



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 4

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2018



Аспекти
публічного
управління
2018 Том 6 № 4

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
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 04/215 від 23.04.2018).

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

Індексується:
Index Copernicus
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.

Видавничий редактор: Лиман Д.С.

Коректор української та російської мов: Дереребра 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.

Гао Тяньмін

к. екон. н., доц. (КНР)

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 (4) 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 № 04/215 dated 23.04.18)

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 administrartion 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.
Gao Tianming	Assoc. Prof. PhD (PRC)
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)
Krynychna 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
Махтаб Джафарі
Взаємозв'язок між виконанням адміністративної системи та національними органами влади: ісламський погляд

С. 14
Серьогіна Т. В.
Категорія «публічна послуга» як об'єкт наукового дослідження

С. 20
Власенко І. М.
Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади

С. 26
Нахкур Т. Ф.
Напрями підвищення ефективності механізмів державного управління ризиками у процесі регулювання інвестиційної діяльності у будівництві

С. 32
Адамов Д. В.
Децентралізований принцип податкової системи: стан та перспективи розвитку інституту єдиного податку

С. 39
Юхненко М. А.
Організаційні напрями удосконалення інституційної моделі казначейської служби України

С. 48
Квітка С. А.
Державне управління взаємодією влади та бізнесу: європейський досвід для України

С. 55
Магась Г. А.
Сутність та зміст поняття ефективності оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України

С. 64
Слоньовський М. В.
Оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління

Contents

P. 5
Mahtab Jafari
The Relationship between Performance of the Administrative System and National Authority of Governments: An Islamic Point Of View

P. 14
Serohina T. V.
Category «public service» as a scientific research object

P. 20
Vlasenko I. M.
Improvement of the organizational legal mechanism of public risk management in the field of construction and operation of facilities during the decentralization of power

P. 26
Nahkur T. F.
Directions of improving the efficiency of mechanisms of the state risk management in the process of regulation of investment activity in construction

P. 32
Adamov D.V.
Decentralized principle of the tax system: the state and prospects of the development of the single tax institute

P. 39
Yukhnenko M. A.
Organizational directions of improving the institutional model of the treasury service of Ukraine

P. 48
Kvitka S. A.
Public administration of the interaction between government and business: European experience for Ukraine

P. 55
Mahas H. A.
Essence and content of the concept of efficiency of operative-official activity of the State border guard service of Ukraine

P. 64
Slonovsky M. V.
Optimality of development of the human potential of the public administration system

The Relationship between Performance of the Administrative System and National Authority of Governments: An Islamic Point Of View

Mahtab Jafari, University of Tehran

Each government consists of two dimensions: 1) a structural dimension that involves policy- and decision-making bodies and, 2) a functional dimension that is a set of government institutions and administrations. Also, national authority in a country is an outcome of three components, including legitimacy, acceptance, and efficiency of its government. The authority of governments is not merely limited to their structural legitimacy and acceptance; but, their functional dimension and the performance of their administrations also play a crucial role in building and strengthening their legitimacy. Therefore, the aim of the present study is to investigate how the administrative system of a government affects its national authority, with an emphasis on the Islamic point of view. To do so, this research has been carried out within the framework of theoretical research with practical purpose. The research method of the current study was descriptive-analytical. In the present study, the relationship between two variables – namely, “administrative system” and “national authority” – has been investigated within the framework of causal research. Due to the theoretical nature of this study, the resources used mostly include documents and library resources. The results of this study indicate that there is a direct and causal relationship between the national authority of governments (effect) and the performance of their administrative system (cause). Also, this relationship reveals how the administrative system affects national authority.

Keywords: Structure and Function of Government; National Authority; Legitimacy; Acceptance; Efficiency of Government

Взаємозв'язок між виконанням адміністративної системи та національними органами влади: ісламський погляд

Махтаб Джафарі, Університет Тегерану

Кожен уряд складається з двох аспектів: 1) структурний аспект, який включає в себе політичні органи та органи відповідальні за прийняття рішень; 2) функціональний вимір, який є сукупністю державних установ та адміністрацій. Крім того, національна влада в країні є результатом трьох компонентів, включаючи законність, прийняття та ефективність її уряду. Повноваження урядів не обмежуються лише їхньою структурною легітимністю та прийняттям; але їх функціональний вимір та ефективність їхніх адміністрацій також відіграють вирішальну роль у формуванні та зміцненні їх легітимності. Тому метою даного дослідження є вивчення того, як адміністративна система уряду впливає на її національну владу, приділяючи особливу увагу ісламській точці зору. Для цього, це дослідження було проведено в рамках теоретичних досліджень з практичним наміром. Метод поточного дослідження був описово-аналітичним. У даному дослідженні було розглянуто взаємозв'язок між двома змінних, а саме: «адміністративна система» та «національна влада» в рамках каузальних досліджень. У зв'язку з теоретичним характером даного дослідження ресурси, що використовуються в основному, включають документи та бібліотечні ресурси. Результати цього дослідження свідчать про прямий та причинний зв'язок між національним органом влади (ефектом) та діяльністю їх адміністративної системи (причиною). Також цей взаємозв'язок показує, як адміністративна система впливає на національні повноваження.

Ключові слова: Структура та функції Уряду; Національний орган; Легітимність; Прийняття; Ефективність уряду

Взаимосвязь между выполнением административной системы и национальными органами власти: исламский взгляд

Махтаб Джафари, Университет Тегерана

Каждое правительство состоит из двух аспектов: 1) структурный аспект, который включает в себя политические органы и органы ответственные за принятие решений; 2) функциональное измерение, которое представляет собой совокупность государственных учреждений и администраций. Кроме того, национальная власть в стране является результатом трех компонентов, включая законность, принятия и эффективность ее правительства. Полномочия правительств не ограничиваются только их структурной легитимностью и принятием; но их функциональное измерение и эффективность их администраций также играют решающую роль в формировании и укреплении их легитимности. Поэтому целью данного исследования является изучение того, как административная система правительства влияет на ее национальную власть, уделяя особое внимание исламской точке зрения. Для этого, это исследование было проведено в рамках теоретических исследований с практическим намерением. Метод текущего исследования был описательно-аналитическим. В данном исследовании были рассмотрены взаимосвязь между двумя переменных, а именно: «административная система» и «национальная власть» в рамках каузальных исследований. В связи с теоретическим характером данного исследования ресурсы, используемые в основном, включают документы и библиотечные ресурсы. Результаты этого исследования свидетельствуют о прямой и причинная связь между национальным органом власти (эффектом) и деятельностью их административной системы (причиной). Также эта взаимосвязь показывает, как административная система влияет на национальные полномочия.

Ключевые слова: Структура и функции Правительства; Национальный орган; легитимность; принятие; эффективность правительства

Introduction

A political system is an integrated entity that is formed specifically from both structural and functional dimensions. A set of factors and institutions that constitute the structural dimension of the government include a set of institutions, such as parliament and other organizations. It is the responsibility of these institutions to formulate policies, policies and macroeconomic strategies as well as determining the principles of its political ideology. In contrast, a group of institutions and systems that undertake the implementation of the government plans and policies in the practical dimension, constitute the functional dimension of the political system. It must be noted that from the Islamic point of view, legitimacy of a political system is provided by two sources. Firstly, it arises from Divine Satisfaction and from the conformity of its ideological framework with religious standards. Secondly, the legitimacy of a political system is provided by the will of the people and the members of society. Hence, from the Islamic point of view, the legitimacy of the government systems has a dual foundation. However, from the non-religious perspectives, it is based solely on the popular and social acceptance of the governments.

Generally, according to the basics and principles of Islam, the efficiency of governments is not confined to their structural legitimacy and acceptance.

But additionally, the functional dimension and the performance of the administrations play a crucial role in building and strengthening the legitimacy of a government. The functional dimension and the performance of the administrations also assure the permanency of the legitimacy and authority of the government over time. This is a truth, not only in the Islamic systems, but also in all political systems and in all eras of history. If we accept the fact that people, as the main aspect of each political system, are the key to authority and survival of governments at any given time, and their assessment of the nature of the system is mainly focused on the performance and administration of the system, and that the performance and administration of the system is the criterion of judgment about the system, the efficiency of the political system will be more salient than the legitimacy and acceptance. There is no doubt that in case of negligence towards the functional dimension of a political system (which is reflected in the performance of its institutions and administrative bodies, and is the criterion of public satisfaction and acceptance), the structural legitimacy of the government will be negated naturally and the general authority of that political system will be abolished. Therefore, the purpose of the current study is to resolve this problem, because regardless of the ideological framework of governments, satisfaction of the people fulfilling their needs is the main

component of authority and legitimacy of political systems. Therefore, according to what was explained above, in the present study, we examine how the administrative system of governments affects their national authority, with an emphasis on the Islamic point of view.

Methodology

This research is a theoretical study due to its nature; however, it can be also an applied research in terms of its purpose. This research has been carried out using a descriptive-analytical method, in order to investigate the relationship between two variables (the administrative system and the national authority) within a causal-inferential framework. Due to the theoretical nature of this study, the resources used in it mostly include documents and library resources.

Findings

Based on the basics and principles of Islam, the desirability of governments is not limited to their structural legitimacy, but is also affected by an axiom that “As one of the most important and influential factors of the desirability of governments, the importance of the functional dimension and performance of the administrative bodies has a crucial role in building, reinforcing and sustaining the authority of governments over time. This axiom is true within all political systems, including both Islamic and non-Islamic political systems. In order to explain this axiom, we firstly need to explain some of the administrative and executive managers’ characteristics from the perspective of Islam. Afterwards, we will describe the concepts, principles, and components of the administrative system in Islam, based on the standpoint of Imam ‘Ail (AS) as reflected in Nahj al-Balagha; we will describe two categories of factors, including structural and behavioral factors:

The Characteristics of Administrative Managers from the standpoint of Islam

1. Knowledge and Faith

Science and knowledge are the key to progress and survival of governments and to the security of communities (Movahedi Nejad, 2004: 100). But, obviously, science cannot be the sole protector against deviance. But, expertise must be accompanied by commitment. According to Qur’an, the management and leadership of the earth and its inhabitants should be in the hands of competent and faithful individuals (Al-Bahi, 1981: 28). Virtue, meaning self-management, makes managers avoid violating the divine boundaries in favor of their personal desires.

2. Conformity of Words and Actions

Regarding the contradictions between words and actions, the Qur’an says O you who have believed,

why do you say what you do not do? (Qur’an (61:2)). This verse revealed on the day of the battle of Uhud, and is about Jihad and Muslims escaping the war; it refers to one of the worst disasters that may occur in an Islamic society.

3. Consultation

In the Qur’an (Surah: Al Imran, Verse: 159), God addresses Prophet Muhammad (AS) and says: consult with your men about the quality of war and act in accordance with the majority vote. Also, Imam Ali (AS) emphasizes on the principle of consultation and says: Guidance leads to increased insight. Therefore, it is necessary for managers to pay special attention to the principle of consultation, so that they can make conscious and fair decisions.

4. Precedence of Mercy over Wrath

Among the attributes of God is his mercy. Although Allah has determined punishment for illegitimate actions, he considers “another chance” on the basis of his mercy and forgiveness (Hamed Moqadam, 1986: 124-125). Regarding the verses of the Qur’an and the Islamic principles, it can be understood that reward and punishment plays an effective role in the development of human personality. On-time application of these two factors can help managers to achieve constructive and productive management.

5. Openness to the principle of negotiation

One of the management skills is the awareness of the texts of debates and negotiations. Exploiting these factors helps managers to be effective and productive (Fisher, 2003: 13). Generally, the use of negotiation techniques is one of the most effective approaches for discovering facts and achieving better outcomes.

6. Politics

In Islamic management, policy is equal to the practical methods which a manager uses to deal with his opponents. It must be mentioned that the Imam Ali’s goal in politics was beyond the achievement of political power, and the basis of the Imam Ali’s diplomacy was a deep commitment to ethical principles and values for performing the Islamic and divine commands (Derakhshe, 1992: 206)

7. Equality

One of the most important requirements that each manager has to fulfil, is to recognize the facilities of organization and government institution as the properties of the people and to avoid personal usage (Nabawi, 2011: 229). Based on the ethics of all religions, violating the equality is always regarded as a great oppression, and those who are oppressive, will be defeated by God’s will.

Concepts, principles and components of the administrative system in Islam, based on the standpoint of Imam Ali (AS) in his book, Nahj al-Balagha

A) Structural Factors

Political Factors

Since autocratic political systems are not selected through the people's vote, they have no accountability to the people, and this is the most important factor for the development of corruption in administrative systems. Hence, in traditional approaches to the administration of government issues, the theory of separation of the administrative system from the political system, in order to prevent the administrative system from being corrupted. According to this theory, managers and employees are not accountable to the people and society. But in the Islamic system, the political system is the basis of the administrative system; so that the correctness and corruption of the administrative system are the results of correctness and corruption in the political system. It should be said that as the public will and supervision affect the formation and sustainability of the divine political system, it also influence the decision-making process and the implementation of plans in the divine administrative system. Monitoring the performance of the administrative system is necessary for preserving the correctness and sustainability of the system (Sheikhi, 2011: 117).

Advisory decision-making

The logic of the Qur'an is that, even if the leader of the society has the highest position among humans (namely, the Prophet Muhammad (AS)), the Islamic community should not rely solely on him. In other words, this dependence should not be to an extent that could lead to destruction of the foundation of the society in case of Prophet Muhammad (AS) not being present (Agha Piroz et al., 2015: 116). Therefore, it is obvious that individual decisions often lead to autocracy and eventually make the whole organization inefficient. Hence, Islam has emphasized advice and consultation with others, in order to undertake the administrative actions correctly. As stated by Imam Ali (AS), anyone who consults with the wise men, will be guided in the right way (Nahj al-Balagha, Saying 173). This indicates that regarding the standpoint of Islam in general and the standpoint of Imam Ali (AS) in particular, people should use opinions of experts and wise men, but final decision must be made by a single person.

Rule of Law

The most important principle in the administration is the adherence of all individuals and especially

managers to the law. Because the factor that sustains the correctness of governments and guarantees their public support is adherence to the law. In this regard, during his deprivation of the government, Imam Ali (AS) reminded managers that: «There are three things that if you honor them and act based on them, you don't need anything else; and if you neglect them, nothing else will benefit you. The three things are implementing the law equally for yourself and the strangers, following God's principles in happiness and anger, and fair and equal distribution of wealth among black and white (Al-Asqalani, 1946: 227).

Transparency

The concealment of issues and subjects from the sight of the people, underlies illegal and criminal actions. generally, if all issues are clear, many problems such as bribery, injustice and potential corruption in the Government, hidden and self-seeking relationships, hidden transactions that cannot be audited, etc. will be vanished and generally, a situation like this increases the efficiency of the governance and management. In this regard, Imam Ali (AS) regarded the transparency of issues as the basis of government. In the beginning of his governance, Imam Ali (AS) stated that: I swear to Allah that I have never concealed any truth, and I have never lied (Nahj al-Balagha, Sermon 16). He also stated that: It is your right and I promise that I will never hide a secret from you, unless during a war (Nahj al-Balagha, Letter 50).

Accountability

Responsibility is a prerequisite of management. This means that anyone is accountable and responsible in accordance with their role. Imam Ali has said, "I recommend you to be afraid of God about what you do at your own responsibility, because you are pledged to it". Every man has a commitment to his own achievement, says God. He says, "God warns you to beware of his punishment. Indeed, to him all will return". Then he says, "Thus, Swear to your God, I will ask all of them about what they were doing". O Servants of God, you know that God will ask you about your actions (Majlesi, 1670: 543).

Organizational Supervision

In order to prevent the employees from violating the laws and offending the rights of the people, as well as to preserve the integrity of the administrative system, monitoring the administrations and the employees of the departments is essential. Imam Ali (AS) wrote a letter to one of his managers and told him: "I heard that you have destroyed useful lands and usurped as much as possible. Send me the details of your account immediately (Nahj al-Balagha, Letter 40).

Improving the livelihood of the employees

The financial problems and poverty underlie many corruptions in the administrative systems. Therefore, one way to prevent administrative corruption from occurring is to improve the livelihood of employees and government managers. In the management methods provided by Imam Ali (AS), this important issue has been considered. Imam Ali (AS) told his commander (Malek Ashtar): Pay them (employees) enough, because it supports them for correcting and improving themselves. This way, they don't need to steal any amount of the public funds, and if they defy your orders or betray you, they will have no justification (Nahj al-Balagha, Letter 53).

B) Behavioral Factors

Impact of people on the correctness of the administrative system

From the standpoint of Islam, without the participation of the people, the administrative system is not properly managed and its correctness cannot be guaranteed (Delshad Tehrani, 2000 b: 111). Islamic government is flourished only by the stability of the people and their full participation in the society. Imam Ali (AS) has tried to keep people away from dominative and submissive positions and to make them have a real presence in all areas (Delshad Tehrani, 2000 a: 111). He said: "don't speak with me the way people speak to arrogant kings. Don't walk away from me, as you walk away from angry people, and don't behave with duplicity and falsification. Don't think that if you express a truth, I'm going to get upset and don't think I'm trying to seem great. Someone who cannot tolerate hearing the truth or a complaint against injustice, would have much more difficulty for acting based on truth and justice. Therefore, don't avoid saying the truth or counseling for justice; because I don't think that I am protected from making mistakes, unless God protects me (Nahj al-Balagha, sermon 216).

Institutionalizing the Culture of Criticism and Openness to Criticism

In order to nurturing the culture of criticism among the people, Imam Ali (AS) recommended his employees to get closer to the individuals who have more explicitness in saying the truth and give constructive criticism, rather than glorifying the current actions and plans (Mohammadi Rey Shahri, 2008: 42-43). Promoting the culture of criticism against managers and organizations will lead to disclosure (and correction) of possible shortcomings and corruptions.

Adherence to Justice

According to the procedural justice, when current procedures of decision-making for the allocation of resources are considered fair by individuals, they will have more motivation for improving their performance (Rezaian, 2014:49). Procedural justice can be also an important factor for getting the people to cooperate and have a profound impact on one's work attitudes in the workplace (Ibid:49).

The principle of justice was one of the most important principles of administration in the management methods offered by Imam Ali (AS). The principle of justice is the criterion of everything; and without acting in accordance with justice, the goals of the Islamic government cannot be achieved. It is the most important principle in social management (Delshad Tehrani, 2000 b: 246). From the standpoint of Imam Ali (AS), justice is important in managing the affairs of administration and he considered justice as the criterion of policy (Tamimi Amedi, 1999: 116). "Justice is the criterion of administration" means that all employees are provided with equal facilities to make progress. Also, in the formulation and implementation of the law, justice and equality must be considered and the differences and advantages must be evaluated on the basis of qualifications and competencies (Delshad Tehrani, 2000 b: 253).

Education

In each society, education has a direct impact on beliefs, ethics, and generally, on behaviors (Mesbah, 2012: 337). In general, education plays a crucial role in informing the people of the corruption of values, malignancy of the powerful individuals and their misuse of power, as well as informing them of the desirable circumstances, values and goals (Ibid:64). In other words, training the employees of the administrations has a central role in the positive development of the administrative system. Imam Ali (AS) said that the origin of any material and spiritual goodness is knowledge; and he considers ignorance as one of the key causes of corruption in any social environment. "Knowledge is the basis of any goodness (Hakimi, 2001: 96), and ignorance is the root of all evils (Ibid:64).

Meritocracy

To achieve efficiency in administrations, employees have to acquire some features such as skills, knowledge, and beliefs. In other words, if incompetent people undertake the management of administrative system, efficiency of the administrations will be reduced. From the standpoint of Islam, managers are trustees for the people. Assigning responsibility and administrative authority to competent individuals, is

one of the important examples of this trusteeship. As God says in Qur'an, "Indeed, Allah commands you to render trusts to whom they are due and when you judge between people to judge with justice" (Qur'an, 4:58). Furthermore, one of the most important principles of the administrative management from the standpoint of Imam Ali (AS) was to consider competence in the process of assigning a responsibility to an individual. Imam Ali (AS) stated that the assigning the responsibilities to incompetent individuals leads to failure and disaster. Imam Ali (AS) addresses the judge appointed by himself and says: the government is a trust, and anyone who betrays in this trusteeship, will be damned by God until the doomsday, and Muhammad (AS) hates anyone who employs a traitor, in this world and in the world hereafter (Mahmoodi, 1997: 36).

Punishment and Reward

The evaluation of employee performance, rewarding the competent employees and punishing the offenders, collectively cause the growth and advancement of committed individuals and correction of the offenders. In a recommendation, Imam Ali (AS) told one of his commanders that: Recognize their efforts through an accurate assessment and never reward someone because of someone else's efforts. Don't underrate the value of their services. The honor and dignity of individuals should not lead to overrating their works, and anonymity of some individuals should not cause you to misprize their great work (Nahj al-Balagha, letter 53).

Generally, other behavioral factors that promote the correctness and improve the performance of the administrative system are as follows:

1. Respecting the clients: Showing respectful and pleasant behavior toward clients;

2. Face-to-face communication with the people: Administrative managers in an Islamic system are obligated to investigate the people's problems directly and closely. In this regard, Imam Ali (AS) says that: The authorities hiding from the people are the origins of lack of awareness among the authorities (Nahj al-Balagha, letter 53);

3. Public Monitoring: From the standpoint of Islam and Nahj al-Balagha, the most effective form of monitoring the performance of administrations is the robust supervision carried out by social masses who believe in Islam and the Islamic government. Hence, social differences, social classes, the type of ideological attitudes, and other factors should not prevent people from monitoring the performance of the administrations and authorities;

4. Judicial factors: fair judgment, prevent

employees from carrying out violations. In this relation, the religion of Islam has emphasized the provision of operators' rights in the judiciary system and monitoring their performance, in order to preserve the correctness of the judiciary and the administrative systems.

