інтегрувати основні методи й підходи в управлінні закупівлями будівельної галузі.

Роль контролінгу закупівель у будівничій сфері зростає і через перехід підприємств будівельної галузі до децентралізованої моделі державного управління, що вимагає координації різних підрозділів підприємств у процесі реалізації функції закупівлі та інформаційної прозорості системи управління закупівлями будівельних товарів. Пропонується комплексно використовувати інструменти контролінгу, тобто відомі методи, підходи, моделі.

Основні цілі контролінгу щодо процесу державних закупівель у сфері будівництва забезпечуються [5]:

- 1) функцією планування;
- 2) аналітичною функцією;
- 3) інформаційною функцією;
- 4) функцією координації.

При цьому окремими дослідниками зазначається, що при виборі постачальників будівельних послуг для публічних закупівель у Сполучених Штатах Америки основну роль відіграє гарантія їх якості при дотриманні техніко-економічних вимог експлуатації будівель. У рамках закупівель будівельних товарів, а також інших товарно-матеріальних цінностей основну роль у виборі постачальника грає найекономічніша ціна при точному і неухильному дотриманні техніко-економічних умов.

У Німеччині створено федеративний орган з управління державними закупівлями і державними замовленнями. Даний орган діє на основі принципів конкурентного середовища і протидії монополізації в державних закупівлях. При цьому в рамках управління державними закупівлями створена Система контролю процедур державної закупівельної діяльності у галузі будівництва. Дана система включає дві інстанції: апеляційну і судову, що дозволяє оскаржувати підсумки публічних конкурсів у досудовому та судовому порядку.

У Німеччині, як і в США, основу прозорості і конкурентності державних закупівель становить відкрита для всіх бажаючих інформація за будівельними контрактами та процедурами проведення відкритих конкурсів серед будівельних проектів. За кордоном державні потреби забезпечуються з використанням будівельних технологій управління єдиним циклом планування, розміщення і виконання державних контрактів (контрактних систем).

У країнах ЄС домінують дві моделі організації закупівельної діяльності: централізована і розподілена (децентралізована). При використанні розподіленої моделі кожен підрозділ організації (міністерства, департаменти і т. д.) самостійно проводить необхідні державні закупівлі. Централі-

зована закупівельна модель передбачає формування спеціалізованого закупівельного центру, що в нього надходять замовлення від підрозділів. У разі забезпечення граничної централізації закупівельних процедур формується спеціальне відомство, що відповідає в цілому за державні закупівлі.

Одним із найважливіших аспектів діяльності Управління у справах держави Великобританії є проведення єдиної державної політики в сфері державного замовлення, що означає супровід процесу розміщення замовлення, управління підписаними будівельними контрактами, а також моніторинг та обґрунтування їх виконання і т. д.

Серед найрозвиненіших країн ЄС великий досвід організації державних закупівель має Німеччина. Система контролю за процедурами державних закупівель, що діє в Німеччині, відповідає вимогам ЄС, але має певну специфіку, включаючи дві інстанції: апеляційну – у формі незалежної установи і судову – у формі судового органу. Можливість оскаржувати розміщення державного замовлення в суді стала в Німеччині успішним нововведенням. Постанови, що виносяться обома інстанціями, публікуються у відкритому доступі і служать для розвитку та подальшого удосконалення державних закупівель під час організації і проведення будівельних робіт.

Південна Корея є найвдалішим, на нашу думку, прикладом централізованої системи державних закупівель будівельних послуг. У Південній Кореї державні організації та служби повинні закуповувати товари, послуги, зокрема замовлення на будівництво, через службу держзамовлення. Метою створення єдиної системи державного замовлення в Південній Кореї, як і в Росії, було завоювання суспільної довіри шляхом підвищення відкритості та транспарентності системи держзамовлення, а також підвищення ефективності закупівель.

Таким чином, міжнародний досвід державних закупівель під час будівництва представляє безперечний інтерес для розробки і впровадження нових підходів до організації вітчизняних державних закупівель у галузі будівництва [6]. За допомогою державних закупівель будівельної продукції здійснюється виконання економічних і соціальних програм країни, заохочується розвиток різних галузей народного господарства, зокрема інноваційних програм, підтримується продукція національних виробників, а також регулюються деякі будівельні процеси.

Процес управління ризиками – це системний підхід до мінімізації ризиків явищ, що можуть будь-яким чином впливати на досягнення ключових цілей проекту будівельних закупівель [7].

Управління ризиками, що супроводжують систему закупівель будівельних товарів (робіт, послуг) за рахунок бюджетних коштів, є одним із важливих моментів підвищення результативності бюджетних витрат, мінімізації фінансових втрат.

В контексті дослідження розглянемо системи страхування у сфері будівництва як один з основних елементів управління ризиками.

В даний час у країнах ЄС існують різні підходи до страхування у сфері будівництва. В першу чергу ці підходи відрізняються ступенем участі держави в системі страхування.

У Греції система страхування переважно державна. Держава через свою державну страхову компанію збирає страхові внески, адмініструє функціонування програми і гарантує покриття збитків. Комерційні страхові компанії займаються тільки страхуванням будівельних товарів та послуг, що не мають покриття в державній системі.

В Іспанії та Португалії ефективно працюють системи, засновані на тісній співпраці держави і приватного сектору, що в ньому держава відіграє ключову роль, забезпечуючи субсидії страхових премій і перестрахування.

В Італії, Франції, Австрії та Німеччині переважно приватне страхування будівельних ризиків. Однак, у кожній країні своя система надання субсидій, страхових премій. Якщо в Німеччині взагалі не надаються ніякі субсидії, то в Італії сума таких субсидій дуже значна.

Жодна країна не розробила ідеальне рішення, що його можна було б адаптувати в інших країнах. Однак, продовжуючи розвивати свою систему державних закупівель відповідно до стандартів ЄС, Україні корисно вивчити та проаналізувати досвід різних країн, особливо щодо складних аспектів державних закупівель у галузі будівництва. Подальша модернізація української системи державних закупівель будівельних послуг має сприяти:

– поліпшенню умов для конкуренції на ринку

державних будівельних контрактів в Україні унаслідок підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів;

– забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості при виборі переможця тендера на державні закупівлі;

– скороченню випадків корупції;

– удосконаленню системи управління ризиками;

– проведенню маркетингових досліджень щодо попиту та пропозицій товарів чи послуг для чіткого й ефективного планування закупівель та створення конкурентного середовища на ринку.

Таким чином, управління ризиками при бюджетних закупівлях у сфері будівництва є одним із важливих моментів мінімізації фінансових втрат. Розглянуті в статті методи управління ризиками, залежно від характеру їх виникнення при бюджетних закупівлях будівельної продукції, дозволяють підвищити результативність бюджетних витрат і забезпечують відкритість процесу будівництва в цілому.

Висновки.

Вищесказане дозволяє зробити висновок, що зарубіжна практика найрозвиненіших у соціальному та економічному планах країн щодо управління державними закупівлями товарів, робіт і послуг у будівництві представляється успішною та зрілою. Багато в чому зарубіжний досвід проведення закупівель може і повинен бути використаний для вдосконалення наукових, практичних та інституційних підходів до організації процесів постачання (закупівель), спрямованих на забезпечення потреб у ресурсах та інших цінностях будівельного сектору.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В. В. Морозов. – Київ: Таксон, 2003. – 744с.
2. Колотій В. М. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні / В. М. Колотій, В. І. Пила, О. П. Шатковський та ін. // Міністерство юстиції України, Центр європейського та порівняльного права. – Київ: Ніка-Прінт, 2005. – 294 с.
3. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС // Збірник директив ЄС з питань державних закупівель. – Режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.
4. Гризоголазов Д. В. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель / Д. В. Гризоголазов, І. А. Давидов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 19. – Ч. 1. – С. 129-133.
5. Маликова С. Г. Системы показателей контроллинга в маркетинге и сбыте // Контроллинг. – 2003. – № 5. – С. 28-36.
6. Храпкін А. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель / А. Храпкін, О. Воробйова // Державні закупівлі України. – 2008. – № 2. – С. 15.
7. Ганчак О. А. Історія становлення системи державних закупівель / О. А. Ганчак // Державні закупівлі України. – 2008. – № 10. – С. 16-21.

REFERENCES

1. Morozov, V.V. (2003). *Osnovy zakupivel' tovariv, robit ta posluh v proektakh (Tenderni protsedury ta kontrakty) [Fundamentals of Procurement of Goods, Works and Services in Projects (Tender Procedures and Contracts)]*. Kyiv: Takson [in Ukrainian].
2. Kolotii, V.M., Pila, V.I., & Shatkovsky, O.P. et al. (2005). *Rehulyuvannya pravovidnosyn u sferi derzhavnykh*

zakupively YeS ta v Ukrayini [Regulation of legal relations in the field of public procurement in the EU and in Ukraine]. *Ministry of Justice of Ukraine, Center for European and Comparative Law*. Kyiv: Nika-Print [in Ukrainian].

3. Harmonizatsiya systemy derzhavnykh zakupivel v Ukrayini zi standartamy YeS [Harmonization of the system of state purchases in Ukraine with EU standards]. *Zbirnyk dyrektyv YeS z pytan derzhavnykh zakupivel» [EU Procurement Directives]*. Retrieved from: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf [in Ukrainian].

4. Grizoglazov, D.V. (2016). Zarubizhnyy dosvid zdiysnennya derzhavnykh zakupivel [Foreign experience in public procurement]. *Scientific bulletin of Kherson State University*, 19 (1), 129-133 [in Ukrainian].

5. Malikova, S.G. (2003). Sistemy pokazatelej kontrollinga v marketinge i sbyte [Scoring systems in marketing and sales]. *Controlling*, 5, 28-36 [in Ukrainian].

6. Hramkin, A., & Vorobyova, O. (2008). Teoretychni y metodolohichni osnovy suchasnoyi systemy derzhavnykh zakupivel [Theoretical and methodological foundations of the modern system of public procurement]. *Government Procurement of Ukraine*, 2, 15 [in Ukrainian].

7. Ganchak, O.A. (2008). Istoriya stanovlennya systemy derzhavnykh zakupivel [History of the formation of the system of public procurement]. *Government Procurement of Ukraine*, 10, 16-21 [in Ukrainian].

Непомнящий Олександр Михайлович

Доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Митропан Тетяна Костянтинівна

Аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Nepomnyashchyy Oleksandr M.

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Prof. of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Mitropan Tetyana K.

Postgraduate student of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: n_a_m@ukr.net (Nepomnyashchyy O. M.); masha280884m@gmail.com (Mitropan T. K.)

Цитування: Непомнящий О. М. Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва / О. М. Непомнящий, Т. К. Митропан // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 37-41.