From the standpoint of Nahj al-Balagha, the government is a sociopolitical system which is assigned to the ruler or the Governing Council by God and the people, so that social order and improvement will be realized towards material and spiritual well-being of the individual and the society (Navaei and SeyedMoosavi, 2011: 76). Imam Ali (AS) has told the rulers that: don't say that I am a king and you must obey me, as this leads to a retrogression and destruction of the government. Based on the principle that proper and correct management leads to the evolution of individuals, society and government in addition to establishing a political system, Islam has defined the characteristics of the administrative managers and the components governing the administrative system. In accordance with what was presented in this section of the study, these characteristics and components are as follows:

Characteristics of the Administrative Managers: A principled and ethical diplomacy; commitment and expertise; advisory decision-making; appropriate encouragement and punishment, in accordance with the principles of Islam, and with respect to human dignity and dignity as well as the propagation and promotion of justice.

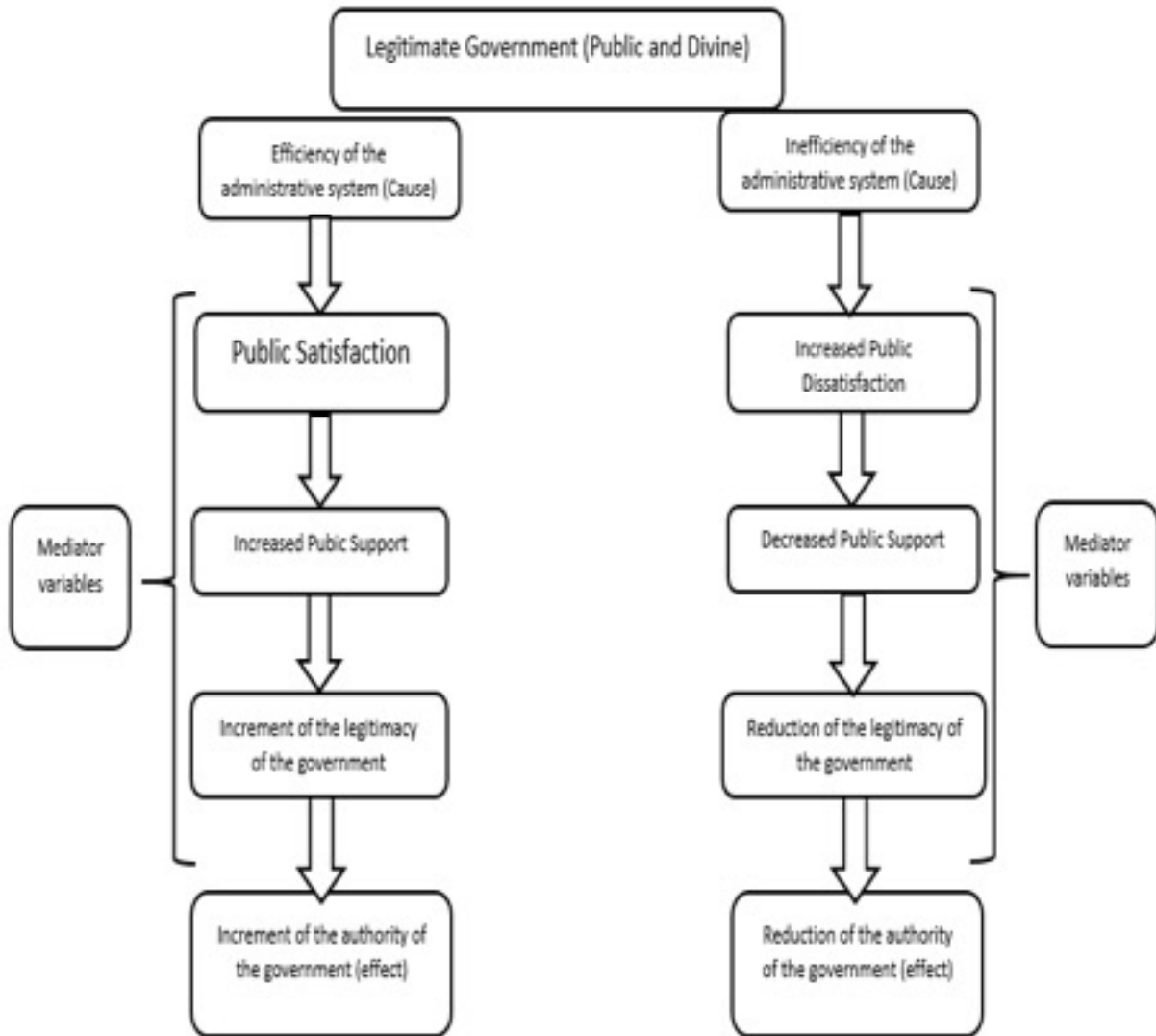
Components governing the administrative system: Rule of law, the correctness and corruption in the government affecting the correctness and corruption of the administrative system, transparency, accountability, organizational supervision, improving the income of employees, the role of people in the correctness of administrative system, institutionalization of criticism and openness to criticism, meritocracy.

Therefore, considering the Islamic principles required for the realization of an efficient political system that causes the development and improvement of the individual and society, we can understand the role of functional dimension and the performance of the administrative system in realizing, strengthening and sustaining the desirability of governments over time. Also, we believe that there is a direct and causal relationship between the administrative system (as the Cause and the Independent Variable) and the national authority of governments (as the Effect and the Dependent Variable); so that increasing the quality

of performance of the administrative system leads to increased national authority of governments and, decreasing quality of the performance of the

administrative system leads to decreased national authority of governments. We described this relationship in the following conceptual model:

Figure 1: Conceptual model of the relationship between performance of the administrative systems in governments and national authority of the governments.



Conclusion

Based on the results of the current study, we found that one of the factors for building legitimacy is the positive performance and efficiency of governments. But it must be explained that according to Islamic teachings and principles, legitimacy and desirability of governments are not confined to the structural legitimacy of the governments. Therefore, since the governments implement their programs and actions through their functional dimension and administrative bodies, it can be stated that the legitimacy of a government depends on both structural and functional dimensions of

the government. We discovered a direct causal relationship between the two variables, including the performance of the administrative system (cause) and the national authority of governments (effect). We used a diagram to describe how the administrative system influences the national authority of governments (Fig. 1).

It must be mentioned that in a significant number of Islamic countries, despite the existence of Islamic principles provided for monitoring the performance of administrative systems, there are deficiencies such as the lack of transparency, accountability, reward and punishment systems, and meritocracy

as well as the weakness of the regulatory structures, and the unfair distribution of wealth, etc. In regard to the understanding the cause of these problems in the administrative system of all countries, including both Islamic and non-Islamic countries, we can mention the basis of the legitimacy of governments. Jean-Jacques Rousseau believes that “if a government and authority is delegated to an individual by the public will, it is legitimate; however, other routes for transmitting the political power are not legitimate”. But from the standpoint

of Nahj al-Balagha, people cannot be the sole origin of legitimacy. Because a society may suffer from intellectual, ethical and practical deviations and the people’s ideas may not be rational, logical, and divine, and corruption may be embodied in the intellectual bases of the community. Indeed, such an issue is quite evident in many of the past and current societies. Obviously, these problems will lead to a reduction in the efficiency, acceptance, legitimacy, and finally the national authority of governments.

REFERENCES

1. Agha Piroz, A., Khedmati, Abu T., Shafeie, A., Beheshti N., & Seyed M. (2015). *Management in Islam. Publication: Research Institute of Hawzah and University.*
2. Alagappa, M. (1995) *Political Legitimacy in Southeast, Asia.* Stanford: Stanford University press.
3. Alam, A. (1999) *Foundations of Political Science.* Tehran: Nay Publishing.
4. Al-Asqalani, Ibn H., & Ahmad, Ibn A. (1946); *Al-Tahzib, Publication: Bairut, Dar Sader; Publishing Volume No. 6*
5. Al-Bahi, M. (1981). *Islam and administration of the government.* Cairo. School of Wahbe, Second Edition.
6. Beatham, D. (2004) *Legalization of Power; translated by Mohammad Abedi Ardakani, Yazd: Yazd University Press.*
7. Dal, R. (1985) *Analysis of Political Science, Translation: Hossein Mozafarian, Tehran: Moteargem Publishing .*
8. Delshad Tehrani, M. (2000 A). *The rule of wisdom: government in Nahj al-Balaghah, Tehran: Darya publication.*
9. Delshad Tehrani, Mostafa (2000 B). *Government of the Sun: Imam Ali’s Political Ideology and Administration methods.* Tehran. Darya Publication.
10. Derakhshe, J. (1992). *Political obstacles of Imam Ali (AS) to the opposition, publishing center of Islamic propaganda organization, first edition.*
11. Dikshit, R. D. (1995) *Political Geography: 2nd ed, New Delhi: Tata McGraw-Hill Pub-Co.*
12. Dose, R. and Lipset, S. M. (1994) *Political Sociology, Translation: Mohammad Hossein Farjad, Tehran: Toos Publishing.*
13. Fisher, R. (2003). *Principles and techniques of negotiation, translation: Masoud Heydari, Tehran: Industrial Management Organization, Sixth Edition.*
14. Hafez N., Mohammad, R. and Morad, K. R. (2014) *Philosophy of Political Geography, Tehran: Strategic Studies Institute.*
15. Hakimi, M. R., Hakimi, A., & Hakimi, M. (2001). *Al-Hayat, Translation: Ahmad Aram, Dalille Ma Publishing.*
16. Hamed Moqadam, A. (1986). *Social traditions in the Holy Qur’an, Mashhad: Islamic Research Foundation.*
17. Hamisi, M. & Ali Khandagh, A. (2011) Investigating the role of political authority in the development of national authority, *Strategic Defense Studies Quarterly, No. 43.*
18. Jaspers, K. (1984) *Confucius, Translated by: Ahmad Samii, Kharazmi Publishing.*
19. Lipset, S. M. (2004) *Encyclopedia of Democracy, Ministry of Foreign Affairs.*
20. Mahmoodi, M. B. (1997). *Nahj al Sa’adah fei mostadrak Nahj al-Balagha. Translated by Aziz Al-Talib. Tehran: Printing and Publishing Organization of Ministry of Culture and Islamic Guidance. Volume No. 5.*
21. Majlesi, M. B. (1670). *Bahar al-Anavr, Publication: dar al-kotob Islamiah, Reprinted in Tehran, Volume No. 3.*
22. Marcuse, H. (2007) *About authority, translation: Mojtaba Golmohammadi and Ali Abbas Beigi, Tehran: Gam Noo Publishing.*
23. Mesbah, M. T. (2012). *Society and History from the Perspective of the Quran, International Publishing Company..*
24. Mir Mohammadi, S. M. and Akbar H. (2011) Iranian Administrative System: An Analysis of Problems and Challenges, *The Perspective of Public Administration, No. 8, pp. 9-22.*
25. Mohammadi Ray Shahri, M. (2008). *Alawi Reform, Qom, Cultural and Informational Institute of Tabian*
26. Motaghi, I. and Farhad K. (2014) Elements of Legitimation in Political Systems, *Political Quarterly, No. 2, pp. 335-350.*
27. Mousa Zadeh, R. (2005) *Administrative Law: General and Iran, Tehran: Mizan Publishing, Seventh Edition.*
28. Nabawi, M. H. (2011). *Islamic Management, Qom: (Center for Publishing Islamic Propaganda Office in Qom Seminary), Sixteenth Edition*
29. Navaei, A. A. and Seyed Hossein M. (2011) The structure of government in Nahj al-Balaghah, *Quarterly of Interpretative Studies, No. 6, pp. 171-194.*
30. *Political science culture.* (2002) Oxford, translation: Hamid Ahmadi, Tehran.
31. Pourahmad, A. (2011) *The Realm and philosophy of Geography, Tehran: University of Tehran press.*
32. Qalamdaran, H. A. (1979) *Government in Islam, Tehran, the Esmailian Press Institute.*

33. Qalibaf, M. B. (2007) *Local government or spatial distribution of political power in Iran*, Amir Kabir Publishing.
34. Rezaeian A. (2014). *Expecting Justice and Justice in the Organization (Advanced Organizational Behavior Management)*, Publishing: Organization for the Study and Compilation of Humanities Books of Universities (samt).
35. Rezaeian, A. (1993) *Principles of Management*, Tehran: Samt Publishing, Fourth Edition.
36. Rezaeian, A. (2000) *Principles of Organization and Management*, Tehran: Samt Publishing.
37. Rothschild, J. (1997) *Observation on Political Legitimacy in Contemporary Europe Political Science Quarterly*.
38. Rousseau, J.-J. (1989) *Social Contract Theory, Translated by: Gholam Hossein Zirakzadeh*, Tehran: Adib Publishing, Seventh Edition.
39. Saadat, M. (2016) Explaining the Foundations of Legitimacy and Its Foundations in the Constitution of Iran, *Quarterly Journal of Lawyers, No. 8*.
40. Sabine, G. (1983) *History of Political Ideas, Translation: Baha'addin Pazargad*, Tehran, Amir Kabir Publishing, Second Edition.
41. Saint, R. (1999) *Authority, Translation: Bagher Parham*, Tehran: Publishing Research Institute of Shirazeh, First edition.
42. Sheikhi, M. H. (2011). Effective factors on the health of administrative systems and the development of moral values in it, *Islam and management research Quarterly, 2*, 99-126.
43. Shirvani, A. (2006). *Persian Translation of Nahj al-Balagha*, Tehran: Dar al-elm Publication. 5th Edition.
44. Tamimi Amedi, Abdul Wahed ibn Mohammad (1987). *Qorarol Hekam and Dorarol Kalem. Translated by Mirza Hasan Khoshnevis*. Qom, Publication of Islamic Propagation Office, Volume No. 1.
45. *The Holy Quran*
46. Yousefi, A. (2001) *The Results of Measuring the Political Legitimacy of the Government in Three Cities in Tehran, Mashhad and Yazd*, PhD Thesis, Tarbiat Modares University.

Mahtab Jafari

M.A. in Political Geography
University of Tehran
16th Azar St., Enghelab Sq., Tehran, Iran

Махтаб Джафарі

Магістр з політичної географії
Університет Тегерану
Вул. Азар, 16, пл. Енгелаб, Тегеран, Іран
Email: winter.556611@gmail.com

Цитування: Джафарі М. Взаємозв'язок між виконанням адміністративної системи та національними органами влади: ісламський погляд / М. Джафарі // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 5-13.

Citation: Jafari, M. (2018). The Relationship between Performance of the Administrative System and National Authority of Governments: An Islamic Point Of View. *Public administration aspects, 6 (4)*, 5-13.

Категорія «публічна послуга» як об'єкт наукового дослідження

Серьогіна Т. В., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена вивченню процесу розвитку поняття «публічна послуга» в незалежній Україні. Виявлено, що від початку найбільшого поширення набуло поняття «управлінська послуга», яке не знайшло подальшого поширення через остаточну термінологічну невизначеність, а також неможливість відокремити при цьому функцію органу публічної влади від послуги, яку він надає. Встановлено, що додатково при цьому використовувалися тотожні за змістом поняття: «державні послуги», «публічні послуги», «громадські послуги», в результаті розроблено підхід, за яким послуги органів публічної влади поділяються на чотири групи: державні, муніципальні, адміністративні та публічні. Публічні при цьому поділяються на державні та муніципальні, в залежності від суб'єкта надання послуги, адміністративні послуги надаються як органами виконавчої влади, так і місцевого самоврядування й являють собою результат здійснення владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону. З'ясовано, що процес становлення поняття «публічна послуга» в Україні відбувається поступово й на сьогоднішній день не завершений. Розкрито підходи європейських країн до інтерпретації поняття, згідно з якими публічна послуга розглядається в якості дій, що мають особливе значення для громадян і які не будуть надаватися, якщо не буде публічного втручання, що пов'язане з відсутністю потенційної можливості отримання прибутку.

Ключові слова: система надання публічних послуг; нормативно-правове забезпечення; суб'єкт надання послуги; управлінська послуга; адміністративна послуга

Category «public service» as a scientific research object

Serohina T. V., Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the study of the development of the concept of «public service» in an independent Ukraine. It was found out that since the beginning the concept of «management service» is one of the most widespread. From a legal point of view, a management service is the creation of organizational conditions for the realization of the right by a citizen or another subject of administrative-legal relations. Instead from the point of view of public administration, «management service» is a result of the functional activity of the state body in the development and implementation of state policy on the regulation of a particular sector of the economy or social life. It was established that in addition was used concepts of the similar content, which amplified the terminological uncertainty. As a result, an approach has been developed in which the services of public authorities are divided into four groups: state, municipal, administrative and public. In this approach, public services are divided into state and municipal, depending on the subject of the service, administrative services are provided both by executive authorities and local self-government. The only kind of public services found in the regulatory framework is administrative services. In the Law of Ukraine «On Administrative Services», the term administrative service is used as a result of exercising power by the subject of the providing of administrative services on the application of a natural or legal person, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and / or duties of such person in accordance with the law.

The process of formation, the concept of «public services» in independent Ukraine can be divided into four stages, the first of which is the stage of domination in the national scientific thought of the concept of «management services». The second stage is the division of services into separate groups - state, municipal, administrative, and all of these groups belong to one group of public services. The third stage (ongoing to date) is characterized by the consolidation and final formulation of the term «public services» as the basic concept of the system of providing services by public authorities. The fourth stage can only be predicted, nevertheless, it is essentially a logical continuation of these three stages, when the legal fixing of the concept takes place.

Keywords: system of public services providing; legal and regulatory framework; subject of services providing; management service; administrative service

Категория «публичная услуга» как объект научного исследования

*Сереегина Т. В., Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Статья посвящена изучению процесса развития понятия «публичная услуга» в независимой Украине. Выявлено, что изначально наибольшего распространения приобрело понятие «управленческая услуга», которое не получило дальнейшего распространения из-за окончательной терминологической неопределенности, а также невозможности отделить при этом функцию органа публичной власти от услуги, которую он предоставляет. Установлено, что дополнительно при этом использовались тождественные по смыслу понятия: «государственные услуги», «публичные услуги», «гражданские услуги», в результате чего разработан подход, согласно которому услуги органов публичной власти разделены на четыре группы: государственные, муниципальные, административные и публичные. Публичные услуги при этом разделяются на государственные и муниципальные, в зависимости от субъекта оказания, административные услуги предоставляются как органами исполнительной власти, так и местного самоуправления и представляют собой результат осуществления полномочий власти по заявлению физического или юридического лица, направленный на приобретение, смену или прекращение прав и / или обязанностей такого лица согласно закону. Раскрыто, что процесс становления понятия «публичная услуга» в Украине происходит постепенно и на сегодняшний день не завершен. Выявлено подходы европейских стран относительно интерпретации понятия, согласно с которыми публичная услуга является действием, которое имеет особое значение для граждан и которые не будут предоставляться, если не будет публичного вмешательства, что связано с отсутствием потенциальной возможности получения прибыли.

Ключевые слова: система оказания публичных услуг; нормативно-правовое обеспечение; субъект оказания услуги; управленческая услуга; административная услуга

Проголошення незалежності України спонукало теоретиків та практиків державного управління до пошуку інструментів переходу на демократичну основу врядування. Під впливом трансформацій опинилася й сервісна діяльність органів публічної влади, що відобразилося в процесах еволюції поняття «послуга». Так, одним із найбільш розповсюджених виступило поняття «управлінська послуга», що з юридичної точки зору представлено як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [4].

З точки зору державного управління «управлінська послуга» постала як результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя. За великим рахунком це є відображенням теоретичної моделі, за якою держава сприймається в якості агентства, що надає послуги на кшталт «захисту й правосуддя» в обмін на податки [16].

Можливість завдяки такому теоретичному концепту спростити сприйняття місця та ролі держави в суспільстві може бути виправдана за певних умов, проте з урахуванням домінантної ролі

послуг, що надаються органами влади, у визнанні суспільством встановленого нею порядку, відтак легітимності влади, уточнення понятійного апарату виступає одним із першочергових завдань сучасних науковців.

Сприяти наближенню розуміння поняття управлінська послуга до сучасних підходів покликані розвідки вітчизняних науковців, які продовжували працювати в даному напрямі, зазначаючи, що «управлінська послуга – це адміністративно-процедурна діяльність, яка здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб. При цьому немає значення чи ці особи зобов'язані звертатися за даною послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи це лише їхнє право, як у випадку з отриманням якоїсь ліцензії» [1, с. 28].

В даному визначенні можна виділити два елементи: по-перше, необхідність наявної ініціативи суб'єкта звернення (у вигляді заяви фізичних та юридичних осіб). Даний елемент дає можливість відокремити процес надання послуги від реалізації функції органа влади, коли здійснюється діяльність, спрямована на задоволення суспільних інтересів поза конкретним суб'єктивним інтересом. По-друге, в цьому визначенні звертає на себе увагу елемент процедурної діяльності, що окреслює

межі реалізації повноважень щодо надання послуги у вигляді сукупності взаємопов'язаних і послідовних дій.

Іншим поглядом на поняття «управлінські послуги», таким, що також зробило певний вклад в еволюцію понятійно-категоріального апарату, було наступне: управлінські послуги – це постійна, доцільна діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в суспільному просторі з метою повної реалізації сутності правової, демократичної держави, її призначення служити потребам та інтересам своїх громадян [12].