Citation: Nepomnyashchyy, O.M., & Mitropan, T.K. (2018). Zarubizhnyj dosvid upravlinnja ryzykamy v systemi zakupivel' tovariv, robit ta poslug u sferi budivnyctva [Foreign experience in risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction]. *Aspects of public administration*, 6(1-2), 37-41.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.01.2018

Схвалено до друку / Accepted: 17.01.2018

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні

Н. Т. Гончарук, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Л. В. Прудиус, Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

Визначено мету, завдання та сутність понять «модернізація державної служби» та «управління людськими ресурсами на державній службі». Проаналізовано сучасний стан і проблеми модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні, розкрито основні складові елементи реформи, що забезпечують модернізацію державної служби й управління людськими ресурсами. Встановлено, що в Україні з метою реформування й модернізації державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами впродовж останніх років прийнято декілька стратегічних документів, серед яких доцільно виокремити Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, розкрито їх основні положення та визначено, відповідно до європейських стандартів, пріоритетні напрями модернізації державної служби й управління людськими ресурсами в Україні.

Ключові слова: державне управління; державна служба; модернізація; реформування; управління людськими ресурсами; державні службовці; фахівці з питань реформ

Modernization of the public service and human resource management in Ukraine

N. T. Honcharuk, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

L. V. Prudyus, All-Ukrainian Center for Advanced Training of Public Servants and Local Self-Government Officials

The goal, tasks and essence of the concepts «modernization of the public service» and «human resources management in public service» are defined. The current state and problems of modernization of the public service and human resources management in Ukraine are analyzed; the main components of the reform that provide modernization of the public service and human resources management are disclosed. It has been established that in order to reform and modernize the public service as well as to improve human resources management in the recent years several strategic documents have been adopted in Ukraine, among them one should mention the Strategy of the Public Personnel Policy for 2012-2020, the Strategy for the Reform of the Public Service and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine for the period until 2017 and the Strategy for the Reform of the Public Administration of Ukraine in 2016-2020; their main provisions are developed and, in accordance with the European standards, the priority directions for modernization of the public service and human resource management in Ukraine are defined.

Keywords: public administration; public service; modernization; reforming; human resource management; public servants; specialists in the reforms issues

Модернизация государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине

Н. Т. Гончарук, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Л. В. Прудиус, Всеукраинский центр повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления

Определено цели, задачи и сущность понятий «модернизация государственной службы» и «управление человеческими ресурсами на государственной службе». Сделан анализ современного состояния и проблем модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине, раскрыто основные составляющие элементы реформы, которые обеспечивают модернизацию государственной службы и управление человеческими ресурсами. Установлено, что в Украине с целью модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в последние годы принято несколько стратегических документов, среди которых целесообразно выделить Стратегию государственной кадровой политики на 2012-2020 годы, Стратегию

реформирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления на период до 2017 года и Стратегию реформирования государственного управления на 2016-2020 годы, раскрыто их основные положения, определено, в соответствии с европейскими стандартами, приоритетные направления модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине.

Ключевые слова: государственное управление; государственная служба; модернизация; реформирование; управление человеческими ресурсами; государственные служащие; специалисты по вопросам реформ

Постановка проблеми.

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами є одним із визначальних пріоритетів реформування державного управління, становлення України як незалежної, правової, демократичної держави. Модернізація державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами спрямовані на удосконалення існуючої системи державного управління, подолання існуючих в системі державної служби та в діяльності державних органів проблем, зокрема проблем законодавчого, організаційного та інституційного забезпечення державної служби, створення професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, відповідальної і престижної державної служби, здатної надавати громадянам якісні й доступні, на рівні європейських стандартів публічні послуги.

Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що проблемі модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед яких можна виділити публікації К. Ващенко [1], А. Вишневецького [10], О. Линдюк [6], Т. Мотренка [10], О. Музи [7], Н. Нижник [7; 8], Т. Пахомової [9], С. Серьогіна [3] та ін. Однак, в цілому ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою.

Метою статті є аналіз сучасного стану та визначення пріоритетних напрямів модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Державна служба є основою державного управління, а тому модернізація державної служби та управління людськими ресурсами, створення професійної державної служби має для нашої країни на сучасному етапі розвитку виключне значення. Станом на перше січня 2018 р. на державній службі працювало 207028 осіб, що на 27728 осіб менше, ніж у 2017 році (було 234756 державних службовців), у тому числі 587 осіб категорії А, 63656 осіб категорії Б, 177785 осіб категорії В [5].

Слід зазначити, що необхідність реформування й модернізації державної служби та управління людськими ресурсами була спричинена недостатньою її здатністю ефективно виконува-

ти зобов'язання перед суспільством, громадянами України, низькою якістю як самої державної служби, так і якістю надання публічних послуг громадянам України. Так, згідно з показниками рейтингу Індексу глобальної конкурентоспроможності 2016-2017 років, Україна посідає 85 місце серед 138 країн та 132 місце за показником «державні установи». Низькі позиції України у світових рейтингах конкурентоспроможності пов'язані з наявною ситуацією в управлінні державним апаратом, яка призводить до недостатньо ефективного управління людськими ресурсами на державній службі [17].

Необхідність модернізації державної служби та управління людськими ресурсами викликана, насамперед, наявністю низки характерних для неї впродовж більше двадцяти останніх років проблем. На наш погляд, розглядаючи дерево проблем, можна виокремити три системні проблеми, пов'язані з законодавчими засадами, інституційним розвитком та управлінням персоналом державної служби [8]. Проблеми, які потребують розв'язання в процесі модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, викладені в низці нормативно-правових актів, зокрема в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [3; 12-17].

У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, відповідно до європейських стандартів належного адміністрування, сформульованих у документі SIGMA «Принципи державного управління», а також належних практик держав-членів ЄС, одним із основних напрямів реформування визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Стратегія за напрямом

модернізації державної служби та управління людськими ресурсами спрямована на розв'язання таких проблем, що стоять перед системою державного управління: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління [4].

Метою модернізації державної служби є створення професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, авторитетної, відповідальної і престижної державної служби, здатної надавати якісні публічні послуги громадянам. Зазначена мета не може бути реалізована без удосконалення управління людськими ресурсами на державній службі, оскільки професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами і методами управління людськими ресурсами.

Для теоретичного обґрунтування процесів модернізації державної служби та управління людськими ресурсами важливе значення має визначення самих термінів «модернізація державної служби» та «управління людськими ресурсами на державній службі».

Модернізація здійснюється з метою приведення в більш сучасний і конкурентноздатний вигляд окремих її складових елементів. На думку О. Линдюк, термін «модернізація» як соціально-філософська та управлінська категорія означає осучаснення, відмову від традицій, злам і повну перебудову застарілої структури суспільства, суспільних відносин, створення нових інститутів, приведення їх у відповідність із сучасністю тощо. Модернізація державної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення такої системи у напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення, її наближення до максимально можливого рівня розвиненості. Тобто під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, у результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись із традиціями й цінностями суспільства [6, с. 72]. За етимологією, під модернізацією державної служби розуміють такі зміни в суспільстві, у результаті яких виникають

і затверджуються відносини й інститути сучасного типу. З цього погляду об'єктами модернізації, які можна оновлювати, перебудовувати, вдосконалювати, змінювати, осучаснювати тощо, є державні органи [2].

На нашу думку, модернізація державної служби – це системний процес різного роду зрушень і перетворень у сфері державної служби, що забезпечує перехід інституту державної служби від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різномірних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів державної служби; це прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту державної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентноздатний вигляд окремих його складових елементів та створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами й трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері державної служби з метою реалізації нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій, набуття нової позитивної якості, наближення до максимально можливого рівня розвиненості, адаптації інституту державної служби до європейських стандартів і цінностей.

Термін «людські ресурси» характеризує з якісної, змістовної сторони кадровий склад або весь персонал державного органу і включає здатність до творчості й потенційні можливості всебічного розвитку державних службовців, організаційну культуру, етику і моральну надійність, удосконалення взаємовідносин у колективі, відповідальність, мотивацію та стимулювання тощо. Що стосується управління людськими ресурсами на державній службі – це здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних із плануванням, добором, розвитком, раціональним використанням, оцінкою, мотивацією та винагородою, вдосконаленням потенціалу людських ресурсів державних органів. Управління людськими ресурсами можна розглядати і як частину стратегії державного органу, що включає цілеспрямоване комплексне забезпечення його функціонування необхідним складом персоналу, а також створення сприятливих соціально-психологічних умов для його продуктивної діяльності. Управління людськими ресурсами в державних органах ширше за змістом діяльності порівняно з управлінням персоналом, а тому, на думку авторів, настав час у сфері державної служби здійснити перехід від роботи з управління персоналом до системи управління людськими ресурсам.

Управління людськими ресурсами на державній службі можна розглядати як самостійно функціонуючу систему, перш за все – систему кадрової роботи, що включає реальні цілі, завдання, пріоритети, механізми і технології. Управління людськими ресурсами передбачає нормативно-правове, методичне, організаційне, інформаційне, документаційне і ресурсне забезпечення системи управління людськими ресурсами. Управління людськими ресурсами на державній службі має здійснюватися в межах і на основі сучасної державної кадрової політики, реалізації її цілей, принципів, стандартів та пріоритетів, є ефективним механізмом реалізації кадрової стратегії органу публічної влади, здатним суттєво підвищити ефективність його діяльності.

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами має здійснюватися за кількома напрямками. Насамперед слід прискорити реформування законодавчих та інституційних засад державної служби. Дослідження питання інституційної модернізації державної служби України в сучасних умовах показали, що реформа державної служби тісно пов'язана з адміністративною реформою, оскільки, як слушно зазначають Н. Р. Нижник і О. В. Муза, саме інституційні положення останньої не знайшли свого повного відображення ні в законодавстві України, ні в практиці владно-управлінських відносин, а поступовий перехід від «правового романтизму» 1990-х років (коли була проведена реформа державної служби 1993 р.) до «правового критичного реалізму» сьогодення засвідчив потребу у перегляді ключових положень державної служби. Ми підтримуємо думку вказаних авторів, що одним із аспектів державницького реформування має стати усунення умов та причин, що сприяють вчиненню державними службовцями корупційних правопорушень, вироблення низки превентивних заходів загальнодержавного масштабу, при цьому рушійним державно-управлінським засобом має бути інституційна складова державної служби як першооснова для формування корпусу доброчесних і відповідальних державних службовців [7].