Цілком логічним є те, що органи публічної влади створюються з метою реалізації покладених на них функцій, невід'ємним, але вторинним, виступає зобов'язання щодо надання послуг у сфері, до якої вони, власне, належать. І якщо функції органи влади реалізують із метою задоволення суспільних потреб, то послуги, які ними надаються, як зазначається, з метою реалізації призначення служити потребам та інтересам своїх громадян, тобто конкретної потреби особи. Причому акцент робиться на тому, що завдяки задоволенню таких потреб держава реалізує свою сутність як правова й демократична.

В контексті практики надання послуг органами влади дефініція «управлінські послуги» втратила актуальність через остаточну термінологічну невизначеність і неможливість врахування у цьому терміні всіх аспектів сервісної діяльності публічної влади. До того ж паралельно існували й інші поняття, що за змістом не мали чіткого формулювання, що викликало суперечності й дискусійні моменти, такі як «державні послуги», «публічні послуги», «громадські послуги» й т. п., про що зазначає в своєму дослідженні В. Сороко: «як тотожні поняттю «публічні послуги» використовують поняття «державні послуги», «адміністративні послуги», «муніципальні послуги», «громадські послуги» тощо».

Дискусійні питання щодо застосування поняття послуг, які надаються органами публічної влади, виявилися й в нормативно-правовому забезпеченні: «виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг» [7]. Тобто, аналізуючи зазначене положення, можна зробити висновок, що управлінські послуги розглядаються в даному нормативному документі в якості різновиду державних послуг.

Виходячи з зазначеного, виникла необхідність чіткого поділу окремих видів послуг на групи. На сьогоднішній день актуальним є розмежування між державними, муніципальними, адміністративними та публічними групами послуг [11]. Попри доволі різні підходи вчених до трактування понять окремих груп послуг, відносна стабільність спостерігається у сприйнятті масиву публічних послуг як простої сукупності державних (надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами – забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків [10]) і муніципальних послуг, тобто таких, які надаються органами місцевого самоврядування.

Одним із перших нормативних актів, де міститься згадування про публічні послуги, виступає Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [8]: «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг».

Теоретичне обґрунтування такого підходу розкрито в працях І. Коліушка [6], причому серед публічних послуг автором окремо виділені адміністративні послуги, що являють собою передбачену законом розпорядчу діяльність адміністративних органів як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів. В Законі України «Про адміністративні послуги» термін адміністративна послуга вживається в якості результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону [9].

Одразу слід зауважити, що особливості ініціації, регламентації, процедури надання публічних послуг включають в себе, окрім специфіки адміністративних послуг, інші риси, не притаманні останнім. І тут доречно зазначити, що специфіку надання публічних послуг зумовлює, насамперед, понятійний апарат, адже «публічний» (англ. – public) в перекладі з англійської мови трактується як відкритий, загальнодоступний, народний, публічний, громадський, комунальний, національний. Вітчизняні дослідники до сутності поняття «публічний» зараховують розуміння «при-

людний», такий, який відбувається в присутності публіки, людей [3].

З огляду на проведені дослідження, можна зробити висновок щодо процесів еволюції поняття «публічні послуги», адже спершу на теренах незалежної України побудова сервісної держави розглядалася в контексті розвитку системи надання «управлінських послуг». Проте, як показала практика, послуги слід розділити на групи, забезпечуючи тим самим інституційну спроможність органів публічної влади. Сучасний етап характеризується пошуком об'єктивних підходів щодо формулювання поняття «публічна послуга». При цьому варто враховувати думку Карпенка, яка полягає в помилковості «використання понять «публічні послуги» та «адміністративні послуги» як у науці державного управління, так і в практичній діяльності через невідповідність тлумачення їх значень основним засадам новітньої реформи державного управління в Україні, ментальності українського суспільства та вимогам реалізації європейської моделі сервісної держави» [5].

Проте сприяти вирішенню зазначених проблем покликане нормативне врегулювання сфери надання публічних послуг, адекватним підґрунтям при цьому вбачається розробка й прийняття закону «Про публічні послуги», що регулював би засади діяльності всіх елементів системи надання публічних послуг з одного боку, з іншого – відкрив би можливості для залучення інноваційних підходів.

Громадяни Великої Британії, наприклад, отримують публічні послуги на базі Закону «Про публічні послуги» [15], який визначає основні засади відносин, що виникають в процесі надання такої послуги. І попри різницю різниці процесів еволюції категорії «публічні послуги» на вітчизняному ґрунті й у європейських країнах, запровадження в Україні аналогічного законодавчого акту дозволило б враховувати багатогранність відносин у системі надання публічних послуг.

Загалом в країнах Європи надання публічних послуг виступає однією з найважливіших функцій публічної влади, причому «категорія послуг у систему державного управління зарубіжних країн потрапила із бізнесу, де вона є предметом прагматичного інституційного впорядкування» [2, с. 7]. Іншою важливою особливістю становлення категорії «публічна послуга» в зарубіжних країнах виступили процеси переходу суспільства в постіндустріальний етап розвитку. Безсумнівно, заслуговують на увагу численні апеляції науковців до періоду початку постіндустріального суспіль-

ства, коли сфера публічних послуг отримала значний поштовх, що найбільш яскраво проявилось у країнах західної Європи, які відновлювали зруйновану після двох світових воєн економіку. Ці процеси супроводжувалися становленням «держави добробуту», що передбачало спрямування вектору публічної влади на забезпечення соціальних стандартів, причому чим далі – тим стандарти ставали все вищими й аж до сьогодні, коли європейські практики надання публічних послуг є мало не для всього світу прикладом для наслідування.

І якщо вітчизняна практика зводиться до розробки адекватного теоретичного підґрунтя з метою подальшого його втілення в практику надання публічних послуг, понятійний апарат системи надання публічних послуг європейських країн у переважній більшості ґрунтуються на практичних здобутках. Категоріальною основою виступає визначення поняття публічна послуга (англ. – public service) як послуга, що надається урядом людям, які проживають під його юрисдикцією, як безпосередньо (публічним сектором), так і шляхом фінансування послуг (авт. переклад) [13]. Варто зауважити при цьому, що в центрі уваги знаходиться суб'єкт надання послуги – уряд, хоча тут мається на увазі виконавчо-розпорядчі органи державної влади та місцевого самоврядування. Залишаючи поза увагою додаткові аспекти категорії, йдеться про фінансування послуг, при цьому зрозуміло, що воно йде від органу публічної влади й окремо зауважується про те, що інституція може безпосередньо надавати таку послугу, інша можливість полягає в фінансуванні, тобто передачі повноважень щодо надання послуги.

На окрему увагу заслуговує також визначення, за яким публічні послуги розглядаються як набір послуг для великої кількості громадян, що потенційно не передбачають отримання прибутку, чим виправдана участь уряду в їхньому наданні [14]. Із зазначеного стає зрозумілим, що однією з ознак публічних послуг, згідно з підходами європейських науковців, виступає надання / фінансування їх органом публічної влади.

Підтвердженням зазначеної позиції виступає підхід, притаманний понятійно-категоріальному апарату Європейського Союзу, згідно з яким поняття «публічних послуг» трактується в якості послуг загального економічного інтересу (Services of General Economic Interest), тобто дій, які визначаються публічними органами як такі, що мають особливе значення для громадян і які не будуть надаватися (або будуть надаватися за різних умов), якщо не буде публічного втручання [17]. Головним

критерієм послуги, що визначає її приналежність до групи публічних послуг, виступає в даному випадку ненадання її будь-якою інституцією, окрім органів публічної влади.

Отже, в процесі становлення поняття «публічні послуги» в незалежній Україні можна виділити чотири етапи, першим із яких виступає етап домінування у вітчизняній науковій думці поняття «управлінські послуги». Другий етап полягає в розділі послуг на окремі групи – дер-

жавні, муніципальні, адміністративні, причому всі ці групи належать до однієї групи публічних послуг. Третій етап (триває на сьогоднішній день) характеризується закріпленням й остаточним формулюванням терміну «публічні послуги» як базового поняття системи надання послуг органами публічної влади. Четвертий етап можна лише спрогнозувати, тим не менше він, по суті, є логічним продовженням зазначених трьох етапів, коли відбувається законодавче закріплення поняття.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Коліушко І. Б. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Аверьянов, В. П. Тимошук, Р. О. Куйбіда, І. П. Голосніченко. – Київ: Факт, 2001. – 72 с.
2. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / Т. О. Буренко. – Київ, 2011. – С. 20.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. П. Бусел. – Ірпінь: Перун, 2001. – 1440 с.
4. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // *Право України*. – 2003. – № 10. – С. 88.
5. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. В. Карпенко. – Київ, 2016. – 340 с.
6. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – Київ: Факт, 2002. – 260 с.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні : схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 21. – С. 32.
8. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // *Голос України*. – 2012. – № 188.
10. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – Київ: НАДУ, 2008. – 104 с.
11. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – Київ: Факт, 2005. – 88 с.
12. Чаусовська С. Поняття публічних послуг та їх класифікація / С. Чаусовська // *Держава та регіони*. – 2017. – № 1.
13. Gregor Mc / Symposium: The public service as institution // Mc Gregor, B. Eugene, Jr. Campbell, A. Masy, W. John, H. Cleveland – *Public Administration Review*. – 1982. – 42 (4). – P. 304.
14. Grout P. Private delivery of public services / P. A. Grout. – Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.211.8139&rep=rep1&type=pdf>
15. Public Services (Social Value). – Retrieved from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents>
16. North D. C. Transaction costs, institutions, and economic history / D. C. North // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. – 1984. – V. 140. – № 1.
17. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP. – Retrieved from: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sgei.pdf

REFERENCES

1. Koliushko, I.B., Averianov, V.B., Tymoshchuk, V.P., Kuibida, R.O., & Holosnichenko, I.P. (2001). *Administratyvna reforma dlia liudyny: naukovo-praktychnyi narys [Administrative reform for a person: scientific and practical essay]*. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
2. Burenko, T.O. (2011). *Formuvannya systemy nadannya administratyvnykh posluh orhanamy derzhavnoyi vlady v Ukrayini [Formation of the system of providing administrative services by state authorities in Ukraine]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
3. Busel, V.P. (Eds.). (2001). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language]*. Irpin: Perun [in Ukrainian].
4. Holosnichenko, I. (2003). *Pravove rehulyuvannya nadannya derzhavnykh upravlins'kykh posluh ta vyrishennya administratyvnykh sporiv [Legal regulation of the provision of state administrative services and the resolution of administrative disputes]*. *Pravo Ukrayiny*, 10, 88 [in Ukrainian].
5. Karpenko, O.V. (2016). *Mekhanizmy formuvannya ta realizacii servisno-orientovanoi derzhavnoi polityky v Ukraini [Mechanisms of the formation and implementation of service-oriented state policy in Ukraine]*. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

6. Koliushko, I.B. (2002). *Vykonavcha vlada ta problemy administratyvnoyi reformy v Ukraini* [Executive power and problems of administrative reform in Ukraine]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
7. Konceptsiya administrativnoï reformy v Ukraini: skhvalena Ukazom Prezidenta Ukraïni vid 22 lipnya 1998 r. № 810/98 [The Concept of Administrative Reform in Ukraine: Approved by the Decree of the President of Ukraine from July 22, 1998, № 810/98]. (1999). *Oficijnij visnik Ukrainy*, 21, 32 [in Ukrainian].
8. *Kontseptsiya rozvytku systemy nadannya administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoyi vlady : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 15 lyut. 2006 r. № 90-r* [Concept of Development of the System of Provision of Administrative Services by the Executive Bodies: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of February 15, 2006 № 90-p]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
9. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrayiny vid 06.09.2012 r. № 5203-VI [About administrative services: Law of Ukraine from September 6, 2012 № 5203-VI]. (2012). *Holos Ukrayiny*, 188 [in Ukrainian].
10. Soroko, V.M. (2008). *Nadannya publichnykh posluh orhanamy derzhavnoyi vlady ta otsinka yikh yakosti* [Providing public services by state authorities and assessing their quality]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
11. Tymoshchuk, V.P., & Kirmach, A.V. (2005). *Otsinka yakosti administratyvnykh posluh* [Assessment of the quality of administrative services]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
12. Chausovs'ka, S. (2017). Ponyattya publichnykh posluh ta yikh klasyfikatsiya [The concept of public services and their classification]. *Derzhava ta rehiony*, 1 [in Ukrainian].
13. Gregor, Mc., Eugene, B., Campbell, Jr., Macy, A., John, W., & Cleveland, H. (1982). Symposium: The public service as institution. *Public Administration Review*, 42 (4), 304.
14. Grout, P. *Private delivery of public services*. Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.211.8139&rep=rep1&type=pdf>
15. *Public Services (Social Value)*. Retrieved from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents>
16. North, D.C. (1984). Transaction costs, institutions, and economic history. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140 (1)
17. *Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP*. Retrieved from: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sgei.pdf

Серьогіна Тетяна Володимирівна

Кандидат державного управління, докторант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного
управління при Президенті України
49000, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Serohina Tetiana V.

PhD at government administration, doctoral student
Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: seregina.dridu@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8402-5958

Цитування: Серьогіна Т. В. Категорія «публічна послуга» як об'єкт наукового дослідження / Т. В. Серьогіна // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 14-19.

Citation: Serohina, T. V. (2018). Kategoria «publichna posluha» yak ob'ekt naukovoho doslidzhennia [Category «public service» as a scientific research object]. *Public administration aspects*, 6 (4), 14-19.

Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади

Власенко І. М., Міжрегіональна академія управління персоналом

Аналізуючи організаційно-правові концепції державного управління ризиками у сфері будівництва в період проведення реформи децентралізації в Україні, зосереджено увагу на сумарному впливі ризиків, що виникають в результаті часткового делегування управлінських повноважень органам влади на місцях та тих, що безпосередньо пов'язані з державним адмініструванням ризиків у галузі будівництва та експлуатації споруд. Доведено, що кожен регіон має свої пріоритети в управлінні ризиками будівництва і вони можуть суперечити не тільки інтересам інших регіонів, але й державній політиці. Це може призвести навіть до банкрутства територій, коли кожен регіон відстоюватиме свої інтереси щодо управління ризиками та запроваджуватиме власну систему саморегулювання містобудівної діяльності в регіоні. Нині процес наукового дослідження та вивчення рівня настання ризиків у будівництві, в залежності від регіональних особливостей території, залишається білою плямою у плануванні діяльності органів місцевої влади. Мова йде про формування практики державного управління ризиками, що зазнають змін, у будівництві внаслідок децентралізації влади як результат проведення ряду маркетингових досліджень як всередині галузі, так і на зовнішньому ринку. Відмічено, що результат децентралізаційної реформи міг би бути кращим, якби були проголосовані необхідні конституційні зміни для розвитку місцевого рівня управління. Обґрунтовано положення, що основними завданнями органів державної влади у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації є: територіальна організація влади щодо забезпечення надійності та безпеки об'єктів будівництва та експлуатації споруд; встановлення вимог до реформ регіональної політики, що мають забезпечувати належні умови функціонування будівельних підприємств; забезпечення належного науково-технічного рівня та якості будівництва й експлуатації споруд; державне управління землями, природними ресурсами, охороною навколишнього середовища, раціональне використання земель та природних ресурсів; економія матеріальних, енергетичних і трудових ресурсів тощо. Розроблено організаційно-правовий механізм ухвалення державно-управлінських рішень в сфері державної будівельної політики та виявлено його переваги.

Ключові слова: державне управління ризиками; будівельна галузь; реформи регіональної політики; територіальна організація влади; організаційно-правовий механізм ухвалення державно-управлінського рішення в сфері державної будівельної політики

Improvement of the organizational legal mechanism of public risk management in the field of construction and operation of facilities during the decentralization of power

Vlasenko I. M., Interregional Academy of Personnel Management

Analyzing the organizational and legal concepts of state risk management in construction, during the decentralization reform in Ukraine, attention is focused on the overall impact of risks arising from the partial delegation of managerial powers to local authorities and those directly related to the state administration of risks in the field of construction and operation of structures. It is well-proven that every region has the priorities in the management of building risks and they can conflict with not only interests of other regions but also public policy. It can result even in bankruptcy of territories, when every region will defend the interests in relation to a management risks and inculcate the own system of self-regulation of town-planning activity in a region. Presently the process of scientific research and study of level of offensive of risks in building, depending on the regional features of territory, remains a white spot in planning of activity of organs of local-authority. The question is about forming of practice of state administration risks which test changes, in building as a result of decentralization of power, as a result of leadthrough of row of marketings researches, both into industry and at the oversea market. It is noted that the result of decentralization reform could be better if the necessary

constitutional changes were voted for to develop the local level of government. The author substantiates the provision that the main tasks of public authorities in the sphere of construction and operation of facilities, with decentralization, are: the territorial organization of power to ensure the reliability and safety of construction and operation facilities; the establishment of requirements for regional policy reforms that must ensure proper conditions for the functioning of construction enterprises; ensuring the proper scientific and technical level and quality of construction and operation of facilities; state management of lands, natural resources, environmental protection, rational use of land and natural resources, saving material, energy and labor resources and others. An organizational and legal mechanism for the adoption of public-management decisions in the sphere of state construction policy has been developed and its advantages have been revealed.

Keywords: state risk management; construction industry; regional policy reforms; territorial organization of power; organizational and legal mechanism for making state and management decisions in the sphere of state construction policy

Совершенствование организационно-правового механизма государственного управления рисками в сфере строительства и эксплуатации сооружений во время децентрализации власти

Власенко И. Н., Межрегиональная академия управления персоналом

Анализируя организационно-правовые концепции государственного управления рисками в сфере строительства в период проведения реформы децентрализации в Украине, сосредоточено внимание на суммарном воздействии рисков, возникающих в результате частичного делегирования управленческих полномочий органам власти на местах и тех, что непосредственно связанные с государственным администрированием рисков в области строительства и эксплуатации сооружений. Отмечено, что результат децентрализованных реформ мог бы быть лучшим, если бы были проголосованы необходимые конституционные изменения для развития местного уровня управления. Доказано, что каждый регион имеет свои приоритеты в управлении рисками строительства и они могут противоречить не только интересам других регионов, но и государственной политике. Это может привести даже к банкротству территорий, когда каждый регион будет отстаивать свои интересы относительно управления рисками и внедрять собственную систему саморегулирования градостроительной деятельности в регионе. В настоящее время процесс научного исследования и изучения уровня наступления рисков в строительстве в зависимости от региональных особенностей территории остается белым пятном в планировании деятельности органов местной власти. Речь идет о формировании практики государственного управления рисками, которые испытывают изменения, в строительстве в результате децентрализации власти как результат проведения ряда маркетинговых исследований как внутри отрасли, так и на внешнем рынке. Обосновано положение, что основными задачами органов государственной власти в сфере строительства и эксплуатации сооружений при децентрализации есть: территориальная организация власти по обеспечению надежности и безопасности объектов строительства; установление требований к реформам региональной политики, что должны обеспечивать надлежащие условия функционирования строительных предприятий; обеспечение надлежащего научно-технического уровня и качества строительства и эксплуатации сооружений; государственное управление землями, природными ресурсами, охраной окружающей среды, рациональное использование земель и природных ресурсов, экономия материальных, энергетических и трудовых ресурсов и другие. Разработан организационно-правовой механизм принятия государственно-управленческих решений в сфере государственной строительной политики и выявлены его преимущества.

Ключевые слова: государственное управление рисками; строительная отрасль; реформы региональной политики; территориальная организация власти; организационно-правовой механизм принятия государственно-управленческих решений в сфере государственной строительной политики

Постановка проблемы.

На сучасному етапі реформаційних процесів, що передбачає формування нової системи органів регулювання у будівельній сфері, виникає потреба переосмислити систему існуючих регуляторних органів

з урахуванням світової практики та наукового обґрунтування. Також важливою складовою означеного процесу є децентралізація державного регулювання на принципах субсидіарності, що за ними компетенція центральних органів державної влади поступово отримує характер додаткової,

Розвиток ефективних інститутів державної влади в Україні практично неможливий без глибокого наукового обґрунтування та практичного застосування нових моделей формування публічної політики управління ризиками у виробничих процесах та суспільних відносинах будівельної галузі, що концентруються у сфері діяльності державних інституцій, публічних та приватних осіб [2]. Будівельні об'єкти піддаються різним ризикам, на всіх етапах життєвого циклу проекту, тому організаційно-правовий механізм державного управління ризиками має передбачати шляхи та засоби уникнення бюрократичної неефективності будівельного процесу на кожній його стадії, забезпечуючи при цьому мотивацію для працівників як низького, так і високого рівнів

Використовуючи досвід управління ризиками у будівництві під час децентралізації, ми дійшли висновку, що жорсткі та застарілі централізовані методи управління, такі як «командування та контроль», починають змінюватися на гнучкіші методи в роботі, що пов'язані з покращенням організаційних процедур будівництва, меншими витратами на обробку і обмін інформацією та знаннями. Державне управління ризиками у будівництві під час децентралізації потребує «нової ментальності управління проектами», що пояснюється існуванням відносної автономії працівників та менеджерів будівельних проектів на місцях, легшим доступом до ресурсів будівництва, зменшенням ризиків та невизначеностей, посиленням організаційних та глобальних мереж комунікації [3, с. 7661]. Тобто управління будівельними ризиками під час децентралізації має свої специфічні особливості, адже, якщо дати частину повноважень на місця, а органи місцевої влади самі все вирішуватимуть, не забезпечивши при цьому чіткого державного механізму контролю управління ризиками у будівництві, це призведе до хаосу.

У сучасному світі так багато інформації, що чиновник у центральному апараті не зможе все контролювати і приймати зважені рішення самостійно. Тому частковим вирішенням цього і є децентралізація, що передбачає передачу частини повноважень місцевим органам влади. Для цього потрібно розробити чітку процедуру, порядок того, як ці повноваження передаватимуться та реалізовуватимуться з метою підвищення функціональної та економічної самостійностей місцевих органів влади щодо організаційно-правового механізму управління ризиками у будівництві. При цьому місцеві органи влади повинні створю-

вати умови для мінімізації ризиків у будівництві з метою розвитку галузі, забезпечуючи зменшення розмірів можливого збитку або ймовірності настання несприятливих подій. У цьому напрямку місцевим органам влади необхідно, насамперед, здійснювати попереджувальні заходи, що під ними пропонується розуміти: різні способи підвищення безпеки будинків і споруд; установку систем контролю й моніторингу їх технічного стану, протипожежних пристроїв; проведення навчання персоналу щодо поведінки в екстремальних ситуаціях і т. д. [4, с. 29].

Будівельні проекти можуть мати абсолютно різні характеристики ризику, в різних регіонах країни. Важко оцінити ці ризики та встановити взаємозв'язок між ними, більше того це практично неможливо для більшості будівельних проектів, особливо, коли відсутні необхідні обсяги інформації та часу. У даному випадку надзвичайно важливим стає визначення та контроль факторів виникнення ризику на регіональному рівні і розробка дієвої методики аналізу ймовірності їх настання з оцінкою можливого впливу на них [5]. Для цього суб'єкт управління ризиками – орган місцевої влади – може бути представлений вже не в цілому, а диференційовано, тобто як сукупність районних, обласних органів державної влади, між якими розподілені різні види державної діяльності.

Загалом аналіз нормативно-правового поля ЄС, що регулює будівельну діяльність, дає змогу зробити висновки про значну кількість Директив і нормативів, що визначають відносини у сфері будівництва та децентралізацію державного управління ризиками, що притаманні будівельній сфері. Аналіз інституційної складової державного регулювання під час децентралізації в європейських країнах свідчить про достатню розвиненість органів державного регулювання. До них належать міністерства, комісії асоціацій будівельників, архітекторів, інженерів тощо. Наприклад, для США притаманна децентралізована модель державного регулювання, там немає єдиного федерального закону, що би регулював страхову діяльність у будівництві. Також відсутній єдиний федеральний орган страхового нагляду. Ці функції забезпечуються на рівні штатів [6; 7, с 74-76]. Асоціації як саморегульовані організації поряд із державними органами регулювання будівельної сфери відіграють важливу роль у процесі інформаційного забезпечення будівельної діяльності та законодавчої ініціативи. Ці інституції розробляють пропозиції щодо формування нормативно-правових актів,

видають різні інструкції та положення, пропагують передовий досвід, організують підвищення кваліфікації, конференції та інші публічні заходи.

З огляду на зазначене для України важливим є визначення будівельної галузі як однієї зі стратегічних сфер економіки, що потребує визначення базових методів державного регулювання у сфері будівництва, у контексті імплементації законодавства ЄС. Зокрема, на сьогодні необхідно:

- продовжити процеси децентралізації будівельної діяльності в частині зменшення бюрократичних процедур, але, водночас, посилити контроль за якістю будівельної продукції з урахуванням положень директив ЄС;

- вдосконалити національне законодавство, що регулює будівельну діяльність, в частині врахування норм Регламенту (ЄС) № 305/2011, що встановлює основні технічні вимоги до об'єктів будівництва впродовж усього їх життєвого циклу, а також до порядку (процедур) технічної апробації будівельної продукції з метою її реалізації на ринку будівельних споруд.

- врахувати у державному законодавстві норми і положення Регламенту Комісії (ЄС) № 1062/2013, що забезпечить стандартизацію документації, що надається за результатами здійснення оцінки відповідності будівельної продукції технічним стандартам щодо експлуатації;

- покращити процедури притягнення до відповідальності за порушення норм та стандартів будівельної діяльності органами місцевої влади, самоврядними організаціями, а також забезпечити посилення контролю за їх діяльністю з боку центральних органів державної влади;

- сприяти розвитку саморегульованих організацій, що зможуть посилити контроль за якістю будівельних товарів та послуг;

- стимулювати подальший розвиток механізмів державного децентралізованого контролю на місцях за сферою будівельної діяльності у відповідності до європейського законодавства.

З урахуванням перерахованих вище заходів можна узагальнити, що учасникам при здійсненні будівництва необхідно проаналізувати ймовір-

ність виникнення ризиків, їх вплив на реалізацію інвестиційного проекту, а також способи уникнення ризику чи зменшення його впливу на результативність будівельної діяльності, в цілому [8; 9; 10]

Таким чином, ефективність системи організаційно-правового механізму державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади, повинна бути відносно високою, адже саме місцеві органи виконавчої влади мають безпосередній і щоденний контакт із представниками будівельної галузі та громадянами. Більше того, даний рівень державного управління є сприйнятливим до впровадження принципів ризик-менеджменту.

Висновки. Виявлено, що складовою частиною децентралізованої системи управління є регіони, що їх ради виконують певні функції центральних органів влади і сприяють координації діяльності центральних і місцевих органів влади щодо реалізації політики розвитку підконтрольної території. Проведений у статті аналіз показав необхідність контролю та зниження ризиків, пов'язаних зі створенням та експлуатацією об'єктів нерухомості. У більшості країн світу нині існують у тій або іншій формі системи забезпечення безпеки будівельних об'єктів. Питання стандартизації у галузі будівництва є таким, що вирішується на різних рівнях публічного управління. Визначна їх особливість – реалізація принципу попередження збитків шляхом чіткої регламентації робіт на всіх стадіях життєвого циклу продукції, особливо на стадії проектування. Виходячи з необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимального обсягу функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, зазначено, що існує потреба в продовженні реформування організаційно-правового механізму ухвалення державно-управлінських рішень у сфері державної будівельної політики. Отже, такий стан вимагає глибокого дослідження передумов і можливих наслідків зміни повноважень, а також шляхів уникнення суттєвих ускладнень при передачі державних функцій на нижчі рівні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Пасенюк М. «Інвестиції – ключовий фактор зростання економіки!» (матеріали інтерв'ю) / М. Пасенюк. – Режим доступу: https://ukr.lb.ua/economics/2017/09/22/377268_pasenyuk_investitsii_klyuchoviy.html.
2. Наукова школа управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості. – Режим доступу: <http://iceg.com.ua/pro-gildiyu/naukova-shkola/>
3. Rasim Navas. Decentralized Risk Management in Construction Industries in Kerala // Navas Rasim, Stiffin Benny // International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology. – 2017. – № 6. – P. 7760-7665.
4. Брусенцова Я. «Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування» // Я. Брусенцова. – Харків: Фактор, 2016. – 72 с.

5. Ромат Є. В. «Маркетинг у державному управлінні // Є. В. Ромат // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 4. – С. 32-35.
6. Тітова Н. А. Фінансові аспекти управління ризиками інвестиційного проекту / Н. А. Тітова, А. Ю. Попова // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 7. – С. 76-80.
7. Мелко В. Механізми державного регулювання страхової діяльності в будівельній сфері: дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02 / В. Мелко. – Чернігів, 2017. – 199 с.
8. Слюсаревский Н. Самодетельное регулирование или профессиональное самоуправление / Н. Слюсаревский // Зеркало недели: междунар. общ.-полит. еженед. – 2010. – № 36.
9. Свідрик Т. І. Критерії оцінювання витратомістких показників машинобудівних підприємств : особливості визначення порогових значень / Т. І. Свідрик // Економічні науки. Серія «Облік і фінанси». – 2012. – № 9 (3). – С. 250-257.
10. Стукаленко О. В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності / О. В. Стукаленко // Правова держава. – 2014. – № 17. – С. 32-38.

REFERENCES

1. Paceniuk, M. «*Investytsii – kliuchovyi faktor zrostantia ekonomiky!*» (materialy intepviu) [Investment – key feature of the development of ecology!]. Retrieved from: https://ukr.lb.ua/economics/2017/09/22/377268_pasenyuk_investitsii_klyuchoviy.html [in Ukrainian].
2. *Naukova shkola uppravlinnia ryzykamy pry budivnytstvi ta ekpluatatsii obektiv nepukhomocti* [The scientific course of the introduction of the psychology of construction and the eccentricity of the objects of the non-profit organization]. Retrieved from: <http://iceg.com.ua/pro-gildiyu/naukova-shkola/> [in Ukrainian].
3. Navas, R., & Stiffin, B. (2017). Decentralized Risk Management in Construction Industries in Kerala. *International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology*, 6, 7760-7665.
4. Вруцентсова, Я. (2016). «*Povnovazhennia orhaniv mictsevoho samovriaduvannia u sferi mistobuduvannia*» [Authority of local self-government in the field of urban planning]. Kharkiv: Faktor [in Ukrainian].
5. Pomat, Ye.V. (2003). «*Marketynh u derzhavnomu upravlinni*» [Marketing in public administration]. *Marketynh v Ukraini*, 4, 32-35 [in Ukrainian].
6. Titova, N.A., & Popova, A.Yu. (2011). Finansovi aspekty upravlinnia ryzykamy investytsiinoho proektu [Financial aspects of risk management of the investment project]. *Aktualni problemy ekonomiky*, 7, 76-80 [in Ukrainian].
7. Melko, V. (2017). *Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання strakhovoi diialnosti v budivelnii sferi* [Mechanisms of state regulation of insurance activity in the construction industry]. Candidate's thesis. Chernihiv [in Ukrainian].
8. Sliusarevskiy, N. (2010). Samodeiatelnoe rehulyrovanye yly professyonalnoe samoupravlenye [Amateur regulation or professional self-government]. *Zerkalo nedeli*, 36 [in Russian].
9. Svidryk, T.I. (2012). Kryterii otsiniuvannia vytratomistkykh pokaznykiv mashynobudivnykh pidpriemstv: osoblyvosti vyznachennia porohovykh znachen [Criteria for estimating the flow rates of machine-building enterprises: features of definition of threshold values]. *Ekonomichni nauky. Oblik i finansy*, 9 (3), 250-257 [in Ukrainian].
10. Stukalenko, O.V. (2014). Teoretychni zasady derzhavnoho kontroliu ta nahliadu v sferi budivelnoi diialnosti [Theoretical principles of state control and supervision in the field of construction activity]. *Pravova derzhava*, 17, 32-38 [in Ukrainian].

Власенко Ігор Миколайович

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

Vlasenko Ihor M.

Post-graduate student of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya St., Kyiv, 03039, Ukraine
Email: igor_vlasenco@ukr.net

Цитування: Власенко І. М. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади / І. М. Власенко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 20-25.

Citation: Serohina, T. V. (2018). Udoskonalennia ophanizatsiino-ppavovoho mexanizmu depzhavnoho uppravlinnia pyzykamy u sferi budivnytstva ta ekpluatatsii spopud pid chas detsentralizatsii vlady [Improvement of the organizational legal mechanism of public risk management in the field of construction and operation of facilities during the decentralization of power]. *Public administration aspects*, 6 (4), 20-25.

Напрями підвищення ефективності механізмів державного управління ризиками у процесі регулювання інвестиційної діяльності у будівництві

Нахкур Т. Ф., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті доведено, що важливою умовою для економічного зростання країни є знаходження дієвих механізмів у державному регулюванні інвестиційної діяльності у будівництві, для цього необхідно: чітко визначити пріоритети розвитку будівництва на довготерміновий період; забезпечити систему узгодженості й стабільності законодавчої бази, особливо з питань формування та функціонування спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку; зменшити податковий тиск на підприємства, що вкладають ресурси в інвестиційний розвиток будівельної галузі; створити однакові умови конкурентної боротьби; спрямовувати інвестиції у пріоритетні, з погляду ефективності, будівельні проекти; надати урядові гарантії інвесторам і закріпити їх на законодавчому рівні; забезпечити мінімізацію інвестиційних ризиків тощо. Відзначено основні завдання для впровадження ініціатив цифровізації державних установ у процесі державного регулювання інвестиційною діяльністю у будівництві. В результаті проведеного наукового дослідження розроблена організаційно-економічна модель державного механізму залучення інвестицій у будівництво України, що відрізняється від вже існуючих системним об'єднанням основних компонентів інвестиційної діяльності в будівництві (мета, суб'єкти, об'єкти); врахуванням міжнародних напрямів державного регулювання галузі, методів формування інвестиційної політики в галузі будівництва; врахуванням сучасних концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України, затвердженої урядом на найближчі два роки. Зазначено, що для вирішення житлової проблеми, по-перше, потрібно створити сприятливі умови для діяльності компаній, що займаються будівництвом, проектуванням та реконструкцією житлових будівництв. Ці умови включають удосконалення системи кредитування будівництва житла (зокрема комерційних об'єктів), корпоративних та грошових фондів, залучення додаткових міжнародних ресурсів тощо. Перспективними елементами розвитку житлової політики є створення іпотечних, житлових кредитів, страхових компаній та інших структур ринку, що дають можливість фінансувати будівництво житла. Звичайно, неможливо повністю впровадити нову житлову політику без реформування системи заробітної плати, що дозволило б створити умови для зацікавленості населення у використанні своїх доходів та заощаджень для будівництва, придбання, оренди житла.

Ключові слова: механізми державного регулювання ризиками; будівництво; інвестиційна політика; цифрові інфраструктури; організаційно-економічна модель державного механізму залучення інвестицій в будівництво України

Directions of improving the efficiency of mechanisms of the state risk management in the process of regulation of investment activity in construction

Nahkur T. F., Interregional Academy of Personnel Management

The article proves that an important condition for the economic growth of the country is to find effective mechanisms in the state regulation of investment activity in construction, for this it is necessary: to clearly define the priorities for the development of construction for the long-term period; to ensure a system of coherence and stability of the legislative framework, especially on the formation and functioning of special economic zones, territories for priority development; to reduce the tax burden on enterprises investing resources in the investment development of the construction industry; create equal conditions for competition; to direct investment in priority construction projects in terms of efficiency; provide government guarantees to investors and consolidate them at the legislative level; to ensure minimization of investment risks and the like. It was noted that the main tasks of implementing the initiatives of digitalization of state institutions in the process of state regulation of investment in construction. As a result of the conducted research, the organizational and economic model of the state mechanism for attracting investments in the construction of Ukraine has been developed, which differs from the existing components of investment activity in construction (goal, subjects, objects) by the system association, taking into account international directions of state regulation of the industry,

methods of forming investment policy in the field of construction; taking into account the modern concept of the development of the digital economy and the society of Ukraine, approved by the government for the next two years. It is noted that in order to solve the housing problem, first of all, it is necessary to create favorable conditions for the companies involved in the construction, design and reconstruction of residential buildings. These conditions include improving the system of crediting housing construction (including commercial objects), corporate and monetary funds, attracting additional international resources, etc. Promising elements of housing policy development are the creation of mortgage, residential loans, insurance companies and other market structures that make it possible to finance housing construction. Of course, it is impossible to fully implement a new housing policy without reforming the wage system, which would create conditions for the interest of the population in using their incomes and savings for the construction, acquisition, and rental of housing.

Keywords: mechanisms of state risk management, construction; investment policy; digital infrastructures; organizational and economic model of the state mechanism for attracting investments in the construction of Ukraine

Направления повышения эффективности механизмов государственного управления рисками в процессе регулирования инвестиционной деятельности в строительстве

Нахкур Т. Ф., Межрегиональная академия управления персоналом

В статье доказано, что важным условием для экономического роста страны есть нахождение действенных механизмов в государственном регулировании инвестиционной деятельности в строительстве, для этого необходимо: четко определить приоритеты развития строительства на долгосрочный период; обеспечить систему согласованности и стабильности законодательной базы, особенно по вопросам формирования и функционирования специальных экономических зон, территорий приоритетного развития; уменьшить налоговое давление на предприятия, вкладывающие ресурсы в инвестиционное развитие строительной отрасли; создать равные условия конкурентной борьбы; направлять инвестиции в приоритетные, с точки зрения эффективности, строительные проекты; предоставить правительственные гарантии инвесторам и закрепить их на законодательном уровне; обеспечить минимизацию инвестиционных рисков и тому подобное. Отмечено основные задачи внедрения инициатив цифровизации государственных учреждений в процессе государственного регулирования инвестиционной деятельностью в строительстве. В результате проведенного научного исследования разработана организационно-экономическая модель государственного механизма привлечения инвестиций в строительство Украины, что отличается от уже существующих системным объединением основных компонентов инвестиционной деятельности в строительстве (цель, субъекты, объекты); учетом международных направлений государственного регулирования отрасли, методов формирования инвестиционной политики в области строительства; учетом современных концепции развития цифровой экономики и общества Украины, утвержденной правительством на ближайшие два года. Отмечено, что для решения жилищной проблемы, во-первых, нужно создать благоприятные условия для деятельности компаний, занимающихся строительством, проектированием и реконструкцией жилых строений. Эти условия включают совершенствование системы кредитования строительства жилья (в том числе коммерческих объектов), корпоративных и денежных фондов, привлечения дополнительных международных ресурсов и тому подобное. Перспективными элементами развития жилищной политики есть создание ипотечных, жилищных кредитов, страховых компаний и других структур рынка, что дают возможность финансировать строительство жилья. Конечно, невозможно полностью внедрить новую жилищную политику без реформирования системы заработной платы, что позволило бы создать условия для заинтересованности населения в использовании своих доходов и сбережений для строительства, приобретения, аренды жилья.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования рисками; строительство; инвестиционная политика; цифровые инфраструктуры; организационно-экономическая модель государственного механизма привлечения инвестиций в строительство Украины

Постановка проблеми.

На сьогоднішній день виведення економіки України із кризи та підвищення ефективності її функціонування потребує від держави не лише реструктуризаційних змін за допомогою реформ в усіх галузях, але й удосконалення механізмів державного регулювання цими змінами. Важливою умовою для економічного зростання країни є знаходження дієвих механізмів у державному регулюванні інвестиційної діяльності у будівництві, що є вагомою сферою промисловості країни.

Аналіз досліджень і публікацій.

Розробленню напрямів підвищення організаційно-правового забезпечення інвестиційної державної політики у галузі будівництва має передувати ретельний аналіз складних проблем та причин, що призводять до низької ефективності економіки. Вивченням цих проблем і наданням рекомендацій щодо їх подолання займаються такі вітчизняні вчені, як В. Анін, А. Беркута, О. Білега, О. Волкова, А. Гойко, Ж. Крисько, Л. Левіт, І. Молчанов, О. Непомнящий, Т. Одаренко, Р. Подольський, П. Рогожина, В. Рудницький, Б. Сенів, В. Сєвка, О. Шевчук, та ін. Державне регулювання економіки, насамперед, має забезпечити її сталий розвиток. Процес регулювання економіки потребує розробки конкретних заходів (економічних, політичних, соціальних), що спрямовані на стабілізацію та зростання доходів державного бюджету й зменшення видатків.

Мета дослідження – виявлення нових тенденцій і закономірностей розвитку інвестиційної політики у будівництві та розробка підходів до удосконалення механізмів державного управління ризиками у процесі регулювання інвестиційної діяльності у будівництві.

Виклад основного матеріалу.

Для покращення інвестиційного клімату в Україні необхідно зробити все можливе, щоб іноземні інвестори не боялися вкладати кошти в економіку нашої країни, зокрема: чітко визначити пріоритети розвитку будівництва на довготерміновий період; забезпечити систему узгодженості й стабільності законодавчої бази, особливо з питань формування та функціонування спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку; зменшити податковий тиск на підприємства, що вкладають ресурси в інвестиційний розвиток будівельної галузі; створити однакові умови конкурентної боротьби; спрямовувати інвестиції у пріоритетні, з погляду ефективності, будівельні проекти; надати урядові гарантії інвесторам

і закріпити їх на законодавчому рівні; забезпечити мінімізацію інвестиційних ризиків тощо. Я вважаю, що саме всі ці чинники будуть сприяти стабільному розвитку будівельної галузі в нашій державі. Сама ж галузь принесе мільйонні чи навіть мільярдні прибутки вітчизняній економіці.

На сучасному етапі розвитку країни безсумнівною є важливість впливу інновацій на ріст економічних показників країни. Необхідність переходу України на сучасну інноваційну модель економічного розвитку визначена на державному рівні, що дозволить не лише стабілізувати рівень розвитку національної економіки, але й підвищити експортний потенціал країни, розв'язати ряд соціальних проблем суспільства, сприятиме дотримувannya міжнародних екологічних стандартів у виробництві, надаючи національному виробнику статусу конкурентоспроможності на світовому ринку. На сьогоднішній день, враховуючи посилення інформатизації виробництва у світі, уряд України обрав шлях цифрової трансформації з метою стимулювання економіки країни та залучення інвестицій у найбільш перспективних сферах, у тому числі і в будівництві. Основними завданнями для проведення такої державної політики є наступне:

- подолати цифрову нерівність;
- поглибити співпрацю з ЄС у цифровій сфері;
- розбудова інноваційної інфраструктури країни цифрових перетворень.

Для забезпечення реалізації ініціатив «Цифрового порядку денного України 2020» (цифрова стратегія) 17 січня 2018 року урядом країни було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затверджено план заходів щодо її реалізації. Однак поки що стан вітчизняної інноваційної діяльності характеризується науковцями як кризовий та невідповідний високим стандартам розвинених країн, що є результатом недостатньої активної та передбачуваної державної інвестиційної політики, дефіцитом державного фінансування науково-технічного потенціалу, зниженням попиту на наукові досягнення з боку держави і сектора реального бізнесу [1, 2]. Інноваційна діяльність у сфері будівництва полягає у використанні наукових розробок та досліджень для забезпечення державного регулювання цін, які можна поділити на прямі (встановлення фіксованих цін, застосування граничних цін, заморожування цін, декларування зміни цін тощо) та непрямі (застосування граничних нормативів рентабельності, пільгове оподат-

кування та кредитування, диференціація ставок ввізного мита та ін.) [3; 4, с. 21-25].