Вкрай важливим кроком у процесі впровадження реформи державного управління, модернізації державної служби та управління людськими ресурсами є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади. За роки незалежності України відбулося близько чотирьохсот трансформацій центральних органів виконавчої влади. Лише впродовж останніх років (починаючи з 2011 року, коли було ліквідовано урядові органи, в результаті чого кількість ЦОВВ зменшилася зі 111 до 74 органів) було здійснено декілька раз оптимізацію системи ЦОВВ. Це має важливе

значення тому, що оптимізація системи ЦОВВ є структурною основою для реформування й модернізації державної служби, відкриває резерви для суттєвого скорочення видатків на управління в цілому та на персонал, наближає надання адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольно-наглядових функцій та дерегуляції. Станом на 17.01.2018 року в Україні функціонувало 65 ЦОВВ, зокрема 18 міністерств, 20 державних служб, 14 державних агентств, 4 державних інспекцій, і 9 ЦОВВ з іншими назвами.

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, визначені пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, усунення дублювання повноважень і функцій, встановлення чіткого порядку спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р схвалено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, метою якої є окреслення керівних принципів організації системи центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності. У цій Концепції зазначено, що міністерства недостатньо забезпечені фахівцями, здатними аналізувати стан справ у відповідних сферах державної політики, формувати політичні пропозиції, розробляти та впроваджувати ключові національні реформи. Рівень фінансової мотивації державних службовців залишається недостатньо привабливим на ринку праці. Основні робочі процеси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) потребують перегляду та модернізації з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців. Саме тому передбачено запровадження системного підходу до стратегічного планування та формування державної політики на основі її аналізу, оновлення організаційної структури апарату міністерств, оновлення кадрового складу, оптимізації чисельності

та реформи системи оплати праці державних службовців та інших працівників центральних органів виконавчої влади, оптимізації структури й функцій інших (крім міністерств) центральних органів виконавчої влади [17]. Відповідно до зазначеної Концепції, оновлення кадрового складу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та Секретаріату Кабінету Міністрів України, зокрема заповнення посад державних службовців у директоратах та генеральних департаментах, відбуватиметься з урахуванням положень Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905 [14; 17]. Реалізація Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади дасть змогу залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які зможуть на високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки та реалізації ключових національних реформ, впливати на тенденції і розвиток державної служби, запровадити аналіз державної політики та стратегічне планування у діяльність міністерств. Після проходження конкурсу на посаду у директораті політики або директораті стратегічного планування та європейської інтеграції фахівці мають пройти вступний тренінг, що включає навчання аналізу політики та стратегічному плануванню за програмою, затвердженою НАДС. Процес оптимізації системи центральних органів виконавчої влади є одним зі способів здійснення скорочення чисельності державних службовців та інших працівників у системі державного управління. Враховуючи те, що за своїм розміром сфера державного управління в Україні не перевищує середній показник ЄС, основним завданням такої оптимізації буде реструктуризація з метою усунення функцій і процесів, які не є необхідними, зосередження на стратегічних пріоритетах та підвищення якості державної служби [17].

У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки зазначено, що державна служба є основою державного управління, а тому створення професійної державної служби має виключне значення для України як країни з перехідною економікою. Цілі реформування не можуть бути досягнуті без професійних, доброчесних та етичних державних службовців. Ефективна реалізація Закону України «Про державну службу», який ґрунтується на Принципах державного управління, дасть змогу реформувати державну службу відповідно до європейських стандартів [4; 11].

Слід зазначити, що основними складовими елементами реформи, які забезпечуватимуть

модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є: визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри») (далі – фахівці з питань реформ); запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективної реалізації Закону України «Про державну службу», фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління; утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності НАДС; створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформа системи професійного навчання державних службовців, зокрема в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; посилення інституційної спроможності НАДС [4].

Суттєвий перегляд завдань та функцій державних органів, автоматизація процесів їх роботи сприятимуть залученню на державну службу висококваліфікованих фахівців з відповідним досвідом та навичками, що дасть змогу якісно оновити систему державного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління. До 2020 року передбачається поступове скорочення чисельності державних службовців та працівників центральних органів виконавчої влади і державних службовців місцевих держадміністрацій шляхом децентралізації функцій [4].

Задля формування висококваліфікованої групи фахівців із питань реформ розпорядженням Кабінету Міністрів від 11 листопада 2016 р. № 905 було схвалено Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ, метою якої є створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих, компетентних фахівців – фахівців із питань реформ [14]. Відповідно до цієї Концепції посади фахівців із питань реформ поділяються на дві групи. До першої групи належать посади державної служби категорії «А», а саме: посади Державного секретаря Кабінету Міністрів Украї-

ни, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, його заступників, Голови Державного агентства з питань електронного урядування, його заступників; до другої групи – посади державної служби категорій «Б» і «В» у директоратах, генеральних департаментах, які утворюються в державних органах, а також в Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Черговий етап модернізації державної служби передбачає не лише відкриті конкурси для державних службовців у нові директорати пілотних міністерств, але й скорочення щонайменше 5% від нинішньої їх чисельності (близько 8 тисяч осіб) [14].

Для вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі важливе значення має Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки». Зазначена Стратегія визначає пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні, шляхи і засоби професіоналізації державної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами, передбачає розроблення та прийняття державної цільової програми кадрової політики, а також відповідних галузевих програм [12].

На підвищення якості державної служби та управління людськими ресурсами спрямована Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Реалізація Стратегії з використанням європейського досвіду дасть змогу забезпечити: реформування й модернізацію державної служби, запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців, що дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці, створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців із функціями та повноваженнями державних органів [13].

Стратегічні напрями модернізації державної служби та управління людськими ресурсами мають бути реалізовані шляхом упровадження Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із започаткованими в Україні системними реформами [11].

Реалізація стратегічних напрямів реформування державної служби дозволить здійснити її модернізацію на засадах європейського адміністративного простору та створити «критич-

ну масу» висококваліфікованих і ефективних управлінців у державних органах, наблизити публічну службу до європейських стандартів. Складовими модернізації публічної служби в рамках проведення адміністративної реформи є: модернізація її організаційних структур; інституціалізація вищого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби; запровадження моніторингу конкурентоспроможності державної служби та державного службовця; формування позитивного іміджу державної служби за рахунок переорієнтації публічних послуг на потреби громадян; удосконалення підходів до управління персоналом на основі розроблених компетенцій; модернізація системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби; наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі державної служби; інноватизація функцій державної служби; реалізація стратегічних завдань щодо запобігання корупції в державній службі.

У рамках створення моделі державної служби європейського зразка необхідно вирішити наступні питання: упорядкування публічно владних компетенцій та функцій, адміністративних процедур у прийнятті управлінських рішень та наданні публічних послуг; закріплення індикаторів оцінки інституційної, соціальної, економічної, маркетингової ефективності діяльності органів влади; забезпечення максимального врахування європейських стандартів роботи з кадровим корпусом державної служби щодо регулярного підвищення кваліфікації, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмій та вдосконалення основних компетенцій; застосування антикорупційних механізмів, інструментів управління конфліктом інтересів для подолання кадрових деформацій в органах державної влади відповідно до вимог пункту 4 статті 7 Конвенції ООН протидії корупції; використання технологій управлінського лідерства, репутаційного менеджменту, стратегічного партнерства [2].

Для створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затверджено план заходів щодо її реалізації. Ця Концепція визначає напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи для створення умов

відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. В Концепції зазначено, що з розвитком інформаційного суспільства виникає необхідність формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах. На сьогодні інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів у сфері управління людськими ресурсами не відповідає потребам держави у проведенні реформи державного управління, її європейському вибору, європейським стандартам належного управління державою, а також сучасному рівню розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Про це свідчить те, що за світовим індексом розвитку електронного уряду ООН (E-Government Development Index), який міститься в дослідженнях E-Government Survey, у 2016 році Україна зайняла 62 позицію зі 193 (рейтинг рівня розвитку країн розподіляється на основі отриманого ними загального індексу, який складається з трьох підіндексів, що характеризують стан веб-присутності державних органів, телекомунікаційної інфраструктури, людського капіталу). Враховуючи це, необхідно розробити єдину, цілісну державну політику, спрямовану на розв'язання таких першочергових проблем, як: недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах; відсутність єдиної бази даних державних службовців та інших працівників державних органів; відсутність автоматизації процесів управління людськими ресурсами в більшості державних органів; недостатність функцій моніторингу результативності діяльності державних органів; відсутність відкритості та прозорості інформації про людські ресурси в державних органах; відсутність достатньої електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і недостатній рівень розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури; відсутність єдиних стандартів ідентифікації користувачів інформаційної системи; відсутність автоматизації процесів управління людськими ресурсами внаслідок недостатньо розвинутої інфраструктури та недосконалого апаратного забезпечення залежно від географічного положення та типів населених пунктів; низький рівень готовності державних службовців та інших працівників державних органів до впровадження інформаційної системи; недостатній рівень знань і навичок у державних службовців та інших працівників державних органів щодо використання інформаційної системи; низький рівень організації навчання державних службовців, інших працівників державних органів із питань викори-

стання інформаційної системи [16].

З метою визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективною системи професійного навчання державних службовців, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. У прийнятій Концепції вказується на те, що існуюча система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації (далі – система професійного навчання) державних службовців не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти, відсутня цілісна система моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти, ринок освітніх послуг із професійного навчання є неконкурентним, доволі закритим для недержавних суб'єктів надання освітніх послуг. У Концепції зазначено, що система професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає: визначення потреб у професійному навчанні, формування, розміщення і виконання державного замовлення, формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності, забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання, моніторинг та оцінку якості навчання. Визначено, що з урахуванням положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії нова модель професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад базуватиметься на таких принципах: визначення потреби у професійному розвитку; наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи; обов'язковості та безперервності, тобто забезпечення прагнення державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя; цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру; інноваційності та практичної спрямованості; індивіду-

алізації та диференціації підходів до навчання; відкритості; гарантованості фінансування професійного навчання [15].

Реалізація зазначених вище положень дасть можливість здійснити модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами на прикладі кращих європейських практик, забезпечить результативну й ефективну діяльність державних органів.

Висновки.

Таким чином, пріоритетами модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є: прийняття низки нормативно-правових актів та ефективна реалізація закону України «Про державну службу», оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, підвищення інституційної спроможності НАДС, формування висококваліфікованої групи фахівців із питань

реформ, визначення оптимальної чисельності державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, реформування системи оплати праці державних службовців, реформування системи професійного навчання державних службовців, формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах, упровадження ефективної інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління.

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами сприятиме створенню в Україні професійної, стабільної, престижної і високоефективної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення й надавати, відповідно до європейських стандартів, якісні та доступні публічні послуги громадянам.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців : теорія, методологія, практика: монографія / К. О. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
2. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус; за ред. О. В. Покатаєвої // Право та державне управління: збірник наукових праць: [у 2-х т.]. – Запоріжжя : КПУ, 2017. – Т. 2. – № 4. – С. 191-198.
3. Державна служба: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Київ : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.
4. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : 1%80
5. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) та ін. Київ : НАДС, 2018. – 36 с.
6. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.
7. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О. Муза // Право України. – 2016. – № 9. – С. 9-16.
8. Нижник Н. Р. Організаційно-правові засади модернізації публічної служби в Україні / Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державної служби: Матеріали наук. - практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 8 листопада 2013 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 7-10.
9. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість: монографія / Т. І. Пахомова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.
10. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк та ін.; Під заг. ред. Т. Мотренка. — Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
11. Про державну службу: закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250.
12. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу: president.gov.ua/documents/14429.html.
13. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 63.
14. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лист. 2016 р. № 905-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 247.
15. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 974-р. – Режим доступу: kmu.gov.ua
16. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в дер-

жавних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 844-р. – Режим доступу: kmu.gov.ua

17. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу: kmu.gov.ua

REFERENCES

1. Vashhenko, K.O. (2017). *Profesijna pidgotovka derzhavnyh sluzhbovciv: teoriya, metodologiya, praktyka : monografiya* [Professional training of civil servants: theory, methodology, practice]. Ivano-Frankivsk: Misto NV [in Ukrainian].
2. Goncharuk, N.T., & Prudyus L.V. (2017). Modernizaciya derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny na suchasnomu etapi rozvytku [Modernization of the civil service of Ukraine at the present stage of development]. *Law and public administration (Vols. 1-2)*. O.V. Pokatayeva (Ed.). Zaporizhzhya: KPU, 2 (4), 191-198 [in Ukrainian].
3. Serogin, S.M. (Eds.) (2012). *Derzhavna sluzhba: navch.posib. [Public service]*. Kyiv: TOV «SIK GRUP UKRAYINA» [in Ukrainian].
4. *Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnogo upravlinnya Ukrayiny: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24 cherv. 2016 r. № 474-r. [Some issues of the reform of the state administration of Ukraine: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from June 24. 2016 № 474-p]*. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
5. Vashhenko, K. (Ed.) (2018). *Zvit pro robotu Nacionalnogo agentstva Ukrayiny z pytan derzhavnoyi sluzhby za 2017 rik* [Report on the work of the National Agency of Ukraine on Civil Service for 2017]. Kyiv: NADS [in Ukrainian].
6. Lyndyuk, O.A. (2016). *Teoriya ta praktyka modernizaciyi derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny v umovax globalizaciyi: monografiya* [Theory and practice of modernization of the civil service of Ukraine in the conditions of globalization]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Nyzhnyk, N.R., Muza, O. (2016). Instytucijna modernizaciya derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny v suchasnyh umovah [Institutional modernization of the civil service of Ukraine in modern conditions]. *The law of Ukraine*, 9, 9-16 [in Ukrainian].
8. Nyzhnyk, N.R., & Goncharuk, N.T. (2013). Organizacijno-pravovi zasady modernizaciyi publichnoyi sluzhby v Ukrayini [Organizational and legal bases of modernization of public service in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby – The theory and practice of civil service: Proceedings of the Scientific and Practical Conference*. S.M. Serogin (Ed.). (pp. 7-10). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
9. Pahomova, T.I. (2002). *Derzhavna sluzhba: systema i osobystist [Civil service: system and personality]*. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
10. *Plan modernizaciyi derzhavnogo upravlinnya: propozyciyi shhodo pryvedennya derzhavnogo upravlinnya ta derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny u vidpovidnist iz pryncypamy i praktykamy demokratychnogo uryaduvannya [The plan of modernization of public administration: proposals on bringing the public administration and civil service of Ukraine in line with the principles and practices of democratic governance]*. (2010). Kyiv: Centr adaptaciyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropejskogo Soyuzu [in Ukrainian].
11. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10 grud. 2015 r. № 889-VIII [About the civil service: the law of Ukraine from 10 December № 889-VIII]. (2015). *Voice of Ukraine*, 250 [in Ukrainian].
12. *Pro Strategiyu derzhavnoyi kadrovoyi polityky na 2012-2020 roky: ukaz Prezidenta Ukrayiny vid 1 lyut. 2012 r. № 45/2012 [About the Strategy of the State Personnel Policy for 2012-2020: the Decree of the President of Ukraine of February 1. 2012 № 45/2012]*. Retrieved from: president.gov.ua/documents/14429.html [in Ukrainian].
13. Pro shvalennya Strategiyi reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v organah misceвого samovryaduvannya v Ukrayini na period do 2017 roku ta zatverdzhennya planu zahodiv shhodo yiyi realizaciyi: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18 berez. 2015 r. № 227-r [On Approval of the Strategy of Reforming the Civil Service and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine for the period up to 2017 and approval of the Plan of Measures for its Implementation: the Cabinet of Ministers of Ukraine Order of 18 March. 2015 № 227-p]. (2015). *Government Courier*, 63 [in Ukrainian].
14. Pro shvalennya Konceptiyi zaprovadzhennya posad faxivciv z pytan reform: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11 lyst. 2016 r. № 905-r [On approval of the Concept for the introduction of posts of specialists in reform issues: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 11 letters. 2016 p. № 905-p]. (2016). *Government Courier*, 247 [in Ukrainian].
15. *Pro shvalennya Konceptiyi reformuvannya systemy profesijnogo navchannya derzhavnyh sluzhbovciv, goliv miscevyh derzhavnyh administracij, yix pershyh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovy`x osib misceвого samovryaduvannya ta deputativ miscevyh rad: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01 grudnya 2017 r. № 974-r [On approval of the Concept of reforming the system of vocational training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local self-government officials and deputies of local councils: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 01 December. 2017 № 974-p]*. Retrieved from: kmu.gov.ua [in Ukrainian].
16. *Pro shvalennya Konceptiyi vprovadzhennya informacijnoyi systemy upravlinnya lyudskymy resursamy v derzhavnyh organah ta zatverdzhennya planu zahodiv shhodo yiyi realizaciyi: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv*

Ukrayiny vid 01 grudnya 2017 r. № 844-r [About the approval of the Concept for implementation of the information system of human resources management in state bodies and approval of the plan of measures for its implementation: the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree of 01 December, 2017 № 844-p]. Retrieved from: kmu.gov.ua [in Ukrainian].
17. *Pro shvalennya Konceptiyi optymizaciyi systemy centralnyh organiv vykonavchoyi vlady: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 27 grudnya 2017 r. № 1013-r [On Approval of the Concept of Optimization of the System of Central Bodies of Executive Power: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December 27 2017 № 1013-p]. Retrieved from: kmu.gov.ua [in Ukrainian].*

Гончарук Наталія Трохимівна

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.
49044 м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

Прудіус Леся Василівна

Кандидат наук з державного управління, заступник директора з наукової та навчальної роботи
Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування
03061, м. Київ, вул. Шепелєва, 3 а

Goncharuk Natalija T.

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

Prudyus Lesja V.

Candidate of Sciences in Public Administration, Deputy Director for Academic and Educational Work
All-Ukrainian Centre for the Advanced Training of Public Servants and Local Self-government Officials
3 a, Shepeliev Str., Kyiv, 03061, Ukraine

Email: goncharuknt@gmail.com (Goncharuk N. T.); L_Prud@ukr.net (Prudyus L. V.)

Цитування: Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 42-51.

Citation: Goncharuk, N.T., & Prudyus, L.V. (2018). Modernizacija derzhavnoi' sluzhby ta upravlinnja ljuds'kymy resursamy v Ukrai'ni [Modernization of the public service and human resource management in Ukraine]. *Aspects of public administration*, 6 (1-2), 42-51.

Методи підвищення операційної ефективності каналів комунікативного впливу громадянського суспільства

І. В. Чаплай, Міжрегіональна академія управління персоналом

В цілому в Україні склалась досить детально розроблена практика щодо управління суб'єктами господарювання державного сектору, хоча, на жаль, не всі її принципово важливі положення адаптують досвід управління громадським сектором. Так, наприклад, особливо на загальнодержавному рівні, загальна мета діяльності уряду – досягнення певних цілей політики, наприклад, в екологічних, соціальних або економічних аспектах. У даному контексті уряди повинні мати добре налагоджену роботу з громадським сектором щодо програм соціального забезпечення або охорони здоров'я для вивчення результативності надання послуг для цільових груп.

Установлено, що сьогодні удосконалення механізму впровадження сучасних технологій інформаційної присутності та інформування громадян про їх права, зокрема про право вибору, право відповідальності, є першим важливим кроком до їх участі в процесі контролю за виробленням та реалізацією державної політики. Отримуючи повну інформацію, інститути громадського суспільства можуть краще оцінювати ефективність державного сектору і надавати свої пропозиції. Однак, важливо, щоб такий обмін був двостороннім – від посадових осіб до громадян і навпаки. Це призводить до максимізації ефективності внутрішньо-системного управління, якісних удосконалень зовнішньо-управлінської результативності як органів державної влади, так і громадського сектору в цілому. Заходи контролю під час управління обома секторами мають бути безпосередньо пов'язані з використанням цих показників як для зворотного зв'язку, так і для прямого контролю. Це сприятиме виявленню нових стратегічних можливостей для досягнення цілей контролю та забезпечуватиме здатність використовувати існуючі можливості.

Ключові слова: державне управління; операційна ефективність; молодь; державно-громадянська комунікація; приріст українських громадян

Methods of increasing operational efficiency of the communication channels of civil society

I. V. Chaplay, Interregional Academy of Personnel Management

In general, Ukraine has developed a sufficiently detailed practice on the management of public sector entities, although unfortunately, not all of its fundamentally important provisions, adapt the experience of managing the civil sector. For example, especially at the national level, the overall goal of the government is to achieve certain policy goals, for example, in environmental, social or economic aspects. In this context, governments need to have well-organized work with the civil sector on social security programs or health care services to study service delivery performance for target groups.

It is established that today, improvement of the mechanism of introduction of modern technologies of information presence and informing citizens about their rights, in particular, about the right to choose, the right of responsibility is the first important step for their participation in the process of monitoring the development and implementation of state policy. By receiving full information, civil society institutions can better assess the effectiveness of the public sector and submit their proposals. Despite the apparent need for a thorough analysis of competitors of the communicative environment of the interaction of public authorities with the public, when formulating the state strategy, analysis is far from always sufficiently clear and comprehensive. The difficulty lies in the fact that a comprehensive analysis of the competitors of the communicative environment of the interaction of public authorities with the public requires a large amount of data, most of which is difficult to obtain without much effort. Many state authorities do not systematically collect information about competitors of the communicative environment of the interaction of public authorities with the public, but act on the basis of fragmentary information, informal impressions, assumptions and intuitions. The lack of qualitative information is extremely difficult to analyze the competitor's communicative environment of interaction between public authorities and the public.