Основними напрямками реформування системи регулювання будівництва є:

1. Посилення конкуренції.
2. Ліцензія на діяльність будівельних компаній.
3. Бюджетне та фінансове регулювання.
4. Оподаткування будівельних компаній.
5. Застосування посиленних стандартів до періоду будівництва об'єкта.
7. Ціноутворення.
8. Іпотечне кредитування.
9. Диверсифікація [5].

Пріоритетні напрями інноваційної діяльності підприємств будівельного комплексу України складаються зі стратегічних та середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності:

- стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності – розраховані на тривалу перспективу (не менше 10 років);
- середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності – розраховані на реалізацію протягом найближчих трьох – п'яти років.

Узагальнюючи все вищесказане, можна говорити про те, що складовими інноваційної діяльності підприємств будівельної галузі є: винахідницька та раціоналізаторська діяльність виробничо-господарських підприємств галузі; розробка та виробництво інноваційної будівельної продукції; впровадження нових ідей та знань у сфері управління організацією, що мають позитивні соціальні ефекти; інжинірингова діяльність; проведення маркетингових досліджень; проведення пропаганди результатів інноваційної діяльності у сфері будівництва та поширення науково-технічної інформації [6]. Нове житлове законодавство має сприяти підвищенню рівня будівництва шляхом поєднання ринкових та державних регламентів. Іншими словами, воно повинно підтримувати необхідність забезпечення людей житлом, поєднавши дві системи: систему формування державних ринкових відносин та систему державного регулювання організації управління будівництвом на місцевому рівні [7].

Надійна інвестиційна політика в галузі будівництва (на основі залучення широкого кола дже-

рел інвестицій) є сукупністю економіко-правових відносин з приводу державного управління параметрами інвестиційного процесу, яка за допомогою фінансових важелів сприятиме розвитку державного виробництва в Україні та формуванню майбутньої моделі економіки після виходу із кризи [8]. Також хотілося б відзначити той факт, що в умовах економічної нестабільності стає актуальним розширення джерел фінансування інвестиційних проектів (змішане фінансування), упровадження системи страхового інвестування, адже останнє впливає на розвиток багатьох інших сфер народного господарства та виступає одним із показників динаміки розвитку національної економіки в цілому [9, 10].

В результаті проведеного наукового дослідження нами була розроблена організаційно-економічна модель державного механізму залучення інвестицій у будівництво України, яка представлена схематично далі (рис. 1). В процесі розробки моделі були системно об'єднані основні компоненти інвестиційної діяльності в будівництві (мета, суб'єкти, об'єкти), враховані напрями державного регулювання галузі, методи формування інвестиційної політики в галузі будівництва та показані шляхи взаємодії характерних засобів щодо державного регулювання. Звертаємо увагу на те, що в узагальненій моделі відображено розроблений раніше механізм управління ризиками для процесу державного регулювання інвестиційної діяльності для застосування у галузі будівництва України та вказані сфера його застосування. Також має своє відображення застосування проектів цифровізації в концепції трансформації та удосконалення представленого механізму управління ризиками в межах проведення регулятивної політики інвестиційної діяльності у будівництві. Вважаємо, що розроблена організаційно-економічна модель державного регулювання залучення інвестицій у будівельній галузі, за рахунок впровадження удосконаленого інноваційного державного механізму зі врахуванням сучасних концепцій розвитку цифрової економіки та суспільства України, затвердженої урядом на найближчі два роки, покаже себе як ефективна та буде використана для забезпечення економічного зростання країни.

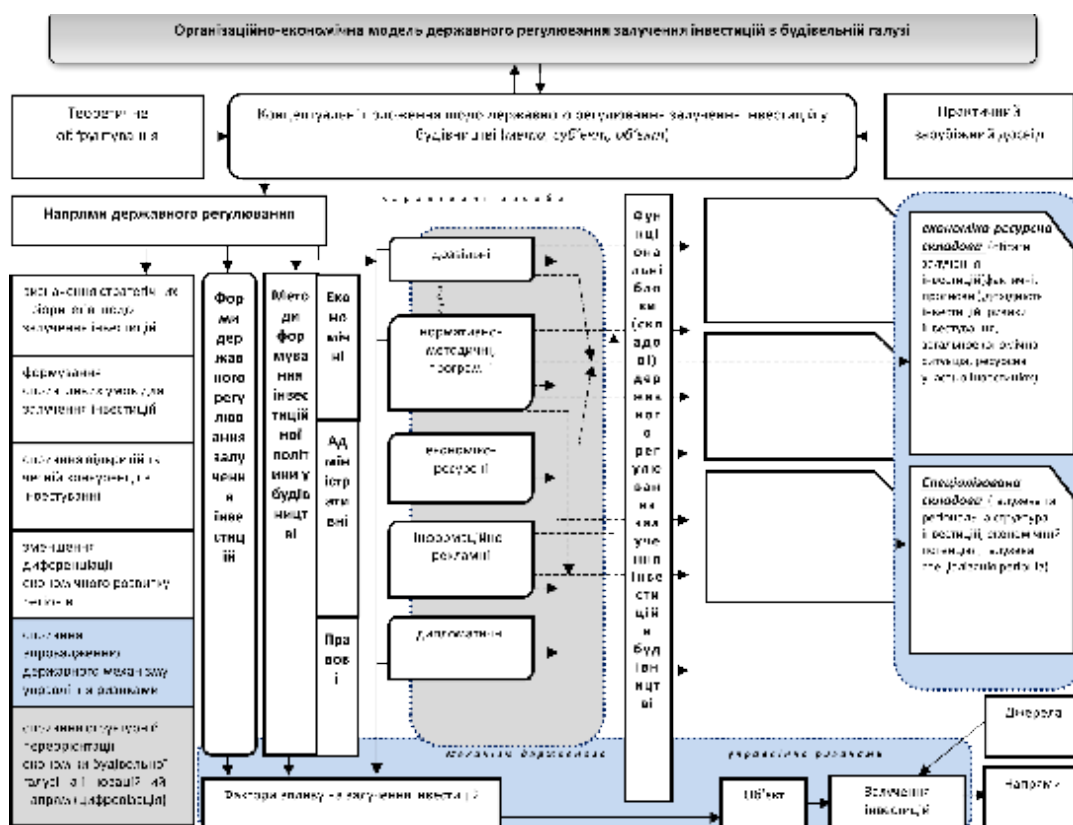


Рис. 1. Організаційно-економічна модель державного регулювання залучення інвестицій в будівель

Висновки.

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що за умов соціально-економічної нестабільності важко вести бізнес, здійснювати діяльність, реалізовувати інвестиційні проекти. Важливим є пошук та впровадження таких механізмів та інструментів господарювання, реалізації інвестиційних проектів, зокрема будівництва житла та його фінансування, які є достатньо стійкими до зовнішніх умов. Необхідно зараховувати зведені забудовниками та їх інвесторами соціальні об'єкти та об'єкти інфраструктури до обсягів пайового внеску місцевим органам влади. Цього не робиться. Як додатковий механізм слід запровадити субвен-

цію із Державного бюджету України, бюджетам місцевих органів влади на оплату зведених забудовниками таких об'єктів за власні кошти, що передаються у комунальну власність.

Подальших розробок та наукових досліджень потребують проблеми вдосконалення механізмів та інструментів фінансування житлового будівництва, зростання економіки, стабілізації гривні, нарощування міжнародних резервів країни, підвищення рівня життя громадян, їх заробітної плати, пенсій, платоспроможного попиту та багатьох інших фундаментальних питань задля соціально-економічної стабілізації. Це стане одним із важелів виходу країни з кризи.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність : навч. посібник / Т. В. Майорова. – Київ: ЦУЛ, 2004. – 376 с.
2. Космидайло І. В. Проблеми інноваційного розвитку в Україні та шляхи їх вирішення / І. В. Космидайло // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – с. 20-27
3. Биба В. В. Стан та перспективи розвитку будівельної галузі України / В. Биба, В. Гаташ // Збірник наукових праць (галузеве машинобудування, будівництво). – 2013. – Т. 2. – №. 4. – С. 3-9.
4. Мазур Г. Ф. Удосконалення механізму державного регулювання та стимулювання розвитку агропромислового виробництва / Г. Ф. Мазур // Економіка України. – 2013. – № 2. – 215 с.
5. Сутність регулювання та методи державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності. – Режим доступу: http://stud.com.ua/19015/ekonomika/regulyuvannya_investitsiyno_budivelnoyi_diyalnosti

6. Про іпотеку: Закон України від 05.06.2003 № 898-IV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/898-15>
7. Проблеми житлового будівництва в Україні та шляхи їх вирішення. – Режим доступу: http://infolibrary.com/content/9103_Problemi_jitloвого_budivnictva_v_Ukraini_ta_shlyahi_ih_virishennya.html
8. Віблій П. І. Фінансове регулювання інвестиційної діяльності корпоративних структур: автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08. / П. І. Віблій; НАН України, Ін-т регіон. дос-лідж. – Львів, 2012. – 23 с.
9. Третяк Г. С. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. / Г. С. Третяк, К. М. Бліщук. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 128 с. –10. Чернуха М. М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання інвестиційною діяльністю в Україні / М. М. Чернуха. – 2011. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

REFERENCES

1. Maiorova, T.V. (2004). *Investytsiina diialnist [Investment activity]*. Kyiv: TsUL
2. Kosmydailo, I.V. (2007). Problemy innovatsiinoho rozvytku v Ukraini ta shliakhy yikh vyrishennia [Problems of innovation development in Ukraine and ways of their solution]. *Aktualni problemy ekonomiky*, 2, 20-27 [in Ukrainian].
3. Byba, V.V., & Hatash, V. (2013). Stan ta perspektyvy rozvytku budivelnoi haluzi Ukrainy [Status and prospects of the construction industry in Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats*, 2 (4), 3-9 [in Ukrainian].
4. Mazur, H.F. (2013). Udokonalennia mehanizmu derzhavnogo rehuliuвання ta stymuliuвання rozvytku ahropromysloвого vyrobnytstva [The continuation of the Mechanism of the dominant mood and the stimulation of the development of agricultural production]. *Ekonomika Ukrainy*, 2 [in Ukrainian].
5. *Sutnist rehuliuвання ta metody derzhavnogo rehuliuвання investytsiino-budivelnoi diialnosti [The essence of regulation and methods of state regulation of investment and construction activities]*. Retrieved from: http://stud.com.ua/19015/ekonomika/regulyuvannya_investitsiyno_budivelnoyi_diyalnosti [in Ukrainian].
6. *Pro ipoteku: Zakon Ukrainy vid 05.06.2003 № 898-IV [On mortgage: Law of Ukrainy from 05.06.2003 № 898-IV]*. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/898-15> [in Ukrainian].
7. *Problemy zhytloвого budivnytstva v Ukraini ta shliakhy yikh vyrishennia [Problems of housing construction in Ukraine and ways to solve them]*. – Retrieved from: http://infolibrary.com/content/9103_Problemi_jitloвого_budivnictva_v_Ukraini_ta_shlyahi_ih_virishennya.html [in Ukrainian].
8. Viblyi, P.I. (2012). *Finansove rehuliuвання investytsiinoi diialnosti korporatyvnykh struktur [Financial regulation of investment activity of corporate structures]*. Extended abstract of candidate's thesis. Lviv [in Ukrainian].
9. Tretiak, H.S., & Blishchuk, K.M. (2011). *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky ta ekonomichna polityka [State regulation of the economy and economic policy]*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
10. Chernukha, M.M. (2011). *Osoblyvosti stanovlennia ta rozvytku administratyvno-pravovoho rehuliuвання investytsiinoi diialnistiu v Ukraini [Features of the formation and development of administrative and legal regulation of investment activity in Ukraine]*. Retrieved from: <http://www.nbu.gov.ua>. [in Ukrainian].

Нахкур Тоомас Феліксович

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

Nahkur Toomas

Post-graduate student of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya St., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: tomas_nachur@ukr.net

Цитування: Нахкур Т. Ф. Напрями підвищення ефективності механізмів державного управління ризиками у процесі регулювання інвестиційної діяльності у будівництві / Т. Ф. Нахкур // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 26-31.

Citation: Nahkur, T. F. (2018). Napriamy pidvyshchennia efektyvnosti mekhanizmv derzhavnogo upravlinnia ryzykamy u protsesi rehuliuвання investytsiinoi diialnosti u budivnytstvi [Directions of improving the efficiency of mechanisms of the state risk management in the process of regulation of investment activity in construction]. *Public administration aspects*, 6 (4), 26-31.

Децентралізований принцип податкової системи: стан та перспективи розвитку інституту єдиного податку

Адамов Д. В., Донецький державний університет управління

У статті наведено теоретичне обґрунтування дотримання децентралізованого принципу побудови податкової системи на прикладі інституту єдиного податку. Дослідження засноване на систематизації наукових робіт вітчизняних та закордонних вчених в аспектах розбудови малого бізнесу, децентралізації та податкової системи. Відзначаючи функції чинного податкового механізму, обґрунтовано доцільність врахування алокативної функції податкової політики, яка актуалізується в умовах децентралізації. За результатами систематизації досліджень науковців визначено наявність цільових установок доцільності децентралізації при використанні публічних ресурсів; очікуваних ефектів із підвищення ефективності публічного сектору, темпів економічного зростання та зниження міжтериторіальної нерівності у рівнях існування середнього класу та функціонування малого бізнесу; достатньої кількості аргументів для формування політичної волі та акумуляції політичних ресурсів щодо розв'язання поточного дисбалансу; ризиків щодо міжтериторіальної асиметрії чистих фіскальних вигід; умов для упровадження оптимальної фінансової (у т.ч. фіскальної) децентралізації в Україні. У статті з'ясовано факторні зміни формальних норм інституту єдиного податку в Україні в 2014, 2015 та 2017 рр. За результатами дослідження зроблено висновки щодо перспектив розвитку інституту єдиного податку в умовах децентралізації в Україні.

Ключові слова: податковий механізм; алокативна функція; територіальна громада; фіскальна політика; підтримка; стимулювання; стабільність; автономія

Decentralized principle of the tax system: the state and prospects of the development of the single tax institute

Adamov D.V., Donetsk State University of Management

Ukraine has to reform the organization of public and local power, which involves alteration of the administrative-territorial division in very difficult socio-economic and political conditions. So, there is the theoretical substantiation of observance of the decentralized principle of construction of tax system on an example of institute of the uniform tax in the article. Moreover, decentralisation signifies local powers over certain areas of decision-making. The study is based on the systematization of scientific works of domestic and foreign scientists in the aspects of small business development, decentralization and tax system. The local self-governments are now responsible for budgets and attracting investment for small business development, and will answer to their own local voters. But the important fact is the devolution of authority to the communities, rather than the oblasts or raions. Noting the functions of the current tax mechanism, the expediency of taking into account the allocative function of the tax policy, which is actualized in the conditions of decentralization, is justified. Consequently it consist the systematization of research by scientists about targets for the appropriateness of decentralization when using public resources; expected effects to improve the efficiency of the public sector, the rate of economic growth and reduce inter-territorial inequality in the levels of existence of the middle class and the functioning of small businesses; a sufficient number of arguments for the formulation of political will and the accumulation of political resources to resolve the current imbalance; risks of interterritorial asymmetry of net fiscal benefits; conditions for the introduction of optimal financial (including fiscal) decentralization in Ukraine. The article shows the factor changes in the formal norms of the single tax institute in Ukraine in 2014, 2015 and 2017. The decentralization reforms have already brought significant change to Ukraine. But in this case, hromady have financial problems with prospects and plans autonomy development and implementation of incentive policies for small businesses. The newly merged communities in this way will be rendered sustainable. Against all the odds, the technical implementation of decentralization reforms has moved forward. Fiscal decentralization has set new rules for the allocation of taxes to local budgets. But it it does not solve the whole complex of problems that confront the small business

in the current moment. As a result, the study has drawn on the prospects for the development of the single tax institute in conditions of decentralization in Ukraine.

Keywords: tax mechanism; allocative function; territorial community; fiscal policy; support; stimulation; stability; autonomy

Децентрализованный принцип налоговой системы: состояние и перспективы развития института единого налога

Адамов Д. В., Донецкий государственный университет управления

В статье приведено теоретическое обоснование соблюдения децентрализованного принципа построения налоговой системы на примере института единого налога. Исследование основано на систематизации научных работ отечественных и зарубежных ученых в аспектах развития малого бизнеса, децентрализации и налоговой системы. Отмечая функции действующего налогового механизма, обоснована целесообразность учета аллокативной функции налоговой политики, которая актуализируется в условиях децентрализации. В результате систематизации исследований ученых, определено наличие целевых установок целесообразности децентрализации при использовании публичных ресурсов; ожидаемых эффектов по повышению эффективности общественного сектора, темпов экономического роста и снижения межтерриториального неравенства в уровнях существования среднего класса и функционирования малого бизнеса; достаточного количества аргументов для формулирования политической воли и аккумуляции политических ресурсов по решению текущего дисбаланса; рисков по межтерриториальной асимметрии чистых фискальных выгод; условий для внедрения оптимальной финансовой (в т. ч. фискальной) децентрализации в Украине. В статье выяснены факторные изменения формальных норм института единого налога в Украине в 2014, 2015 и 2017 гг. По результатам исследования сделаны выводы по перспективам развития института единого налога в условиях децентрализации в Украине.

Ключевые слова: налоговый механизм; аллокативная функция; территориальная община; фискальная политика; поддержка; стимулирование; стабильность; автономия

Постановка проблеми.

У 1998 р. в Україні було започатковано децентралізований принцип податкової системи із введенням спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності [1, 2]. Як показав вітчизняний досвід, децентралізований принцип податкової системи краще задовольнив різницю в поведінковій реакції бізнесу середнього класу на податки, різницю в перевагах регіонального перерозподілу та різноманітне ставлення до адміністративних питань. Зрозуміло, що переваги місцевого оподаткування є зваженими та враховують регіональні особливості розвитку малого бізнесу. Серед іншого, вони є фінансовою основою розвитку територіальних громад. Тим не менш, щорічні зміни розмірів ставок єдиного податку, в окремі роки, зміна процедури нарахування податкових сум та інші трансформації дещо дезорганізують малий бізнес, що призводить до виникнення на початку кожного бюджетного періоду прецеденту щодо неналежного виконання бізнесом норм чинного законодавства зі сплати податку. Окрім цього, для успішної реалізації

децентралізованого принципу податкової системи в механізмах державного управління доцільно дотримуватись низки правил, щодо яких виникають проблеми у розбудові інституту єдиного податку. Тому в умовах децентралізації, у т. ч. фискальної, практика якої має місце в Україні понад чотири роки, доцільно розвинути наукове пояснення децентралізованого принципу податкової системи в межах чинного податкового механізму.

Аналіз досліджень і публікацій.

Істотний внесок у розвиток і вдосконалення теоретичних розробок і практичних рекомендацій функціонування вітчизняного податкового механізму здійснили Р. Баул, З. Варналій, С. Каламбет, О. Кириленко та ін. [1, 3-5]. В об'єкти їх дослідження увійшли механізми застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності як чинники фискальної децентралізації та державного управління. Проблемам державного управління соціально-економічним розвитком, зокрема щодо реалізації державної регіональної політики та її інструментів, присвячено праці В. Зубенко, А. Крисоватого, Ю. Рудик та ін. [6-7].

Формальним відносінам між апаратом державного управління та малим бізнесом у сучасному стані соціально-економічних відносин присвячено праці О. Коновалової, М. Кузнєцової, Г. Кучерової та ін. [8-10].

Зважаючи на численні здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених, сучасні тенденції реалізації децентралізованого принципу податкової системи визначають необхідність пізнання його складових із метою більш продуктивної реалізації політики децентралізації в Україні, з одного боку, та, за змінюваних складових, державної підтримки й стимулювання розвитку малого бізнесу, з другого боку.

Мета дослідження. Охарактеризувати специфіку децентралізованого принципу податкової системи у поточній практиці дотримання норм та правил адміністрування й сплати єдиного податку.

Виклад основного матеріалу.

Послідовна реалізація державних реформ в Україні, спрямованих на сталий соціально-економічний розвиток країни, згодом відображається на добробуті громадян країни, на рівні ліквідності середнього класу, його можливостях до бізнесу. Зміст цих реформ передбачає використання позитивних та нівелювання негативних зовнішніх та внутрішніх ефектів, що позитивно позначається на обігу публічних фінансів. Поступова реалізація децентралізації в Україні, яку розпочато у 2014 р. [6-7], зобов'язує апарат державного управління удосконалювати державну політику щодо бюджетно-податкових відносин, фінансового забезпечення територіальних громад тощо. Чинна фінансова (у т.ч. фіскальна) децентралізація реалізується як процес передачі у віддання органів нижніх рівнів влади та надходжень від відповідних дохідних джерел при розмежуванні витратних повноважень, що сприяє посиленню самостійності територій і досягненню балансу загальнодержавних та територіальних інтересів в цілях підвищення ефективності використання бюджетних коштів та більш повного задоволення потреб населення в суспільних благах. Сучасні науковці та дослідники принципів роботи податкових систем ХХ століття [4, 11] мають унікальну можливість та намагаються сформулювати новий підхід з урахуванням переваг та недоліків, які існували під час бюджетно-податкової централізації та децентралізації діяльності державного сектору. Більшість сучасників у різних країнах світу об'єктивно обґрунтовують, та це згодом емпірично доведено, існуючі

позитивні ефекти фінансової (у т.ч. фіскальної) децентралізації, які, насамперед, виходять із алокаційної функції податкової системи. Ця функція забезпечує підвищення ефективності використання публічних ресурсів за рахунок зниження витрат із надання суспільних благ на основі відповідності пропозиції цих благ перевагам споживачів у просторовому та часовому вимірах, що в підсумку позначиться на валовому регіональному продукті та сумах сплачених податків до бюджету територіальної громади та держави. Відповідно, до чинних функцій податкового механізму (фіскальна, розподільча, регулююча, стимулююча) слід додати ще й алокативну. За її допомогою децентралізований принцип податкової системи матиме найліпший соціально-економічний ефект.