However, it is important that such an exchange is bilateral - from officials to citizens, and vice versa. This leads to maximizing the effectiveness of internal system management and to qualitative improvements in external management performance both of public authorities and the public sector as a whole. Control measures in the management of both sectors should be directly linked to the use of these indicators, both for feedback and for direct control. This will help identify new strategic opportunities for achieving control objectives and ensure the ability to use existing capabilities.

Keywords: public administration; operational efficiency; youth; state and civil communication; growth of Ukrainian citizens

Методы повышения операционной эффективности каналов коммуникативного воздействия гражданского общества

И. В. Чаплай, Межрегиональной академии управления персоналом

В целом в Украине сложилась достаточно подробно разработанная практика по управлению субъектами хозяйствования государственного сектора, хотя, к сожалению, не все ее принципиально важные положения адаптируют опыт управления гражданским сектором. Так, например, особенно на общегосударственном уровне, общая цель деятельности правительства – достижение определенных целей политики, например, в экологических, социальных или экономических аспектах. В данном контексте, правительства должны иметь хорошо отлаженную работу с гражданским сектором по программам социального обеспечения или здравоохранения для изучения результативности предоставления услуг для целевых групп.

Установлено, что сегодня совершенствование механизма внедрения современных технологий информационного присутствия и информирования граждан об их правах, в частности о праве выбора, праве ответственности, является первым важным шагом к их участию в процессе контроля за выработкой и реализацией государственной политики. Получая полную информацию, институты гражданского общества могут лучше оценивать эффективность государственного сектора и предоставлять свои предложения. Однако, важно, чтобы такой обмен был двусторонним – от должностных лиц к гражданам и наоборот. Это приводит к максимизации эффективности внутрисистемного управления и к качественным усовершенствованиям внешней управленческой результативности как органов государственной власти, так и общественного сектора в целом. Меры контроля при управлении обоими секторами должны быть непосредственно связаны с использованием этих показателей как для обратной связи, так и для прямого контроля. Это будет способствовать выявлению новых стратегических возможностей для достижения целей контроля и обеспечивать способность использовать существующие возможности.

Ключевые слова: государственное управление; операционная эффективность; молодежь; государственно-гражданская коммуникация; прирост украинских граждан

Постановка проблемы.

В умовах інтеграції України до європейської та світової спільнот постає завдання розбудови сучасної соціально орієнтованої держави, успіх якої забезпечується такими вагомими факторами, як знання бажань та потреб громадян, швидке та гнучке реагування на їх вимоги. Це забезпечується завдяки вивченню можливостей і ефективному використанні різних маркетингових інструментів та технологій просування державних товарів і послуг, формуванню попиту існуючих та потенційних громадян-споживачів на засадах публічного маркетингу, що актуалізує розгляд даного питання.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питання підвищення операційної ефективності каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику є об'єктом дослідження таких науковців, як: Е. Афонін, В. Бебик, М. Білинська, О. Валецький, Т. Василевська, Л. Гонюкова, В. Гурковський, О. Дмитренко, Н. Дніпренко, В. Іванов, В. Карлова, Л. Климаська, В. Козаков, В. Ребало, В. Різун, Є. Романенко, А. Савков, С. Серьогін, Г. Ситник, І. Сурай, С. Телешун та інші.

Мета дослідження. Метою статті є характеристика каналів комунікативного впливу громадянського суспільства для посилення національної самосвідомості громадян.

Виклад основного матеріалу.

Шукаючи методи підвищення операційної ефективності каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику та управління, вважаємо за доцільне зробити

акцент на необхідності зміни ставлення до громадян, що є безпосередніми споживачами державних послуг. Громадяни повинні мати ширші можливості для впливу на підвищення якості обслуговування, виражати невдоволення, проявляти солідарність у відношенні з іншими громадянами. Органи державної влади зі свого боку повинні вивчати досвід передових європейських країн, порівнюючи його та обговорюючи у публічному просторі [1].

Не є секретом той факт, що саме молодь є рушійною силою держави забезпечує її майбутній розвиток. На нашу думку, молодь – найважливіший ресурс побудови нації, поступового вирощування людського капіталу і його подальшого використання. Україні, як і будь-якій іншій країні, потрібні якісні людські розумові ресурси, щоб країна змогла виходити на рівень Європи. Однак, інколи держава відверто нехтує прагненнями молоді бути почутою і на щось реально впливати в країні.

Нерідко засоби масової інформації суворо обмежують інформацію, з якою має бути найперше ознайомлена молодь для глибшого розуміння державних проблем, а рішення політичних проблем виключаються з публічних дебатов. У даному контексті також постає питання про те, що послаблення національної самосвідомості громадян призводить до розривання зв'язків із власною державою і, як результат, починає зростати міграція, зменшується чисельність населення та кількість платників податків, формується реальна загроза розвитку держави [2].

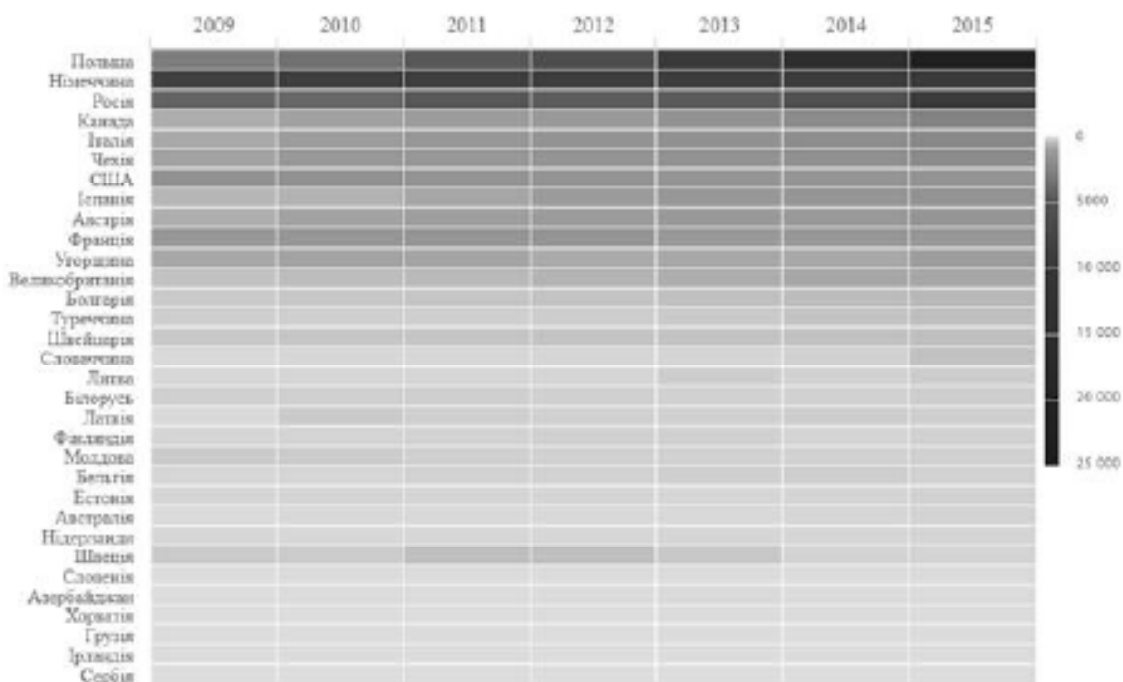
Розчаровані неефективним станом влас-

ного впливу на управління державними справами та низькою якістю державних послуг, громадяни чітко виражають своє невдоволення у публічному просторі, заохочують молоде покоління пов'язувати своє майбутнє з іншими країнами, відмовитися від громадянства та продемонструвати свою лояльність до інших дер-

жав, що можуть краще піклуватися про їх благополуччя.

Так, за даними Аналітичного центру CEDOS, починаючи з 2009 року прослідковується неприємна тенденція до зростання динаміки кількості українських студентів у закордонних університетах (див. Рис. 1, 2, 3).

Рис. 1. Динаміка кількості українських студентів в закордонних університетах



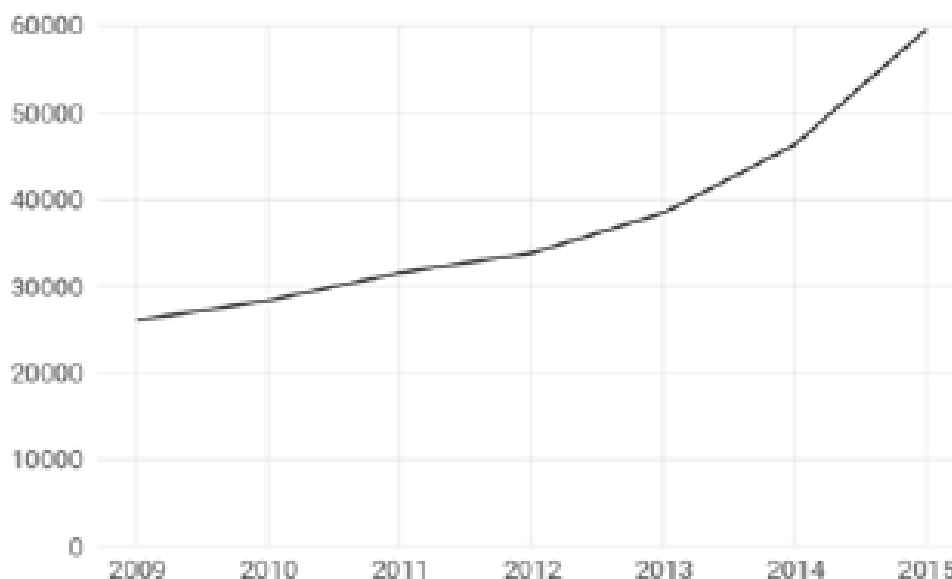
Джерело: [3]

Рис. 2 Частка студентів-українців серед іноземних студентів, 2014-2015



Джерело: [3]

Рис. 3 Зростання кількості українських студентів в закордонних університетах



Джерело: [3]

Як бачимо, відносний та абсолютний приріст українських громадян у закордонних закладах освіти зростає. «Молоді вчені більше не налаштовані робити відкриття, шукати істину чи впроваджувати інновації у системі публічного урядування – вони налаштовані заробляти гроші, подорожувати світом і підвищувати рівень споживання, бажано в західних країнах» [4]. Це підкреслює перебільшені очікування молоді щодо перспектив розвитку України. Така ситуація вказує на необхідність змін у відносинах громадян із державою, в той час як висуваються і певні вимоги щодо діяльності самих громадських організацій.

Сьогодні необхідно запроваджувати такі форми реальних каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику, в яких фігурує підхід до громадян як до клієнтів, а не прохачів. Орієнтація на інтереси громадян вказує на прийняття демократичних державно-владних рішень в Україні у контексті трансформації політичної системи, модернізації державного управління, а існування продуктивних форм та каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику та управління визначають рівень розвитку країни.

Зростаюче урізноманітнення потреб споживачів, зростання конкуренції, взаємодія бізнесу, мобільність змін у конкурентному середовищі, значне збільшення та широка доступність сучасних маркетингових технологій, а також низка інших факторів спричинили підняття значення та актуальності досліджень проблем забезпечення конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадські-

стю. При здійсненні своєї діяльності перед органами державної влади, як правило, постає низка проблем, пов'язаних із формуванням ефективного механізму взаємодії з громадськістю.

У контексті даного дослідження конкурентоспроможність комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю пропонується розуміти як здатність органу державної влади створювати та реалізовувати такі механізми взаємодії з громадськістю, що є привабливішими, ніж у конкурентів, що їх можуть використовувати приватні організації, установи.

Реалії сьогодення свідчать про те, що існує проблема щодо створення та забезпечення подальшого зростання рівня конкурентоспроможності середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вона пов'язана, насамперед, із відсутністю необхідних знань та навиків у працівників органів державної влади щодо створення ефективної системи управління взаємодією з громадськістю.

В результаті здійсненого аналізу національного та міжнародного досвіду формування конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю можна стверджувати, що збір усіх даних, необхідних для вивчення конкуренції на ринку державних товарів та послуг, зробити майже неможливо [5]. Більшість органів державної влади проводить лише частковий аналіз ринку державних послуг, рівня задоволеності громадськістю якістю їх надання, що дозволяє одержати інтуїтивне уявлення про поточні варіанти налагодження комунікативного діалогу, їх переваги і слабкі сторони. Значно менше уваги, як правило, приділяється розумін-

ню рушійних сил, що визначають поведінку громадян – їх майбутніх цілей і уявлень про власну позицію та стан своєї діяльності. Встановити ці рушійні сили значно складніше, ніж фактично вплинути на ситуацію у співпраці з громадськістю.

Проведений аналіз наукових поглядів експертів дає можливість критично аналізувати основні компоненти вивчення конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю, що повинні розглядатися в якості основної частини цього процесу.

Перший компонент аналізу дослідження конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю – діагностика цілей діалогу між державним та громадським секторами (і критеріїв досягнення цих цілей) – важливий із багатьох причин.

Хоча найчастіше органи державної влади звертають увагу на стратегічні, політичні, фінансові цілі, загальний аналіз цілей конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю, як правило, повинен охоплювати багато інших чинників якісного характеру. Серед них: цілі, сформульовані в показниках соціальних результатів, результатів задоволеності громадськістю рівнем відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади і т.д. Діагностика цілей повинна також розповсюджуватися на різні рівні управління конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Другий важливий компонент аналізу конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю – виявлення уявлень про кожного конкурента, що діляться на дві основні категорії:

- уявлення конкурента про себе;
- уявлення конкурента про державне управління і конкурентне комунікативне середовище взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Кожен орган державної влади комунікує з громадськістю, виходячи з тих або інших уявлень про ситуацію, у якій він перебуває. Уявлення органу державної влади про власну ситуацію можуть бути правильними або неправильними. Якщо вони неправильні, виникає багатообіцяючий стратегічний засіб дії.

Так само кожен орган державної влади діє на основі уявлень про свою галузь і конкурентів у ній. Вони також можуть бути правильними або ні. Існує безліч прикладів, коли органи державної влади значно переоцінили або недооцінили ресурси чи кваліфікацію своїх конкурентів.

Третім компонентом аналізу дослідження конкурентного комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю є складання аналітичних документів про поточну стратегію конкурентів у сфері взаємодії з громадськістю. Стратегію конкурента доцільніше розглядати як основні напрями його політики в кожній функціональній сфері державного управління. Така стратегія може бути як явною, так і прихованою, але вона завжди існує в тому або іншому органі державної влади.

Проаналізувавши майбутні цілі, уявлення, поточні стратегії і потенційні можливості конкурентів комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю, ми можемо приступити до пошуку відповідей на ключові питання, що дають розширити базу досліджень конкуренції на ринку державних послуг.

Пошук відповідей на питання про дослідження конкурентів комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю породжує потребу в отриманні надійної та якісної інформації. Дані про конкурентів комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю можуть надходити з різних джерел: опублікованих звітів, ділової преси, від працівників системи надання державних послуг, оцінок з боку незалежних експертів, інформації, зібраної у колишніх менеджерів та інших співробітників конкурента комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю та ін. Як правило, всі дані, необхідні для проведення аналізу конкурентів комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю, не можуть бути зібрані відразу і цілком. Вони, звичайно, не приходять потоком, а накопичуються поступово, і для зведення їх воедино необхідний час, щоб одержати повну картину ситуації конкурента комунікативного середовища взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Висновки.

У статті дойдено висновку, що у демократичному суспільстві діяльність державного управління вважається ефективною, якщо його цілі зрозумілі, і більшість громадськості схвалює їх. Це вимагає створення необхідних організаційно-правових механізмів участі громадськості у прийнятті рішень, а також механізмів інформування громадськості про них. Вирішення цих питань потребує, по-перше, виокремлення підходів до визначення та аналізу поняття «механізм державного управління», його складових, а, по-друге, визначення концепцій та принципів його маркетингованих реалізацій та впровадження в сучасних умовах ринкових відносин.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 55. – Ст. 1919.
2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // Урядовий кур'єр. – Офіц. вид. – 2015. – № 63.
3. Сайт аналітичного центру CEDOS. – Режим доступу: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu>
4. Сайт журналу Українська правда. – Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/54995807cd9a9/view_print/
5. Портер М. Е. Стратегія конкуренції: методика аналізу галузей і діяльності конкурентів / М. Е. Портер; пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський. – Київ : Основи, 1998. – 390 с.

REFERENCES

1. Deiaci pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cherv. 2016 r. № 474-r. [Some issues of reforming the state administration of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 24 June 2016, № 474-p]. (2016). *Official Bulletin of Ukraine*, 55, Art. 1919 [in Ukrainian].
2. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 bereznia 2015 r. № 227-r [On Approval of the Strategy for reforming the civil service and service in local self-government bodies in Ukraine for the period until 2017 and approval of the Action plan for its implementation: Decree of The Cabinet of Ministers of Ukraine from 18 March 2015, № 227-p]. (2015). *Government Courier*, 63 [in Ukrainian].
3. *Sait analitychnoho tsentru CEDOS [The site of the analytical center]*. Retrieved from <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu> [in Ukrainian].
4. *Sait zhurnalu Ukrainska pravda [The site of the Ukrainian Pravda magazine]*. Retrieved from http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/54995807cd9a9/view_print/ [in Ukrainian].
5. Porter, M.E. (1998). *Stratehii konkurentii: metodyka analizu haluzei i diialnosti konkurentiv [Competition Strategy: A methodology for analyzing the industries and activities of competitors]*. (A. Oliinyk, R. Silskyi, Trans.). Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

Чаплай Ірина Віталіївна

Кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2.

Chaplay Iryna V.

Ph.D. in Public Administration, doctoral student
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: irina_pravo@ukr.net

Цитування: Чаплай І. В. Методи підвищення операційної ефективності каналів комунікативного впливу громадянського суспільства / І. В. Чаплай // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 52-57.

Citation: Chaplay, I.V. (2018). *Metody pidvyshhennja operacijnoi' efektyvnosti kanaliv komunikatyvnogo vplyvu gromadjans'kogo suspil'stva [Methods of increasing operational efficiency of the communication channels of civil society]*. *Aspects of public administration*, 6 (1-2), 52-57.

Концепція громадянського суспільства і публічне управління

Г. М. Шаульська, Інститут законодавства Верховної Ради України

Категорія «громадянського суспільства» знаходиться на перетині декількох наукових галузей і досліджується філософією, політичними, юридичними та іншими науками. На сьогодні, як серед західних, так і серед вітчизняних дослідників, існує досить велике розмаїття думок та оцінок щодо трактування складної, багатопланової проблематики громадянського суспільства. Досягнення різних наукових галузей варто залучати під час реформування системи державного управління й місцевого самоврядування, а також для пошуку ефективної моделі публічного управління з дієвими механізмами взаємодії влади і суспільства. З цією метою зроблений короткий теоретичний аналіз концепції громадянського суспільства, починаючи з античних часів. Автор звертає увагу на те, що громадянське суспільство на Заході еволюційно розвивалося протягом тривалого історичного періоду, тому відрізняється від тих моделей, що закладаються в країнах, які набули незалежності після розпаду СРСР. Тому не варто захоплюватися запозиченням досвіду інших країн. А на сучасному етапі розвитку роль держави, органів влади полягає у тому, щоб удосконалювати систему публічного управління, напрацьовувати дієві механізми, які мають сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: громадянське суспільство; публічне управління; державне управління; місцеве самоврядування; механізми публічного адміністрування

The concept of civil society and public administration

H. M. Shaulska, Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

The category of «civil society» is at the intersection of several scientific fields and is explored by philosophy, political, legal, and other sciences.

Today, both among Western and domestic researchers, there is a rather large variety of opinions and assessments regarding the interpretation of the complex, multidimensional issues of civil society. And the achievements of various scientific fields should be involved in the reform of the system of public administration and local self-government, as well as to find an effective model of public administration with effective mechanisms of interaction between government and society. To this end, a brief theoretical analysis of the concept of civil society has been made since the ancient times, when in the history of civil society and state relations two tendencies, called liberal and conservative, have emerged and began to emerge.

The first is the division of civil society and state, in opposition to man and political power; is based on recognition of the indivisibility of the individual as a subject of law, guaranteeing his freedom of life and the limited political power.

The second (conservative trend) - in the merger of man and power, politics and law, within a single statehood. With the consistent development of this trend, state policy rests on the notion that private interests are insignificant, irrelevant. Activation of state policy and recognition of the right of state dominance over society are put forward.

The author draws attention to the fact that civil society in the West (where liberalism prevails) has evolved over a long historical period, and therefore differs from those in the countries that have become independent after the collapse of the USSR. Therefore, one should not be attracted to the borrowing experience of other countries. In the author's opinion, one must find his own, possibly unique, model that is relevant to our national traditions, which should be oriented towards the principle of individualism, and not collectivism. At the present stage of development, the role of the state and the authorities is to improve the system of public administration, to develop effective mechanisms that should promote the development of civil society in Ukraine.