Систематизуючи дослідження науковців [1-12], слід відзначити наявність:

1) цільових установок доцільності децентралізації при використанні публічних ресурсів:

первинність інтересів вигодоотримувачів, які формували ці ресурси, в межах територіальної громади. Згодом, це дозволить сформувати конкурентне середовище між територіальними громадами країни стосовно залучення найкращих та найліпших ресурсотримачів;

населення території, в межах якої воно формує публічні фінанси, має право безпосередньо та опосередковано (через представницьку участь в органах влади) оптимізувати виробництво суспільних благ на основі грошових оцінок вигід та витрат;

ступінь відмінностей переваг населення однієї території щодо регульованих владою благ нижче, ніж ступінь відмінностей переваг населення різних територій;

2) очікуваних ефектів із підвищення ефективності публічного сектору, темпів економічного зростання та зниження міжтериторіальної нерівності в рівнях існування середнього класу та функціонування малого бізнесу:

забезпечення більшої фінансової стабільності за допомогою локальної автономії в межах податкового законодавства;

сприяння збереженню ринків, які є унікальними в межах територіальної громади порівняно з іншими, та стимулювання їх розвитку;

можливість ліпшого прояву інтересів громадян до розвитку території, до громади якої вони належать, підвищення політичної відповідальності територіальних влад, прозорості та підзвіт-

ності їх діяльності;

3) достатньої кількості аргументів для формування політичної волі та акумуляції політичних ресурсів щодо розв'язання поточного дисбалансу щодо:

несамостійної фіскальної політики територіальних органів влади за наявності стійкої фінансової бази у вигляді доходів, закріплених на постійній та (або) довгостроковій основі;

громадського коригування потреб населення відповідної території регуляторних норм суспільних послуг, що надаються державною владою на основі достатньої самостійності в фіскальній політиці;

4) ризиків щодо міжтериторіальної асиметрії чистих фіскальних вигід, чого можна уникнути зваженою державною політикою державного регулювання. Тим не менш, зважена державна політика державного регулювання у такому разі може супроводжуватися збільшенням штату державних службовців, що за умов фінансової (у т. ч. фіскальної) децентралізації матеріально є неможливим;

5) в Україні умов для упровадження оптимальної фінансової (у т. ч. фіскальної) децентралізації:

наявність чіткої ієрархії органів влади з розмежуванням організаційних та ресурсних повноважень;

делегування апаратом державного управління органів влади територіальних громад достатніми повноваженнями стосовно проведення соціально-економічної політики на підзвітних територіях;

координація органів державної влади й управління дій та прав щодо дотримання умов вільного та єдиного економічного простору для всіх учасників соціально-економічних відносин;

опрацювання норм бюджетних обмежень щодо обсягів фінансової допомоги з централізова-

них фондів на користь територіальних громад, які тимчасово мають нестачу фінансових ресурсів. Це дозволить їм формувати систему альтернатив для ведення бізнесу в межах чинного законодавства з регіональними ризиками, але, за успішності малого бізнесу, мати гарантовану фінансову підтримку щодо реалізації соціальних проектів тощо;

інституційні гарантії довгострокового характеру розподілу повноважень і відповідальності.

У даному разі комплекс зазначених умов формує систему обмежень, які мають бути враховані під час розбудови фіскальної політики, заснованої на засадах фінансової децентралізації. Щодо малого бізнесу, поточні фіскальні обмеження їх функціонування є такими (в динаміці). З 1999 р. спрощена система оподаткування зазнавала неодноразових змін, які стосувалися ставок єдиного податку (у ЄП 1999 р. 43 % залишалися в бюджеті, 42 % відраховувались до Пенсійного фонду, 15 % – до Фонду соцстрахування), порядку його нарахування, переліку податків, які замінялися єдиним податком, а також критеріїв надання юридичним та фізичним особам права на використання спрощеної системи оподаткування [13]. Найзначнішими були зміни 2010 р., що передбачали збільшення зобов'язань для платників єдиного податку зі сплати соціальних внесків до Пенсійного фонду (у 2009 р. підприємства доплачували різницю на добровільних засадах, а з 2010 р. це стало офіційно та закріплено законами), та 2012 р., що включали перегляд ставок та зміну способу нарахування єдиного податку для частини платників. У 2014 р. спрощена система оподаткування передбачала існування 6 груп спрощенців, у 2015 р. їх кількість було повернено до 4 од. – 3 група 2015 р. увібрала до себе представників 3-6 груп 2014 р. Статистика 2017 р. фіксує наступну хвилю найзначніших змін, що сталися наприкінці 2016 р. [14] (табл. 1).

Табл. 1. Вибірка факторних змін формальних норм інституту єдиного податку в Україні в 2014, 2015 та 2017 рр.

Фактори	Норми 2014 р.	Норми 2015 р.	Норми 2017 р.
Кількість груп	6	4	4
1 група: Ставки спрощенців, %	1-10 – від мінімальної зарплати	1-10 – від мінімальної зарплати	1-10 – від прожиткового мінімуму
Максимальна сума доходів, тис. грн.	150	300	300
Податкова база для спрощенців 1 групи, грн.	1218	1218	1544-1700
2 група: Ставки спрощенців,%	2-20 – від мінімальної зарплати	2-20 – від мінімальної зарплати	2-20 – від мінімальної зарплати
Обмеження в кількості найманих працівників, ос.	20	Без обмежень	Без обмежень
Податкова база для спрощенців 2 групи, грн.	1218	1218	3200
3 група: Ставки спрощенців, %	3– для платників ПДВ, 5, із врахуванням ПДВ	2– для платників ПДВ, 4, із врахуванням ПДВ	3– для платників ПДВ, 5, із врахуванням ПДВ
Максимальна сума доходів спрощенців, млн. грн.	3	20	5

Складено за даними Податкового кодексу України станом на 01.01. відповідного року [13]

В Україні, порівняно з 2014 р., у 2015 р. розмір сплаченого єдиного податку зріс на 3,57 млрд. грн. Це відбулося через збільшення кількості суб'єктів господарювання (на 50943 од.) та зростання податкових норм перебування суб'єктів оподаткування на спрощеній системі, які щороку змінюються [10, 14]. Перебуваючи основним інструментом державної підтримки малого бізнесу в Україні, в інституті адміністрування та сплати єдиного податку із 2010 р. визначено обов'язковість утримання соціального внеску (на початку дії норми, із відрахуваннями до Пенсійного фонду України). З 2016 р. норма утримання ЄСВ стала обов'язковою незалежно від результатів фінансово-господарської діяльності та самого її факту. Відповідно, ступінь фіскального тиску на малий бізнес, порівняно із 1999 р., зріс. Тому вважати інститут єдиного податку досконалим не можна. Відповідно, існує практична необхідність й унікальна можливість його поліпшення в межах вітчизняної практики малого бізнесу та політики децентралізації.

Реалізація децентралізованого принципу податкової системи в контексті розвитку інституту єдиного податку напряму пов'язана з визначенням фактичних форм і ступеня децентралізації в кожний окремий етап її проведення. У випадку відсутності поточного коригування фактичного стану реалізації політики децентралізації може відбутися зміщення акцентів реалізації наступних етапів зазначеного процесу. У такому разі існує можливість потрапляння у пастку невідповідності податкової бази територіальної громади із публічними витратами громади. Через нестачу коштів територіальна громада може опинитися у фінансовій залежності від державного бюджету, а за наявності обмежень і процедур вона має усі шанси втратити сприятливі можливості поточного стану ринку щодо фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу.

На результативність децентралізованого принципу податкової системи в контексті розвитку інституту єдиного податку також здійснює вплив

рівень кваліфікації та самостійності центральної влади, яка має політичну волю та ресурси протистояти опортуністичним проявам дій влади територіальних громад. Отримавши відносну свободу влади територіальних громад через встановлення системи стимулів, пільг та покарань у межах податкового законодавства країни, доцільно сформулювати податковий механізм розбудови малого бізнесу на основі мотивації їх раціональної фіскальної поведінки, який, в межах кожної територіальної громади, буде мати унікальний набір інструментів практичної реалізації.

Висновки.

Упродовж минулих років в Україні відбувалося становлення інституту єдиного податку. Він зазнав змін у важелях та супроводжувальних процесах, суб'єктах і місці у податковій системі краї-

ни. Не маючи вітчизняної практики децентралізації, децентралізований підхід був використаний під час пошуку місця єдиного податку в системі державного регулювання й підтримки розвитку малого бізнесу. Саме на основі єдиного податку визначено доцільність вибудовування податкової системи на принципах децентралізації, а не формувати централізоване й децентралізоване оподаткування. Однак нині, за реалізації політики децентралізації, його роль у розбудові територіальних громад зростає. Оптимально проведена фінансова (у т. ч. фіскальна) децентралізація в Україні може сприяти розвитку ринкових інститутів та забезпечити стійкі темпи соціально-економічного розвитку. Саме це дасть моральну та матеріальну основу для наступного етапу інтенсивного розвитку малого бізнесу в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Мельник П. В. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи : монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [та ін.]; за ред. З. С. Варналія. – Київ: Знання України, 2008. – 190 с.
2. Воротіна Л. І. Малий бізнес та підприємництво в ринкових умовах господарювання / Л. І. Воротіна, В. Є. Воротін, Л. А. Мартинюк, Т. В. Черняк; за ред. Л. І. Воротіна – 3-тє вид., доп. і перероб. – Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2004. – 308 с.
3. Bahl R. 1999. Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Atlanta: Georgia State University / R. Bahl // working Paper Series. – № 9901. – Retrieved from: https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Rules_Fiscal_Decentralization.pdf
4. Каламбет С. Податковий потенціал у механізмі регулювання економічного зростання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 / С. Каламбет. – Донецьк, 2003. – 32 с.
5. Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; НАН України. Ін-т економіки та прогнозування; за ред. І. О. Луніної. – Київ, 2010. – 320 с.
6. Зубенко В. В. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик [та ін.]; ІБСЕД Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – Київ, 2017. – 90 с.
7. Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні доміанти реалізації в Україні: монографія / за ред. д.е.н., проф. А. І. Крисоватого. – Тернопіль: ТНЕУ, 2012. – 402 с.
8. Коновалова О. В. Аналіз податкового навантаження та його вплив на стан економіки України / О. В. Коновалова, І. Лохвицька // Економічні науки. Серія «Облік і фінанси». – 2013. – № 10 (1).
9. Кучерова Г. Ю. Стратегія формування свідомого оподаткування як фактор сталого розвитку національної економіки: монографія / Г. Ю. Кучерова. – Запоріжжя: КПУ, 2016. – 416 с.
10. Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва 2014 рік / за ред. М. С. Кузнецової. – Київ: Державна служба статистики України, 2015. – 480 с.
11. Діденко А. В. Моделювання соціально-економічної ефективності системи оподаткування в туристичному бізнесі: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.11 / А. В. Діденко. – Черкаси: Б. в., 2014. – 20 с.
12. Brennan G. The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution / G. Brennan, J. Buchanan. – Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
13. Законодавство України // Верховна рада України: Офіційний портал. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>
14. Державні фінанси, податки та публічний сектор // Державна служба статистики України: Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

REFERENCES

1. Melnyk, P.V., Taranhul, L.L., & Varnaliy, Z.S. (2008). Podatkova polityka Ukrayiny: stan, problemy ta perspektyvy [Tax policy of Ukraine: status, problems and prospects]. Znannya Ukrayiny, Kyiv [in Ukrainian].
2. Vorotina, L.I., Vorotin, V.Ye., Martynyuk, L.A., & Chernyak, T.V. (2004). Malyy biznes ta pidpryyemnytstvo v rynkovykh umovakh hospodaryuvannya [Small business and entrepreneurship in market conditions]. Vyd-vo Yevropeyskoho universytetu, Kyiv [in Ukrainian].

3. Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Atlanta: Georgia State University. Working Paper Series, 9901. Retrieved from: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Rules_Fiscal_Decentralization.pdf.
4. Kalambet, S. (2003). Podatkovi potentsial u mekhanizmi rehulivannia ekonomichnoho zrostantia [Tax potential in the mechanism of regulation of economic growth]. Extended abstract of Doctor's thesis. Dnipropetrovsk [in Ukrainian].
5. Lunina, I.O., Kyrylenko, O.P., & Luchka, A.V. (2010). Dyversyfikatsiya dokhodiv mistsevykh biudzhetyv [Diversification of local budgets revenues]. I.O. Lunina (Ed.). NAN Ukrayiny. In-t ekonomiky ta prohnozuvannya, Kyiv [in Ukrainian].
6. Zubenko, V.V., Samchynska, I.V., & Rudyk, A.Yu. (2017). Biudzhetyj monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2016 rik [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2016]; IBSED Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI – II) vpvadzhenia», USAID, Kyiv [in Ukrainian].
7. Krysovaty, A.I. (Ed.). (2012). Rehionalna fiskalna polityka: teoretychni zasady ta praktychni dominanty realizatsiyi v Ukrayini [Regional Fiscal Policy: Theoretic Foundation and Practic Dominants of its Realization in Ukraine]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
8. Konovalova, O.V., & Lokhvitska I. (2013). Analysis of the tax burden and its impact on the state of the economy of Ukraine. Economic Sciences, 10 (1) [in Ukrainian].
9. Kucherova, G.Yu. (2016). Strategiya formuvannia svidomogo opodatkovannia yak factor stalogo rozvitku nazionalnoi ekonomiki [Strategy of formation of conscious taxation as a factor of sustainable development of the national economy]. Zaporizhzhia: KPU [in Ukrainian].
10. Kuznietsova, M.S. (Eds.). (2015). Diialnist subiektiv velykoho, serednoho, maloho ta mikropidpriemnytstva 2014 rik [The activities of large, medium, small and micro. 2014 : Statistical Yearbook]. Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
11. Didenko, A.V. (2014). Modeliuvannia sotsialno-ekonomichnoi efektyvnosti systemy opodatkovannia v turystychnomu biznesi [Modeling the socio-economic efficiency of the taxation system in the tourism business]. Extended abstract of Candidate's thesis Cherkassy. [in Ukrainian].
12. Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press.
13. Zakonodavstvo Ukrainy [Legislation of Ukraine]. (2017). The Official Web-Site of the Verhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws> [in Ukrainian].
14. Derzhavni finansy, podatky ta publichnyi sektor [Public Finances, Taxes and Public Sector]. (2017). The Official Web-Site of the State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

Адамов Дмитро Валерійович

Аспірант, старший викладач кафедри фінансів, обліку та оподаткування
Донецький державний університет управління
87513, м. Маріуполь, вул. Карпинського, 58

Adamov Dmytro

Post-graduate student, Senior Lecturer at the Department of Finance, Accounting and Taxation
Donetsk State University of Management
58, Karpynskoho St., Mariupol, 87513, Ukraine
Email: myukhnenko@gmail.com

Цитування: Адамов Д. В. Децентралізований принцип податкової системи: стан та перспективи розвитку інституту єдиного податку / Д. В. Адамов // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 32-38.

Citation: Adamov, D.V. (2018). Detsentralizovanyi pryntsyyp podatkovoi systemy: stan ta perspektyvy rozvytku instytutu yedynoho podatku [Decentralized principle of the tax system: the state and prospects of the development of the single tax institute]. *Public administration aspects*, 6 (4), 32-38.

Організаційні напрями удосконалення інституційної моделі казначейської служби України

Юхненко М. А., Донецький державний університет управління

У статті актуалізовано систему організаційних заходів, реалізація яких функціонально забезпечує роботу Державної казначейської служби України. Попередній аналіз дозволив встановити наявність двох основних етапів організації інституційної моделі казначейської служби в механізмах державного управління публічними фінансами в Україні, інформацію по якому стисло систематизовано матеріалом рисунку. Використовуючи План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, План заходів на 2017-2018 рр. щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії та Концепцією розвитку електронного урядування в Україні до 2020 р., складено інформаційну матрицю оптимізації роботи Казначейства України. Опрацювання інформаційної матриці доцільності оптимізації роботи Казначейства України за висхідними даними дозволило визначити чотири альтернативи та вісім критеріїв їх порівняння. За альтернативами і критеріями здійснено формалізацію вихідних даних для визначення пріоритетності дій у процесах оптимізації роботи Казначейства України та запропоновано дотримуватись виявленої послідовності. Дана характеристика результатам ранжування пріоритетності критеріїв для кожної альтернативи реалізації напрямів оптимізації роботи Казначейства України. Наведені проміжні результати трансформації організаційних напрямів удосконалення інституційної моделі казначейської служби України.

Ключові слова: державне управління; публічні фінанси; децентралізація; виробнича ефективність; електронне урядування; касове виконання; бюджет

Organizational directions of improving the institutional model of the treasury service of Ukraine

Yukhnenko M. A., Donetsk State University of Management

The article actualizes the system of organizational measures, the implementation of which functionally ensures the work of the State Treasury Service of Ukraine. Preliminary analysis made it possible to establish the existence of two main stages in the organization of the institutional model of the treasury service in the mechanisms of public financial management in Ukraine, information on which is briefly systematized in the material of the drawing. Using the Government's Priority Action Plan for 2016, the Action Plan for 2017-2018. on the implementation of the Concept of the Development of Electronic Democracy and the Concept of the Development of Electronic Governance in Ukraine until 2020, an information matrix for optimizing the work of the Treasury of Ukraine was compiled. Data processing of the information matrix of the expediency of optimizing the work of the Treasury of Ukraine on the basis of the initial data made it possible to determine four alternatives and eight criteria for their comparison. Alternatives and criteria were used to formalize the initial data to determine the priority of actions in the processes of optimizing the work of the Treasury of Ukraine and proposed to adhere to the established sequence. The characteristics of ranking criteria prioritization for each alternative of realizing the areas of optimization of the work of the Treasury of Ukraine are given. Interim results of transformation of organizational directions of improving the institutional model of the treasury service of Ukraine are given. Consequently, the system should share the revenues between Central and Local budgets for the date supplied by the user according to the current sharing rates defined in the system. Moreover, today the development of internal control and internal audit in the public sector bodies of Ukraine is one of criteria for assessment of international experts of reforms in the PIFC sphere within implementation by Ukraine of undertaken commitments for realization of the Association Agreement between Ukraine and the EU. As a result the Treasury Institutional Model described in this document gives guidelines for the design of automated treasury systems for government aimed at two groups of people: authorities within government and their advisors who are engaged in planning and implementing such systems; and software designers and

suppliers from the private sector – or even in-house developers of treasury software. It is important that these aspects be taken explicitly into account in the design and implementation of Ukrainian treasury system.

Keywords: public administration; public finance; decentralization; production efficiency; electronic management; cash execution; budget

Организационные направления совершенствования институциональной модели казначейской службы Украины

Юхненко М. А., Донецкий государственный университет управления

В статье актуализирована система организационных мероприятий, реализация которых функционально обеспечивает работу Государственной казначейской службы Украины. Предварительный анализ позволил установить наличие двух основных этапов организации институциональной модели казначейской службы в механизмах государственного управления публичными финансами в Украине, информация по которому кратко систематизирована материалом рисунка. Используя План приоритетных действий Правительства на 2016 год, План мероприятий на 2017-2018 гг. по реализации Концепции развития электронной демократии и Концепцию развития электронного управления в Украине до 2020 г., составлена информационная матрица оптимизации работы Казначейства Украины. Обработка информационной матрицы целесообразности оптимизации работы Казначейства Украины по исходным данным позволила определить четыре альтернативы и восемь критериев их сравнения. По альтернативам и критериям осуществлено формализацию исходных данных для определения приоритетности действий в процессах оптимизации работы Казначейства Украины и предложено придерживаться установленной последовательности. Дана характеристика результатам ранжирования приоритетности критериев для каждой альтернативы реализации направлений оптимизации работы Казначейства Украины. Приведены промежуточные результаты трансформации организационных направлений совершенствования институциональной модели казначейской службы Украины.

Ключевые слова: государственное управление; публичные финансы; децентрализация; производственная эффективность; электронное управление; кассовое исполнение; бюджет

Постановка проблеми.

Наразі в Україні практично завершений процес утворення державних інституцій, які відповідають за регулювання державних грошових потоків. Чинна інституційна модель казначейства дозволила досягти значних успіхів у державному фінансовому регулюванні, підвищити результативність використання бюджетних коштів, посилити контроль за державними фінансовими потоками, прискорити процес їх руху до учасників перерозподілу публічних коштів у межах бюджетної системи країни. Тим не менш, в умовах децентралізації існує ризик незбігання строків та цілей щодо розподілу фінансових ресурсів країни через свободу у формуванні власних структур управління державними грошовими коштами в межах об'єднаних територіальних громад, кількісного збільшення звітних документів і операцій на фоні скорочуваного штату працівників ДКСУ. До того ж наразі

опрацьовується ідеологія справедливого поєднання принципів державного управління та ринкового механізму.

Аналіз досліджень і публікацій.

Визначаючи специфіку проблематики дослідження, основний інформаційний базис засновано на чинній нормативно-правовій базі [1-8] та актуальних наукових дослідженнях [9-10]. У науковій роботі використано супроводжувальні матеріали та джерела для досягнення поставленої мети [11-12].