Keywords: public administration; public administration; local self-government; mechanisms of public administration

Концепция гражданского общества и публичное управление

Г. Н. Шаульская, Институт законодательства Верховной Рады Украины

Категория «гражданского общества» находится на пересечении нескольких научных отраслей и исследуется философией, политическими, юридическими, другими науками. На сегодня, как среди западных, так и среди отечественных исследователей, существует достаточно большое разнообразие мнений и оценок относительно трактовки сложной, многоплановой проблематики гражданского общества. Достижения различных научных отраслей стоит привлекать при реформировании системы государственного управления и местного самоуправления, а также для поиска эффективной модели публичного управления с действенными механизмами взаимодействия власти и общества. С этой целью сделан краткий теоретический анализ концепции гражданского общества, начиная с античных времен. Автор обращает внимание на то, что гражданское общество

на Западе еволюційно розвивалось на протязі тривалого історического періода, поэтому отличается от тех моделей, которые закладываются в странах, которые получили независимость после распада СССР. Поэтому не стоит увлекаться заимствованием опыта других стран. А на современном этапе развития роль государства, органов власти заключается в том, чтобы совершенствовать систему публичного управления, наработать действенные механизмы, которые должны способствовать развитию гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: гражданское общество; общественное управление; государственное управление; местное самоуправление; механизмы публичного администрирования

Постановка проблеми.

З крахом комуністичної та кризою соціалістичних ідеологій природно і закономірно, що центр ваги в дослідженні соціальних проблем було перенесено на демократію. Її концепція громадянського суспільства, що виникла і поступово розвивалась століттями, набула нової актуальності для країн, які отримали незалежність після розпаду СРСР. Як одна з ключових у дослідженнях філософії, політології, державного управління, інших наук, вона має на сьогодні значний аналітичний, нормативний і політичний потенціал, який необхідно застосовувати у процесі пошуку власної, української моделі публічного управління, удосконаленні механізмів взаємодії влади та суспільства.

Аналіз останніх досліджень засвідчив, що проблематику громадянського суспільства в різних аспектах досліджують такі науковці, як О. Гарань, В. Денисенко, Р. Дворкін, А. Карась [1], А. Колодій [2], М. Михальченко, В. Полохало, Ф. Рудич, С. Рябов, В. Ткаченко, Г. Щедрова [3] та інші. Громадянське суспільство в контексті розвитку сучасної демократії розглядається у дослідженнях А. Карася, М. Кравчука, В. Кременя, А. Крижановського, П. Рабіновича, О. Токовенка та інших. Серед зарубіжних дослідників: Ненсі Розенблум [5], Джон Кін [6], Роберт Патнем, Джеффри Александер [7], Ернест Андре Геллер [8].

Метою статті є короткий аналіз концепції громадянського суспільства, що необхідно під час реформування державного управління й місцевого самоврядування для удосконалення системи публічного управління з дієвими механізмами взаємодії влади і суспільства з метою створення власної, української моделі ефективного урядування.

Виклад основного матеріалу.

Як серед західних, так і серед вітчизняних дослідників існує досить велике розмаїття думок і оцінок щодо трактування складної, багатопланової проблематики громадянського суспільства. Дискусійним і досі залишається цілий ряд питань: щодо його походження, історичного розвитку, хронологічних рамок, термінології і т. ін.

Стосовно визначення серед науковців також існують різні точки зору. За однією з усталених: громадянське суспільство – це суспільство громадян із високим рівнем соціально-економічних, політичних, культурних і моральних рис, яке спільно з державою утворює розвинені правові

відносини; суспільство рівних можливостей для рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага. Це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації та самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання держави.

Погоджуючись із таким визначенням стосовно ролі держави, маємо додати, що для становлення громадянського суспільства функції держави мають полягати не лише у впровадженні в життя нормативно-правових актів, що були б втіленням загальної волі громадян, оберігали непорушність їхніх прав та свобод, а й у створенні дієвих механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства. Захищаючи свободу громадян, їх власність, здобуту працею, держава повинна діяти в строго окреслених межах, вихід за які може призвести до громадянської непокори. Громадяни повинні мати право протистояти уряду, чинити йому опір у разі, якщо влада вдається до узурпації чи тиранії. В сукупності таких поглядів і сформувалася концепція громадянського суспільства, але цьому передували століття трансформації думок.

Ідеї стосовно того, що громадянське суспільство – це сфера, яка відмінна від держави, почали виникати з античних часів, вони присутні вже у роботах давньогрецьких філософів Платона і Аристотеля. Хоча більшість грецьких філософів державу та суспільство розглядали як єдине ціле. Але якщо у Платона інтереси особистості повністю підпорядковані інтересам держави, то Аристотель шукає таку модель, яка могла б бути оптимальною для рівноправної взаємодії і поєднання інтересів особи та держави. Можна вважати, що з цього часу в історії відносин громадянського суспільства та держави формуються дві тенденції, які отримали назву ліберальна і консервативна.

Ліберальна тенденція полягає в поділі громадянського суспільства і держави, у протиставленні людини й політичної влади. Ґрунтується на визнанні відособленості індивіда як суб'єкта права, гарантуванні свободи його життєдіяльності та обмеженості політичної влади.

Консервативна тенденція – у злитті людини і влади, політики і права в рамках єдиної державності. При послідовному розвитку цієї тенденції державна політика тримається на уявленні, що приватні інтереси несуттєві, неважливі. Активіза-

ція державної політики та визнання права домінування держави над суспільством висувуються на перший план.

Прихильники консервативних ідей не розмежовують державу й суспільство, не визнають необхідність демократичних свобод, які забезпечують права особистості стосовно держави, не обмежують сферу державного втручання у життєдіяльність соціуму.

Ідеї патерналістської держави, яка опікується громадянським суспільством, відображені в роботах Гегеля. В його баченні «громадянське суспільство – категорія, що відмінна від держави, це сфера реалізації приватних інтересів, де кожен для себе – мета». Держава являє собою вищий щабель, ніж громадянське суспільство, це вища цінність, «політичне тіло», яке ніби опікає громадянське суспільство, об'єднує його розрізнені частини в єдину цілісність [9].

Але з історії відомо, як патерналістська політика в управлінні породила тоталітарні режими, отже є неприйнятною для сучасних демократично розвинених країн, оскільки пригнічує розвиток громадянських ініціатив. Тоталітарний режим розвивається там, де не реалізовані ідеї громадянського суспільства, відсутня система правових взаємовідносин влади та громадськості, не розвинена політична культура взаємовідносин. Водночас ідеї патерналізму, як «загальне благо для більшості», «опіка державою своїх громадян», є складовою соціальної політики деяких розвинених країн.

У XX ст. ідея патерналістської держави трансформувалася в концепцію соціальної держави, держави загального благоденства. На думку деяких мислителів того часу, держава постає лише проміжним етапом розвитку суспільства. Пропагуючи переважання суспільства над державою, вважалося, що в процесі еволюції кордони між державою і суспільством поступово зникнуть.

Англійський філософ Дж. Локк стверджував, що особистість з її невід'ємними природними правами, свобода і приватна власність, що існували в додержавному стані, складають вищу цінність, яку потрібно оберігати від зазіхань держави, постійно обмежуючи сферу впливу останньої [10]. За концепцією Гроція, держава виникає із «загально-життєвої природи людини» як загальнокорисна інституція, що стала наслідком свідомої діяльності членів суспільства, як «удосконалений союз вільних людей, укладений заради дотримання права і загальної користі». Держава успішна настільки, наскільки пристосовується до реальних інтересів та потреб суспільства, і в майбутньому необхідності в ній не буде [11].

Ідеолог французької буржуазної революції Ж.-Ж. Руссо бачив ідеальну державу як механізм реалізації народного суверенітету, загальної волі, забезпечення майнового рівняння [12].

Схожий підхід представлено в ідеології соціалістів, які вважають метою

суспільного розвитку здійснення принципів соціальної справедливості, свободи і рівності, а ідеальним – суспільно-політичний лад, який допоможе втілити дані цінності.

Соціалісти-утопісти Ш. Фур'є і Р. Оуен були переконані, що організація справедливого суспільства повинна починатися «знизу» і ґрунтуватися на самоврядних виробничих одиницях, причому відмова від держави відбуватиметься поступово, еволюційним шляхом [13].

К. Маркс і Ф. Енгельс вважали, що на вищому щаблі суспільного розвитку (комунізмі) необхідність у державі взагалі відпаде.

Поряд із такими тенденціями розвиваються ідеї щодо піднесення громадянського суспільства над державою. Мислителі цієї групи проблематикою своїх досліджень обирають розмежування сфер впливу громадянського суспільства й держави, встановлення оптимальних взаємин між ними.

Дослідники, які поділяють таку точку зору, є прихильниками лібералізму – широкого ідейного, соціального та політичного руху, теоретичні коріння якого беруть свій початок у XVII ст. Концепція лібералізму найбільше відповідає еволюційному розвитку переважної більшості західноєвропейських держав та Америки і є популярною у сучасній науці.

Ідея індивідуальної свободи як найважливіший концепт лібералізму знайшла своє відображення у працях вже згаданого Дж. Локка, поглядах – Вольтера, Ш. Монтеск'є, ідейних течіях французької революції, ученнях XIX ст. – А. Токвіля, Дж. С. Мілля.

А. Токвіль, Дж. С. Мілля підкреслювали важливість захисту і поновлення громадянського суспільства, під яким розуміли самоорганізовану, гарантовану законом сферу, яка не перебуває у безпосередній залежності від держави [14]. Поступальний рух до правової рівності, вироблення превентивних механізмів проти зловживань державної влади, поглинання державою громадянського суспільства, позбавлення громадян їхніх свобод – ідеї такої концепції.

Ш. Монтеск'є, як прихильник сильної держави, з одного боку, і захисник людської гідності та свободи особистості – з іншого, запропонував проект «обмеженого правління», чим зробив значний внесок у концепцію поділу влади [15]. Він вбачав її не у механічному перерозподілі повноважень між інститутами влади, а у стримуванні влади, врівноваженні її, забезпеченні соціального контролю над нею. Монтеск'є писав про те, як стикаються і взаємодіють гілки влади, наголошуючи на необхідності участі в державному управлінні всіх основних соціальних груп.

Теорія поділу влади, сенс якої полягає у попередженні зловживань владою, її монополізації і концентрації, стала основою політичного лібералізму.