Мета дослідження.

Запропонувати організаційні напрями удосконалення інституційної моделі казначейської служби України за пріоритетністю реалізації.

Виклад основного матеріалу.

Організація інституційної моделі казначейської служби в механізмах державного управління публічними фінансами в Україні містить два етапи: до та після 2014 р. [1-4] (рис. 1).

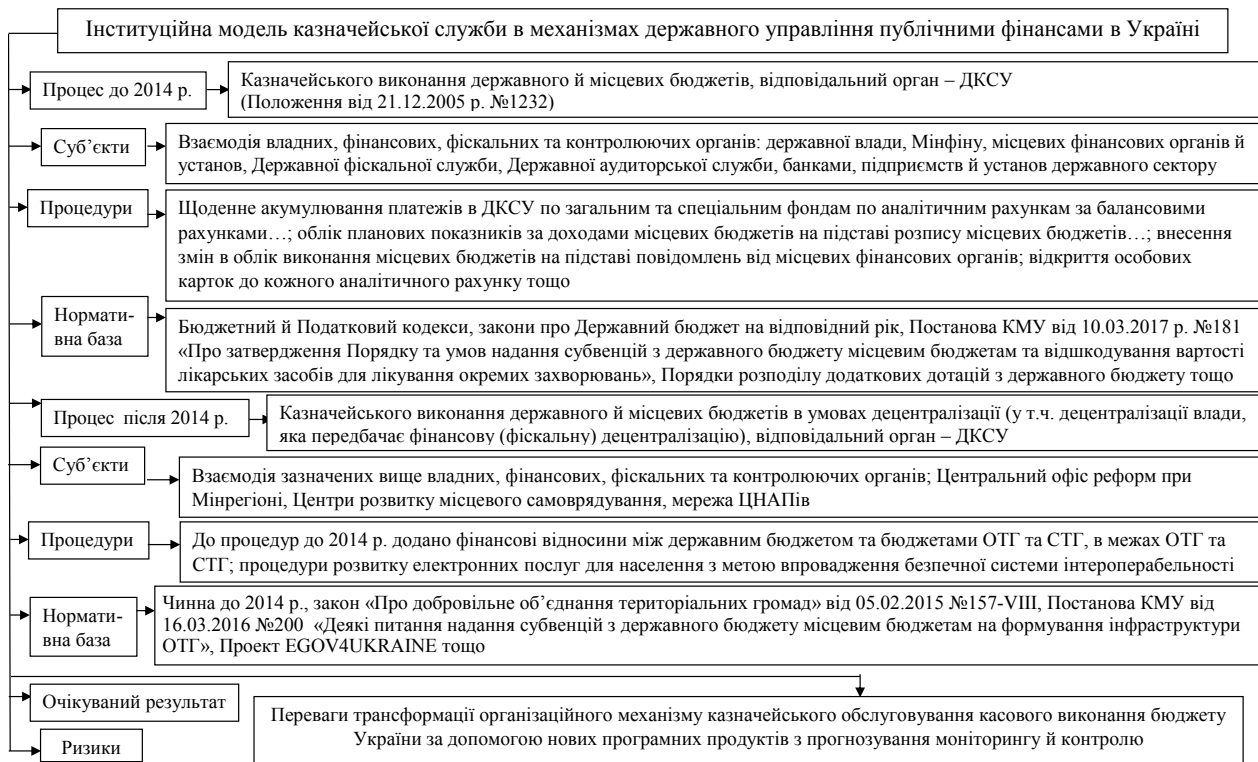


Рис. 1. Інституційна модель казначейської служби в механізмах державного управління публічними фінансами в Україні

Процедура реалізації інституційної моделі казначейської служби в механізмах державного управління публічними фінансами в Україні після 2014 р. дещо ускладнилася. Організаційно вона вміщує дії до 2014 р. та інші, які формалізовано нормами права [1, 5]. До таких норм належить Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ» від 16.03.2016 № 200; Наказ Мінфіну України «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» від 20.09.2017 № 793; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 07.06.2017 № 410; Наказ Мінфіну України «Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів» від 17.07.2015 № 648 тощо.

Кожна нова або оновлена форма міжбюджетних відносин, прописана в зазначених та інших документах, які стали чинними за результатами

впроваджуваної політики децентралізації в країні, передбачає зміну загальної процедури реалізації інституційної моделі казначейської служби в механізмах державного управління публічними фінансами в Україні.

Очікуваними результатами вбачається підвищення рівня прозорості процесів управління публічними фінансами за допомогою оновленого організаційного механізму державного управління, збільшення алокативної і виробничої ефективності надання суспільних благ, зростання соціальних та економічних показників розвитку держави, стимулювання бюджетної конкуренції, підвищення рівня керованості процесів, скорочення трудовитрат і часу на виконання процесів [1, 5]. Але дана модель має і певні ризики, зокрема [1, 5, 6], макроекономічна стабілізація і перерозподіл доходів стають надзвичайно складними; зайва горизонтальна конкуренція може збільшувати нерівність між ОТГ та СТГ і викликати бюджетний дисбаланс; посилюються міжтериторіальні зовнішні ефекти; відсутність економії від масштабу при децентралізованому наданні суспільних благ; якість компетенцій держслужбовців на нижніх рівнях; із кількісним зростанням трансакцій в касовому виконанні державного й місцевих

бюджетів можливі помилки суб'єктивного порядку; казначейські дії та операції мають сталий та відпрацьований алгоритм заходів і взаємозв'язків, законодавчо закріплених, що доцільно змінювати під вимоги децентралізації; складність формування в перспективі оперативних прогнозів виконання бюджетів; існує єдина інтегрована ІТ-система, яка підтримує казначейські операції й забезпечує централізоване управління коштами в режимі реального часу, що має бути удосконалено із подальшою децентралізацією в Україні; вузький «оперативний простір» для прийняття державних рішень з управління коштами.

Реалізація механізмів державного управління організацією казначейської служби в Україні відбувається в умовах дерегуляції та децентралізації, що певним чином позначається на діях та результатах функціонування апарату державного управління щодо обігу публічних фінансів. Структурно-галузева політика апарату державного управління щодо підвищення результативності обігу публічних фінансів спрямована на здійснення вузькоспеціалізованими інституціями прогресивних змін у суспільній та економічній структурі, на удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Ця політика має матеріальну форму у вигляді планів пріоритетних дій, стратегій, програм [6-8].

За Планом заходів щодо модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2016-2018 роки визначено такі напрями модернізації [6]:

- запровадження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі (станом на початок 2018 р. захід виконаний);

- створення системи подання електронної звітності (далі – СПЕЗ) розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку (далі – НП (С)БО) в державному секторі (станом на початок 2018 р. частково виконаний);

- консолідація фінансової звітності, складеної згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі;

- адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства (станом на початок 2018 р. частково виконаний);

- адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства.

Згідно з Планом заходів на 2017-2018 рр. щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії [7] та Концепцією розвитку електронного урядування в Україні до 2020 р. [8] в Україні визначено такі заходи:

- удосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій;

- підвищення участі громадян у процесах прийняття рішень через запровадження інструменту електронних консультацій;

- створення нормативно-правових засад для забезпечення належного функціонування електронних інформаційних ресурсів органів влади;

- розробка нормативно-правових актів для забезпечення електронного голосування;

- удосконалення принципів розвитку відкритих даних;

- сприяння підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень;

- сприяння прозорості механізму публічного управління;

- формування єдиної політики у сфері електронної демократії;

- удосконалення інструментів електронної демократії на національному рівні;

- розвиток місцевої демократії та підвищення якості інструментів електронної демократії на місцевому рівні;

- розвиток електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб у державних інформаційно-телекомунікаційних системах;

- підвищення якості статистичної та аналітичної інформації у сфері електронної демократії;

- поширення практики використання інструментів електронного голосування;

- забезпечення відкритості використання публічних коштів;

- забезпечення розвитку відкритих даних;

- популяризація електронної демократії, формування знань і навичок користування її інструментами;

- забезпечення дослідження та візуалізації стану розвитку електронної демократії в Україні.

Відповідно до стратегічних пріоритетів робо-

ти державного сектору (далі – ДС) щодо уніфікації та оптимізації управління публічними фінансами та збільшення рівня публічності у фінансовому

управлінні, інформаційна матриця оптимізації роботи Казначейства України за висхідними даними має такий вигляд:

Табл. 1. Інформаційна матриця оптимізації роботи Казначейства України

Напрями оптимізації роботи органів державного управління	створення СПЕЗ розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з НП (С) БО в ДС	консолідація фінансової звітності, складеної згідно з НП (С) БО в ДС	адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства	адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства
удосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій	+	+	+	+
підвищення участі громадян у процесах прийняття рішень через запровадження інструменту електронних консультацій	-	-	+	+
створення нормативно-правових засад для забезпечення належного функціонування електронних інформ. ресурсів органів влади	+	+	+	+
розробка нормативно-правових актів для забезпечення електронного голосування	+	+	+	+
удосконалення принципів розвитку відкритих даних	+	+	+	+
сприяння підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень	+	+	+	-
сприяння прозорості механізму публічного управління	+	+	+	+
формування єдиної політики у сфері електронної демократії	+	+	+	+
удосконалення інструментів електронної демократії в державі	+	+	+	+
розвиток місцевої демократії та підвищення якості інструментів електронної демократії на місцевому рівні	+	+	+	+
розвиток електронної ідентифікації фіз. і юр. осіб в державних інформаційно-телекомунікаційних системах	+	+	+	+
підвищення якості статистичної та аналітичної інформації у сфері електронної демократії	+	+	+	+
поширення практики використання інструментів електронного голосування	-	-	+	-
забезпечення відкритості використання публічних коштів	+	+	+	+
забезпечення розвитку відкритих даних	+	+	+	+
популяризація електронної демократії, формування знань і навичок користування її інструментами	+	+	+	+
забезпечення дослідження та візуалізації стану розвитку електронної демократії в Україні	+	+	+	+

Власна розробка

Таким чином, розвиваючи електронне врядування, Казначейство України переслідує мету уніфікації комп'ютерних та облікових записів, даних та передачі відповідних масивів із високим ступенем захисту, не порушуючи і не знижуючи поточні темпи та рівень роботи. Згідно з метою пріоритетним завданням є правильна алгоритмізація заходів. Опрацювання даних інформаційної матриці доцільності оптимізації роботи Казначейства України за висхідними даними дозволило визначити чотири альтернативи (зазначених у заголовку табл. 1) та вісім критеріїв їх порівняння:

- точність відображення даних;
- простота роботи з визначеним масивом даних, офісом, інтерфейсом, програмою, сайтом;
- швидкість уведення в дію інновацій в офіс, інтерфейс, програму, сайт;
- універсальність (інформаційна, технічна);
- можливість введення нових функцій, послуг;
- реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян у державному управлінні

відповідно до функцій Казначейства України;

- безоплатний навчальний кейс про правила використання послуг за фактом реалізації заходу для всіх користувачів із метою збільшення їх кількості в межах електронного врядування;
- наявність зворотного зв'язку (можливість розстановки користувачем приміток, оцінок, ранжування контенту тощо).

Зазначаючи можливість еволюційного впровадження заходів з оптимізації роботи ДКСУ [9], як більш прийнятної за радикальній, який передбачає одночасну імплементацію зазначених напрямів, використано метод аналізу ієрархій для визначення пріоритетності практичних дій, які запропоновано до роботи в управліннях Державної казначейської служби України.

Використовуючи метод аналізу ієрархій (далі – МАІ) як математичний інструмент системного підходу до розв'язання проблем прийняття рішень [11], визначимо пріоритетність альтернатив (варіантів рішення), кожна з яких піддана оцінці за зазначеним списком критеріїв (табл. 2).

Табл. 2. Формалізація вихідних даних для визначення пріоритетності дій в процесах оптимізації роботи Казначейства України

Літера в МАІ	Альтернативи	Літера в МАІ	Критерії
А1	створення СПЕЗ розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з НП (С) БО в ДС	К1	точність відображення даних
		К2	простота роботи з визначеним масивом даних...
А2	консолідація фінансової звітності, складеної згідно з НП (С) БО в ДС	К3	швидкість уведення в дію інновацій...
А3	адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства	К4	універсальність
		К5	можливість уведення нових функцій, послуг
А4	адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства	К6	реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян в державному управлінні відповідно до функцій Казначейства
		К7	безоплатний навчальний кейс...
		К8	наявність зворотного зв'язку...

Власна розробка

Відповідно до проведених розрахунків, адаптацію облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства доцільно реалізовувати у більшому ступені, за всі інші напрями запровадження нової

системи обліку й електронного урядування; консолідацію фінансової звітності, складеної згідно з НП (С) БО в ДС, відповідно, другим напрямом до реалізації, заходи по якому треба запроваджувати після заходів першого напрямку або в той же час,

але не за таким рівнем значущості до факту закінчення виконання; адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства та створення СПЕЗ розпорядниками бюджетних

коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з НП (С) БО в ДС визначено як напрями за комплексом наступних заходів у списку пріоритетів.

Табл. 3. Результати ранжування пріоритетності критеріїв для кожної альтернативи реалізації напрямів оптимізації роботи Казначейства України

A1	створення СПЕЗ розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з НП (С) БО в ДС	
	1. Універсальність 2. Можливість введення нових функцій, послуг 3. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян в державному управлінні відповідно до функцій Казначейства	4. Простота роботи з визначеним масивом даних... 5. Безоплатний навчальний кейс... 6. Наявність зворотного зв'язку... 7. Точність відображення даних 8. Швидкість введення в дію інновацій...
A2	консолідація фінансової звітності, складеної згідно з НП (С) БО в ДС	
	1. Швидкість введення в дію інновацій... 2. Наявність зворотного зв'язку... 3. Простота роботи з визначеним масивом даних... 4. Безоплатний навчальний кейс... 5. Точність відображення даних	6. Можливість введення нових функцій, послуг 7. Універсальність 8. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян у державному управлінні відповідно до функцій Казначейства
A3	адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства	
	1. Універсальність 2. Точність відображення даних 3. Безоплатний навчальний кейс... 4. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян в державному управлінні відповідно до функцій Казначейства	5. Простота роботи з визначеним масивом даних... 6. Наявність зворотного зв'язку... 7. Можливість введення нових функцій, послуг 8. Швидкість введення в дію інновацій...
A4	адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства	
	1. Можливість введення нових функцій, послуг 2. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян в державному управлінні відповідно до функцій казначейства 3. Точність відображення даних	4. Безоплатний навчальний кейс... 5. Універсальність 6. Наявність зворотного зв'язку... 7. Простота роботи з визначеним масивом даних... 8. Швидкість введення в дію інновацій...

Власна розробка

Упровадження інструментів електронного врядування, удосконалення інноваційних технологій під час надання державних і муніципальних послуг, розробка та публічний електронний моніторинг показників діяльності органів державної влади у повному ступені відповідають теорії та практиці соціального управління, в межах якої апаратом державного управління [10, 12]:

- знижено адміністративні витрати;
- прискорено електронний діалог між суспільством та владою;

- проведено зовнішній аудит для забезпечення встановлення системи, спрямованої на постійне покращення;

- зміщено практичні акценти з планування результатів на їх досягнення;

- більш чітко визначено робочі процеси в державній службі;

- покращено якість надаваної інформації;

- лібералізовано дію дозвільних інститутів;

- децентралізовано урядове та сумісне управління.

Висновки.

Загалом слід відмітити, що українська система державного управління еволюціонувала з класичного управління у вигляді бюрократії до соціального управління (Social Governance), пройшовши проміжний етап – в контексті концепції нового державного управління (New Public Management). Це відбулося за 26 років незалежності України і наразі продовжує інтенсивний шлях практичної реалізації. У подальшому утворення багатофункціональних центрів призведе до значного спрощення процедури отримання публічних послуг за умов зниження вимог до звітних документів, електрон-

ні дані по яких будуть фіксуватися в єдиній базі даних по кожній фізичній або юридичній особі. У даному разі методологічно інструментами моніторингу можуть виступати та технологічно розвиватися методики Standard Cost Model (далі - SCM), проекти «i2010 – A European information society for growth and employment» тощо. У даному разі підвищується увага до реінжинірингу технологій державного управління як аналітичного інструменту практики формування загальноприйнятих національних стандартів державного управління, відповідно до вимог реалізації теорії соціального управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Законодавство України // Офіційний портал Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>.
2. Пріоритетні завдання ДКСУ (Про Казначейство) // Веб-портал Державної казначейської служби України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
3. Податковий кодекс України: закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 року № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Децентралізація в Україні: Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/finance/legislation>.
6. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету міністрів України №418-р від 27.05.2016. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80>.
7. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету міністрів України № 797-р від 08.11.2017 р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250417925>.
8. Концепція розвитку електронного урядування в Україні до 2020 р.: Офіційний сайт Державного агентства з питань електронного урядування України. – Режим доступу: <http://www.dkni.gov.ua/content/konceptsiya-rozvytku-elektronnogo-uryaduvannya-v-ukrayini-do-2020-roku>.
9. Веклич О. А. Первые итоги финансово-бюджетной децентрализации экологического налогообложения / О. А. Веклич // Экономика Украины. – 2016. – № 3. – С. 60-74.
10. Ситник С. В. Мережева структура публічної політики та управління / С. В. Ситник // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 5.
11. Саати Т. Принятие решений: Метод анализа иерархий / Т. Саати; пер. с англ. Р. Г. Вачнадзе. – М.: Радио и связь. – 1993. – 278 с.
12. Національний конкурс інноваційних та самодостатніх IT-проектів та рішень на основі відкритих даних Open Data Challenge: official web-site. Режим доступу: <http://tapas.org.ua/challenge/>.

REFERENCES

1. Zakonodavstvo Ukrainy [Legislation of Ukraine]. (2017). The Official Web-Site of the Verhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
2. Priorytetni zavdannya DKSU (Pro Kaznacheistvo) [Priority Tasks of the State Treasury Service of Ukraine (About the Treasury)]. (2017). The Official Web-Site of the State Treasury Service of Ukraine. Retrieved from: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> [in Ukrainian].
3. Podatkovy kodeks Ukrainy : Zakon Ukrayiny vid 2 grud. 2010 r. № 2755-VI [Tax Code of Ukraine: Law of Ukraine on December 2, 2010. № 2755-VI]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].
4. Budzhetny kodeks Ukrainy : Zakon Ukrayiny vid 8 lyp. 2010 r. № 2456-VI [Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine on July 8, 2010. № 2456-VI]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].
5. Detsentralizatsiia v Ukraini [Decentralization in Ukraine]. The Official Web-Site. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua/finance/legislation> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennya planu priorytetnykh dii Uryadu na 2016 rik: rosporyadzhennya Kabinetu ministriv Ukrainy vid 27 trav. 2016 r. № 418-r [On Approval of the Plan of Priority Actions of the Government for 2016: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on May 27, 2016. № 418-r]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

7. Pro shvalennya Konceptii rozvytku elektronnoi democratii v Ukaini ta planu zahodiv schodo ii realizacii : rosporyadzhennya Kabinetu ministriv Ukrainy vid 8 Lyst. 2017 r. № 797-r [On Approval of the Concept for the Development of Electronic Democracy in Ukraine and the Plan of Measures for its Implementation : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Nov. 8. 2017. № 797-r]. Retrieved from: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250417925> [in Ukrainian].
8. Kontsepsiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini do 2020 r [The Concept of development of e-governance in Ukraine till 2020]. The Official site of State Agency for E-Governance of Ukraine. Retrieved from: <http://www.dknii.gov.ua/content/konceptsiya-rozvytku-elektronnoho-uryaduvannya-v-ukrayini-do-2020-roku> (in Ukrainian).
9. Veklich, O.A. (2016). Pervye itogi finansovo-bjudzhetnoj decentralizacii jekologicheskogo nalogooblozhenija [The first results of the fiscal and budgetary decentralization of environmental taxation]. *Economic of Ukraine*, 3, 60-74 [in Russian].
10. Sytnik, S.V. (2011). Merezheva struktura publichnoi polityky ta upravlinnia [Network structure of public policy and management]. *Public Administration: Improvement and Development*, 5 [in Ukrainian].
11. Saaty, T. (1993). Prinatie reshenii: Metod analiza ierarhiy [Decision Making: A method for analyzing hierarchies]. *Radio i svyaz*. Moscow [in Russian].
12. Natsionalnyi konkurs innovatsiinykh ta samodostatnykh IT-proektiv ta rishen na osnovi vidkrytykh danykh Open Data Challenge: official web-site [National Competition for Innovative and Self-Sufficient IT Projects and Solutions Based on Open Data : Open Data Challenge: Official Web-Site]. Retrieved from: <http://tapas.org.ua/challenge/> [in Ukrainian].

Юхненко Михайло Анатолійович

Аспірант, старший викладач кафедри фінансів, обліку та оподаткування
Донецький державний університет управління
87513, м. Маріуполь, вул. Карпинського, 58

Yukhnenko Mykhailo

Post-graduate student, Senior Lecturer at the Department of Finance, Accounting and Taxation
Donetsk State University of Management
58, Karpynskoho St., Mariupol, 87513, Ukraine
Email: myukhnenko@gmail.com

Цитування: Юхненко М. А. Організаційні напрями удосконалення інституційної моделі казначейської служби України / М. А. Юхненко // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 39-47.

Citation: Yukhnenko, M.A. (2018). Orhanizatsiini napriamy udoskonalennia instytutsiinoi modeli kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy [Organizational directions of improving the institutional model of the treasury]. *Public administration aspects*, 6 (4), 39-47.