Досягненням політичного лібералізму також

справедливо вважається теорія і практика правової держави, обґрунтування сутності права як універсального, об'єктивного і справедливого регулятора взаємовідносин влади та громадськості. Ще в епоху Середньовіччя і Відродження надавалося чимало трактувань права, але лише в епоху буржуазної революції, коли людська особистість і її свобода були визнані вищою цінністю, право стало ідейним стержнем взаємовідносин влади та народу, а ідея підпорядкованості влади праву знайшла практичне втілення.

Лише в сукупності категорій демократії, права і «соціальної держави» можливо забезпечити гармонійні взаємовідносини особистості, громадянського суспільства і влади. Отже, демократична держава, заснована на принципах народовладдя, представництва, свободи, рівності громадян, повинна бути правовою, оскільки реалізація демократії без верховенства права, дотримання законності владою та громадськістю неможлива.

Оскільки концепція правової демократичної держави (в ліберальному варіанті) не передбачала здатність держави забезпечити права і добробут всім громадянам, це зумовило необхідність її доповнення соціальним аспектом.

Перші праці з терміном «соціальна держава» з'являються ще до Другої світової війни у роботах А. Пренса. Майже одночасно з ним О. Гірке ввів у науковий обіг термін «соціальне право». Поняття «соціальна держава» було сформульоване в 1929 р. німецьким державознавцем Х. Хеллером, після чого воно поширилося в Європі. У США ідея соціальної держави була сприйнята пізніше, ніж у країнах Європи, оскільки тип свідомості американського суспільства був орієнтований на принцип індивідуалізму, а не на колективну свідомість.

Соціальна держава має забезпечити кожній людині гідні умови життя, соціальну захищеність, рівність початкових можливостей для реалізації її цілей, розвитку особистості. Ознаками соціальної держави є: відповідальність держави за рівень особистого добробуту громадян, наявність правових основ соціальної регуляції, орієнтація єдиної соціальної політики на всіх членів суспільства, забезпечення бюджетних соціальних виплат, соціального захисту громадян [16].

Отже, правова демократична соціальна дер-

жава – результат багатовікового розвитку суспільства в його діалектичній взаємодії з державою, де реальна свобода людини, її соціально-економічні, політичні, культурні права можуть забезпечуватися лише завдяки постійній активній участі громадянського суспільства у державно-політичних процесах.

Виходячи з цього, громадянське суспільство виступає джерелом, ресурсом і показником демократичної правової соціальної держави. Критеріями розвитку якого є:

1) економічний рівень – наявність різних форм власності, стійке існування вільних власників засобів виробництва, свободи вибору діяльності, економічної самореалізації;

2) політичний – наявність і реальна працездатність форм, методів, технологій, механізмів взаємодії влади з громадськістю на всіх рівнях: державному і місцевого самоврядування;

3) соціокультурний – наявність громадянської культури у політиків і представників громадськості.

Висновок.

Абсолютизувати ліберально-демократичну концепцію громадянського суспільства, намагатися пристосувати її до українських умов, на нашу думку, навряд чи варто. Адже громадянське суспільство на Заході створювалося протягом тривалого історичного періоду, еволюційно розвиваючись із архаїчних інститутів, тому відрізняється від тих моделей, що розвиваються в країнах, які утворилися після розпаду СРСР. Отже, можемо припустити, що громадянське суспільство в Україні у завершній своїй формі відрізнятиметься від суспільств західного лібералізму, тому не варто захоплюватися запозиченням досвіду інших країн. Реформуючи систему державного управління й місцевого самоврядування, нам потрібно знайти власну, можливо, унікальну, відповідну до наших національних традицій модель. З нашої точки зору, вона має бути орієнтована на принцип індивідуалізму, а не колективізму, про що ми писали в іншій статті [17]. А на сучасному етапі розвитку роль держави, органів влади полягає у тому, щоб удосконалювати систему публічного управління, напрацьовувати ефективні механізми, які мають сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних баченнях: монографія / А. Карась. – Київ; Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 520 с.
2. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: монографія / А. Колодій. – Львів : Червона Калина, 2002. – 275 с.
3. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти: монографія / Г. П. Щедрова. – Луганськ : Вид-во «Елтон-2», 2009. – 308 с.
4. Кравчук В. М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): монографія / В. М. Кравчук. – Тернопіль : ТзОВ

(Терно-граф), 2011. – 260 с.

5. Rosenblum N. L. «Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism» / N. L. Rosenblum // *Social Research*. – 1994. – V. 61. – № 3. – P. 540-557.

6. Кін Дж. Громадянське суспільство: старі образи, нове бачення / Дж. Кін. – Київ : К.І.С. ; Аналіт.-дослідн. центр, 2000. – 191 с.

7. Alexander J. *Bringing Democracy Back In* / J. Alexander; ed. by C. Lemert // *Intellectuals Beyond Academy*. – London : Sage, 1990.

8. Gellner E. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals* / E. Gellner. – London & Toronto : Hamish Hamilton / Penguin, 1994, – 225 p.

9. Гегель Г. Громадянське суспільство / Г. Гегель // *Філософія права*. – 1990. – № 12. – С. 6.

10. Локк Дж. Два трактата о государственном правлении // Дж. Локк – М., 1988. – Т. 3.

11. Гроцій Г. О праве войны и мира / Г. Гроций; пер. с лат. А. Л. Саккетти. – М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1994. – 868 с.

12. Руссо Ж.-Ж. 1. Міркування про походження і основи нерівності між людьми. 2. Про суспільний договір або Принципи політичного права / Ж.-Ж. Руссо // *Трактати*. М., 1969; 1998.

13. Аникин А. В. Прекрасный мир утопистов: Сен-Симон и Фурье / А. В. Аникин // *Юность науки: Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса* – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1975. – 384 с.

14. Токвіль А. Про демократію в Америці / А. Токвіль. – Київ : Всесвіт, 1999. – С. 412-418.

15. Аверкин Н. М. Монтескье / Н. М. Аверкин. М. : Мысль, 1988. – 116 с.

16. Калашников С. В. Функциональная теория социального государства / С. В. Калашников. М. : Экономика. 2002.

17. Шаульська Г. М. Громадськість як індикатор системи державного управління та громадянського суспільства / Г. М. Шаульська // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2017. – № 1. – С. 70-74.

REFERENCES

1. Karas, A. (2003). *Filosofia hromadianskoho suspilstva v klasychnykh teoriiakh i neklasychnykh bachenniakh* [Philosophy of civil society in classic theories and nonclassical visions]. Kyiv; Lviv: Publishing center of Ivan Franco LNU [in Ukrainian].

2. Kolodiy, A. (2002). *Na shliakhu do hromadianskoho suspilstva. Teoretychni zasady y sotsiokulturni peredumovy demokratychnoi transformatsii v Ukraini* [On the way to civil society. Theoretical foundations and socio-cultural preconditions of democratic transformation in Ukraine]. Lviv: Red Viburnum [in Ukrainian].

3. Schedrova, G.P. (2009). *Hromadianske suspilstvo ta politychna kultura: teoretychnyi i prykladnyi aspekty* [Civil society and political culture: theoretical and applied aspects]. Lugansk: Publishing house «Elton-2» [in Ukrainian].

4. Kravchuk, V.M. (2011). *Hromadski orhanizatsii i derzhava: vzaiemovidnosyny v umovakh formuvannia hromadianskoho suspilstva v Ukraini (teoretyko-pravovi aspekty)* [Civil society organizations and the state: relations in the conditions of formation of civil society in Ukraine (theoretical and legal aspects)]. Ternopil: TzOV [in Ukrainian].

5. Rosenblum, N.L. (1994). Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism. *Social Research*, 61 (3), 540-557.

6. Kin, J. (2000). *Hromadianske suspilstvo: stari obrazy, nove bachennia* [Civil society: old offenses, new vision]. Kyiv: K.I.S. ; Analytically experimental center [in Ukrainian].

7. Alexander, J. (1990). *Bringing Democracy Back In. Intellectuals Beyond Academy*. C. Lemert (Ed.). London: Sage.

8. Gellner, E. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London & Toronto : Hamish Hamilton / Penguin.

9. Gegel, G. (1990). Hromadianske suspilstvo [Gromadyanske society]. *Philosophy of right*, 12, 6 [in Ukrainian].

10. Lокк, D. (1988). *Dva traktata o gosudarstvennom pravlenii* [Two treatises about the state rule]. Moscow [in Russian].

11. Grociy, G. (1994). *O prave vojny i mira* [About a right for war and world]. (A.L. Sakketti, Trans.). Moscow: scientific-publishing center «Ladomir» [in Russian].

12. Russo, Zh. (1969, 1998). 1. *Mirkuvannia pro pokhodzhennia i osnovy nerivnosti mizh liudmy* [Reasoning about an origin and bases of inequality between people]. 2. *Pro suspilnyi dohovir abo Pryntsypy politychnoho prava* [About a public agreement, or Principles of political right]. Treatises. Moscow [in Ukrainian].

13. Anikin, A.V. (1975). *Prekrasnyj mir utopistov: Sen-Simon i Fur'e* [Wonderful world of utopians: Sen-Simon and Fourier]. *Youth of science: Life and ideas of thinkers-economists to Marksa*. (2nd ed.). Moscow: Politizdat [in Russian].

14. Tokvil, A. (1999). *Pro demokratiiu v Amerytsi* [About democracy in America]. Kyiv: Vsesvit, 412-418 [in Ukrainian].

15. Averkin, N.M. (1988). *Montesk'e*. Moscow: Mysl' [in Russian].

16. Kalashnikov, S.V. (2002). *Funkcional'naja teorija social'nogo gosudarstva [Functional theory of the social state]*. Moscow: Economy [in Russian].
17. Shaulska, H.M. (2017). Hromadskist yak indykator systemy derzhavnoho upravlinnia ta hromadianskoho suspilstva [Public as indicator of the system of state administration and civil society]. *Announcer of the T. Shevchenko Kyiv national university*, 1, 70-74 [in Ukrainian].

Шаульська Галина Миколаївна

Кандидат наук з державного управління, головний консультант науково-організаційного відділу
Інститут законодавства Верховної Ради України
02000, м. Київ, Несторівський провулок, 4

Shaulska Halyna M.

Ph.D. in Public Administration, chief consultant of the scientific and organizational department
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine
4, side-street of Nestorivskiy, Kyiv, 02000, Ukraine

Email: schaulska@i.ua

Цитування: Шаульська Г. М. Концепція громадянського суспільства і публічне управління / Г. М. Шаульська // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 58-63.

Citation: Shaulska, H.M. (2018). Konceptija gromadjans'kogo suspil'stva i publiczne upravlinnja [The concept of civil society and public administration]. *Aspects of public administration*, 6 (1-2), 58-63.

Стаття надійшла / Article arrived: 14.01.2018

Схвалено до друку / Accepted: 18.01.2018