Public administration of the interaction between government and business: European experience for Ukraine

Kvitka S. A., Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

The role that business plays in the life of modern Ukrainian society could not but attract close attention from the scientific community and, above all, representatives of the sciences of public administration. This topic has become especially relevant with the intensification of Ukraine's participation in globalization processes and the need to strengthen the role of the state in the socio-economic life of society.

The most widespread European concepts of the state governance of power and business interaction have been studied in the article, in particular corporatism, pluralism, instrumentalism, etc. An analysis of the peculiarities of the interaction between the power and business in Ukraine has been conducted on their basis. Various theoretical and methodological approaches to the study of business as a political actor have been considered. Groups of interests and pressure groups are the types of protectionist groups that influence the actions of modern governments both in Europe and in Ukraine.

The society consists of a large number of such groups of interests and pressure groups, which represent all significant interests of the population and compete for the influence over the state power. This competition takes place within the framework of the cross-sectoral partnership, that is, the consensus reached on the basic foundations of the economic and political system and the permissible level of conflict. In developed democracies, competition between groups and between sectors of society ensures a situation in which none of the groups dominates and the balance of interests is kept. This balance plays a crucial role for the stability of the existing social system.

The author has come to the conclusion that among the concepts of the interaction of power and business, which had been studied in the article, the liberal corporatism is the most acceptable for Ukrainian realities. Understanding the state as a separate corporation, which has its own, different from the business structures and civil society's interests, but which builds partnership relations with them, provides opportunities for a more detailed analysis of the organizational forms of the interaction between the authorities and business, the peculiarities of the state administration in this sphere, and in addition takes into account the tendencies of globalization, which impose their restrictions on this interaction.

Keywords: Ukraine; business; power; state; groups of interests; pressure groups; corporatism; pluralism

Державне управління взаємодією влади та бізнесу: європейський досвід для України

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

Роль, яку бізнес відіграє у житті сучасного українського суспільства, не могла не привернути до нього пильної уваги з боку наукового співтовариства і, перш за все, представників наук із державного управління. Ця тема набула особливої актуальності з активізацією участі України в глобалізаційних процесах та необхідністю посилення ролі держави у соціально-економічному житті суспільства.

У статті розглянуто найбільш поширені в Європі концепції державного управління взаємодією влади та бізнесу, зокрема корпоратизм, плюралізм, інструменталізм тощо. На їх основі проведено аналіз особливостей взаємодії влади та бізнесу в Україні. Розглядаються різні теоретико-методологічні підходи до вивчення бізнесу як політичного актора. Групи інтересів та групи тиску є різновидами протекціоністських груп, які впливають на дії сучасної влади, як в Європі, так і в Україні. Суспільство складається з великої кількості таких груп інтересів і груп тиску, які представляють всі значні інтереси населення і конкурують між собою за вплив на державну владу. Ця конкуренція проходить у рамках міжсекторального партнерства, тобто досягнутого консенсусу з приводу базових основ економічної і політичної системи та допустимого рівня конфлікту. У країнах розвиненої демократії конкуренція між

групами та секторами суспільства забезпечує такий стан, при якому жодна з груп не домінує, і зберігається баланс інтересів. Цей баланс відіграє вирішальну роль для стабільності існуючої соціальної системи.

Автор робить висновок, що з розглянутих у статті концепцій, які аналізують взаємодію влади та бізнесу, найбільш прийнятним для українських реалій є ліберальний корпоратизм. Розгляд держави як окремої корпорації, яка має свої відмінні від бізнес-структур та громадянського суспільства інтереси і при цьому буде з ними партнерські відносини, надає можливості більш детально аналізувати організаційні форми взаємодії влади та бізнесу, особливості державного управління у цій сфері, до того ж враховуючи тенденції глобалізації, що накладають свої обмеження на цю взаємодію.

Ключові слова: Україна; бізнес; влада; держава; групи інтересів; групи тиску; корпоратизм; плюралізм

Государственное управление взаимодействием власти и бизнеса: европейский опыт для Украины

Квитка С. А., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Роль, которую бизнес играет в жизни современного украинского общества, не могла не привлечь к нему пристального внимания со стороны научного сообщества и, прежде всего, представителей наук по государственному управлению. Эта тема приобрела особую актуальность с активизацией участия Украины в глобализационных процессах и необходимостью усиления роли государства в социально-экономической жизни общества.

В статье рассмотрены наиболее распространенные в Европе концепции государственного управления взаимодействием власти и бизнеса, в частности корпоратизм, плюрализм, инструментализм и тому подобное. На их основе проведен анализ особенностей взаимодействия власти и бизнеса в Украине. Рассматриваются различные теоретико-методологические подходы к изучению бизнеса как политического актора. Группы интересов и группы давления являются разновидностями протекционистских групп, которые влияют на действия современной власти, как в Европе, так и в Украине. Общество состоит из большого количества таких групп интересов и групп давления, которые представляют все значительные интересы населения и конкурируют между собой за влияние на государственную власть. Эта конкуренция проходит в рамках межсекторального партнерства, то есть достигнутого консенсуса по поводу базовых основ экономической и политической системы и допустимого уровня конфликта. В странах развитой демократии конкуренция между группами и секторами общества обеспечивает такое положение, при котором ни одна из групп не доминирует и сохраняется баланс интересов. Этот баланс играет решающую роль для стабильности существующей социальной системы.

Автор делает вывод, что из рассмотренных в статье концепций, анализирующих взаимодействие власти и бизнеса, наиболее приемлемым для украинских реалий является либеральный корпоратизм. Рассмотрение государства как отдельной компании, которая имеет свои отличительные от бизнес-структур и гражданского общества интересы и при этом строит с ними партнерские отношения, предоставляет возможности более детально анализировать организационные формы взаимодействия власти и бизнеса, особенности государственного управления в этой сфере, к тому же учитывая тенденции глобализации, накладывают свои ограничения на это взаимодействие.

Ключевые слова: Украина; бизнес; власть; государство; группы интересов; группы давления; корпоратизм; плюрализм

Problem statement.

The role played by business in the life of modern Ukrainian society could not but attract the attention of the scientific community and, above all, the representatives of the science of public administration. This topic has become especially relevant with the intensification of Ukraine's participation in the globalization processes

and the strengthening of the role of the state in the socio-economic life of society. Uncontrolled business development began to slow down further progress of the country and to contradict global trends in this sphere. Therefore, in our opinion, the study of the phenomenon of cooperation and partnership between government and business in modern conditions is an actual problem, especially since the «western»

science has already accumulated a considerable theoretical basis on this subject. As the in-depth analysis of the state-business interaction in Ukraine is just developing, the theoretical and methodological approaches to this issue that have already been developed in the world can become the basis for further studies of the Ukrainian peculiarities of this phenomenon.

Analysis of researches and publications.

Nowadays there is a sufficiently wide range of scientific publications, which cover various managerial aspects of the state-business interaction. The main theoretical basis is formed by works of such foreign authors as Wilson G., Buchanan J. S., Lipset S. M., Sen K.-R., Torres D. C., Aslund A., F. A. von Hayek, Frank R., Etzioni A., Eggtersson T., Adams R., Jordan G., Adams R., Polanyi K., Johnston M. and others. The specifics of the cross-sectoral social partnership, the social responsibility of the business, its political interests and other theoretical and methodological aspects of the study of the role of business as a political actor have been revealed in the studies of Ukrainian and Russian scientists L. Abalkin, V. Velekova, S. Peregudova, A. Gelman, S. Karaganova, G. Kleiner, V. Supyan, V. Makarova, A. Shokhin, V. Radayev, F. Shamhalov and others.

The aim of the study is to identify the main theoretical and methodological approaches to the study of business, which were formed in the scientific concepts of Europe and the United States in the twentieth century, and are an essential basis for the continuation of researches of this sphere in Ukraine. Despite the diversity of views on this issue, there is a unified opinion among scholars that the public administration in the socio-economic sphere of the modern world is impossible without taking into account the activities and influence of business structures being political actors.

Presentation of the main material.

Among many scientific approaches to understanding business as a socio-political actor, the author has studied those that are the most recognized today and are used in the analysis and researches of the interaction between government and business. The first one is the concept of «industrial relations», which considers the system of power-business to be an evolving matrix of coordinated interactions between the state, employers and trade unions at the level of firms and industries. The state and business together with trade unions take part in the development and

application of rules aimed at preserving peace, regulating disputes and generating predictability.

This approach is based on the fact that there is a limited set of activities which are constantly needed to coordinate work in industrial societies. As a result they are becoming more or less similar in all societies that are at a similar stage of development. It should be noted that the amount of such countries is decreasing and Ukraine is in the process of transition from «industrial» to «post-industrial» stage of development. The concept of «industrial relations» understands the issue of interests, power, control and conflict, which underlie labor relations as the main pillar of socio-political and socio-economic relations. In such case the question of mechanisms and technologies of their solution goes to the background. This explains the shift from the traditional concentration of attention solely on the institutional aspects and the desire to study a wider range of social phenomena that affect the relations of workers, employers and authorities. Studies of «industrial relations» are based on a rich database. However, this approach somewhat simplifies the situation considering actors in a limited space of their place of work to be a system that is more or less independent. The presence and valence of actors and processes that play the main role in preserving the system of public administration is lost.

The «instrumentalist» concept of business-government relations is also worth attention. Proponents of this approach argue that in the modern society the state is an instrument of the economically dominant class of capitalists. According to the ideas of the instrumentalists in conditions of democracy the class of capitalists almost completely subordinates the state apparatus to its will and dominates politically through it over society and over subordinated classes, the working class first of all. Instrumentalists point out the most important means and tools by which capitalists turn their economic power into political power, submit the state to their desires. Among them are as follows: the direct involvement of business into the work of the state apparatus and into closely-connected with the state groups of policy development; funding of political parties and candidates; lobbying activities of individual capitals, industries and business unions; manipulating the political consciousness of voters with the help of media, controlled by the capital.

This concept of the relationship between the «ruling class» and the state, ascending to K. Marx and F. Engels, dominated entirely in the Soviet political science [2; 5]. One of the most important

shortcomings of the «instrumentalist» concept is that it represents the relationship between the «ruling class» and the state in bourgeois society as a purely subjective relationship and reduces the relations of the social class and state to the interpersonal relations of individuals. By instrumentalists, the capitalists in various ways affect officials deliberately (lobbying, financing, etc.) and subject the officials to their will, to their goals in these subjective, interpersonal relations. Focusing on subjective, interpersonal relations between the capitalists and the officials, the goal-setting forms of the capitalists influencing the officials, the instrumentalists do not see that these relations and forms of influence play a minor role in the mechanism of class domination. Nicos Poulantzas said rightly so: «Relations between the bourgeois class and the state are objective relations. This means that if the function of the state in a certain social formation and the interests of the dominant in this formation coincide, then this follows from the system itself: the direct involvement of the members of the ruling class in the state apparatus is not a cause, but a consequence, and moreover, an opportunity, and, moreover, a random opportunity of this objective coincidence»[7, p.245]. Indeed, the very placement of the state in the structure of bourgeois social function puts it in an objective dependence on the economy, on the process of capitalist production and accumulation. Due to this dependence, due to the structural coercion, the state is interested and is forced to pursue a policy that promotes capital reproduction, which is in the interest of big business. Due to the objective, structural dependence of the state on the economy, on the process of production and accumulation, businessmen who organize and direct this process is an investor and such businessman can influence state indirectly and the role of this «investor pressure» in the mechanism of class dominance of capital is much more important than the role of intentional forms of influence, which are accentuated by «instrumentalists».

For modern Western society a unique institutional distribution between the «economic» and the «political» is the most characteristic. The state takes a form of a relatively isolated from the economy, so called, «built-in» apparatus of the public authority. It is excluded from the productive core of the economy, where the leading role is played by the private capital. It can be said that in the capitalist system the political power is disconnected from the organization of production in accordance to its own political criteria. But, being generally excluded from the organization of

the process of production and accumulation, the state and, above all, the political elite depend objectively on the capitalist economy.

C. Offe and F. Rong noted: «Since the state depends on the accumulation process, which it can't organize, each possessor of state power is interested mainly in maintaining the conditions, which are the most favorable for the accumulation. This interest does not come from the union of a certain government with a certain class, which is also interested in the accumulation, it does not come from any political power of the class of capitalists, which exerts pressure upon the rulers of the state power in order to follow their class interest. Most likely, it comes from state's own institutional interest, which is based on the fact that the state has no ability to control the flow of those resources, which are required for the use of the state power. Agents of accumulation are not interested in the «use» of the state power, but the state should be interested in ensuring and guaranteeing a healthy accumulation process from which it depends in order to keep its own authority»[6, p.250].

The role of business as an important political actor can also be analyzed in terms of more general methodological approaches, characteristic of modern science of public administration. In particular, this concerns a pluralistic approach in which business is seen as a group of interests or pressure groups. At the same time, not giving preference to any of many classifications of these groups, it is important to outline the role they play in the political life of modern society.

A. Bentley defines «interest groups» as «... associations of citizens that are considered not as an abstract physical entity, but as a mass activity ...». Their interaction with the institutes of the state is of great importance, as it is in the socio-economic sphere, the coordination of the positions of interest groups and the state is the determining factor of state policy. There is a clearly defined political component in activities of these groups, as state institutions are the index of the balance of interests of different groups that permeate society from the bottom up. As soon as the society develops, changes take place and the structure of the balance of interests changes. This inevitably leads to corresponding modifications in the legislation and in the ratio of powers between different branches of government. In this case, the main task is not to impose decisions on individual groups, but to be able to bring to the consensus the largest and the most powerful among them [8, p.20].

D. Truman, who defined the political process, first of all, as a process of group competition in the struggle for power over resource allocation, classified business associations as «political groups of interests» as they strive to achieve the goal through government institutions, that is, make a political pressure on them. Their significance he saw in the fact that the interest groups in general not only serve to the stabilization of the society, but also contribute to raising the level of political participation of citizens in the management of the state. D. Truman believed that while society diversifies, it creates new interest groups automatically. They violate the existing balance of power and stimulate the emergence of «counter-groups» for its restoration [9].

Russian scientist V. Achkasov within the framework of a pluralistic concept calls groups of interests to be the institutional structures of various types (entrepreneurial, trade union, religious, ethnic, cultural, etc.) which try to influence the political power without applying for it. They act as intermediaries in securing the specific interests of their members [1, c. 168].

In the modern Western political science the term «pressure group» is the most widely used in relation to business associations. Although some experts see no significant difference between such concepts as «interest groups» and «pressure groups», the term «pressure group» is often equated with «protectionist» groups. Defending primarily material interests of their members they can apply sanctions, thus fulfill the direct pressure to achieve their goals. However, we can agree with the point of view that such unambiguous interpretation of actions of «protectionist» groups overestimates the importance of the above-mentioned methods of influencing on power and, conversely, underestimates the role of compromise and forms of interests negotiation, which are targeted on the cooperation with the authority. We can agree that it is more correct to use this term for those groups and organizations that reach their goals relying mainly on their own strength and on the dependence of the authority on this force. Moreover, the main thing here is not the methods, not the demonstration of brute force, but the ability to achieve their goals. Pressure by itself can be very «delicate» and even invisible to the third-party eye [3].

From the point of view of pluralism, society consists of a large number of interest groups and pressure groups that represent all significant interests of the population and compete for each other for

their influence on state power. This competition takes place within the framework of the cross-sectoral partnership, this means that the consensus is reached on the basic foundations of the economic and political system and the permissible level of conflict. Competition between groups and sectors of society ensures such a situation in which none of the groups is dominating and the balance of interests is maintained. This balance plays a crucial role for the stability of the existing social system.

Thus, the pluralistic concept of mediation understands the process of state functioning as the pressure of various interest groups and, accordingly, the division of power in society. Therefore, pluralism can be defined as a system of representation of interests in which its constituent elements are arranged in an unspecified number of complex, voluntary, competitive, non-hierarchical and self-defined (both about the type and scope of interest) entities that are not licensed specifically, not recognized, not subsidized or otherwise controlled (in relation to the choice of leadership or expression of interest) by the state and do not seek a monopoly of representative activity among the similar entities.

With this approach the public governance of the society is the proper allocation of scarce resources by the government under the pressure of interest groups that are active actors in the political process, while the state, represented by the government, plays a response function to the activities of interest groups. In other words it may be noted that the pluralistic approach is limited by the fact that it focuses more on the government rather than on the state as a whole. It does not take into account such a very important fact that the participants of the political activity on the part of the state have their own interests, which are included into the process of policy formation. Consequently, the pluralistic approach does not allow investigating fully politics as a system of interconnected relations between the state and society in which the state is not simply an agent of the response to the challenges of the pressure groups but is an active participant in the cooperation process.

It should be noted also that one of the most important features of pluralism is the large number of actors, which are involved in the political process. The pluralistic distribution of resources has more spontaneous character, which is close to the market competition. Redistribution of wealth and privilege is the effect of the organized pressure and the political decision-making is a result of intense competition,

not the cooperation between interest groups as small interest groups. Such groups are relatively rarely guided by values, which are connected with the public interest, focusing mainly on receiving benefits. By our opinion, the most successful analysis of the interaction between government and business is the concept of «corporatism». It solves the problem of the relationship between the public interests and the state structures by its own way as it arose partly as a critical response to the disadvantages of the pluralist approach to the mediation of interests. Contrary to pluralism, corporatism considers the state to be one of the most important institutional element of relations between the groups of interests and power. In its classical definition, suggested by F. Schmitter in 1974, the modern corporatism is defined as a «system of representation of interests during which constituent parts are organized into several special, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered, functionally different levels, are recognized or permitted officially (or even simply created) by the state that gives them a monopoly of presentation in their sphere in exchange for a certain control over the selection of leaders and articulation of requirements and attachments «[4, c. 15].

The authoritarian and liberal corporatism can be distinguished. The liberal one is a special type of participation of large organized groups in the development of public policy, mainly in the field of economics, which is characterized by a high level of inter-group cooperation. Liberal corporatism does not apply for substituting the institutional mechanisms of parliamentary and party management, but at the same time it promotes greater integration of the state system. It can not be identified only with consultations and cooperation between the government and the

interest groups. The essential characteristics of the liberal corporatism are the high level of institutional integration of conflicting groups and the high degree of cooperation between groups in the development of the state policy. Proponents of the concept of liberal corporatism believe that interest groups act in conditions of democracy along with the articulation of interests and «pressure» on power, an extremely important function of control over the activities of the state administration (whose units themselves are groups of interests).

Conclusions.

Assessing the theoretical approaches to the study of business as a political actor, it is necessary to pay attention to the fact that all these approaches are linked very closely with the general ideological setting of one or another author. Despite the declared desire for the scientific objectivity, the adherence to one or another political outlook can not but influence the position of a particular researcher, especially on such politically acute issue, which a question of the relationship between the business and government in Ukraine is today.

From the concepts discussed in the article and analysis of the interaction between government and business, the corporatism approach can be considered to be the most appropriate for Ukrainian realities. The understanding of the state as a separate corporation, which has its own, distinct from the business structures interests and at the same time which builds partnership relations with them provides opportunities for the more detailed analysis of the organizational forms of interaction of power and business, the peculiarities of public administration in this sphere, and in addition is taking into account the trends of globalization, which impose restrictions on this interaction.

REFERENCES

1. Achkasov, V.A. (2002). *Sravnitel'naya politologiya* [Comparative politics]. Saint Petersburg: SPbGU [in Russian].
2. Burlatskiy, F.M., & Galkin, A.A. (1985). *Sovremennyy Leviatan: Ocherki politicheskoy sotsiologii kapitalizma* [Modern Leviathan: Essays on the political sociology of capitalism]. Moscow: Mysl [in Russian].
3. Peregudov, S.P., Lapina, N.Yu., & Semenenko, I.S. (1999). *Gruppy interesov i Rossiyskoe gosudarstvo* [Interest groups and the Russian state]. Moscow: Editorial URSS [in Russian].
4. Schmitter, F. (1997). *Neokorporatizm* [Neocorporatism]. *Politicheskie issledovaniya*, 2, 14-22 [in Russian].
5. Burlatskiy, F.M., & Chirkin, V.Ye. (Eds.). (1976). *Politicheskie sistemy sovremennosti: Ocherki* [Modern Political systems: essays]. Moscow: Nauka [in Russian].
6. Offe, C., & Ronge, V. (1982). *Theses on the Theory of the State. Classes, power and conflict: Classical and contemporary debates*. A. Ciddens, D. Held (Eds.). Berkeley: Los Angeles Univ. of California Press.

7. Poulantzas, N. (1973). *The Problem of the Capitalist State. Ideology in Social Science: Readings in critical social theory*. R. Blackburn (Eds.). London: Collins.
8. Richardson, J. (Eds.). (1994). *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press.
9. Truman, D. (1971). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.

Квітка Сергій Андрійович

Кандидат філософських наук, доцент

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

49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Kvitka Sergiy A.

As. Prof., Ph. D.

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

29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

ORCID 0000-0003-3786-9589

Email: skvitka@i.ua

Цитування: Квітка С. А. Державне управління взаємодією влади та бізнесу: європейський досвід для України / С. А. Квітка // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 48-54.

Citation: Kvitka, S.A. (2018). Public administration of the interaction between government and business: European experience for Ukraine. *Public administration aspects*, 6 (4), 48-54.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.05.2018

Сутність та зміст поняття ефективності оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України

Магась Г. А.,

Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

Стаття присвячена дослідженню ефективності оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України. Автором на підставі досвіду оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України (ДПСУ), аналізу науково-методичної літератури та нормативно-правової бази проаналізовано теоретичні підходи науковців щодо поняття ефективності та виокремлено ознаки цього поняття у сфері охорони державного кордону України, зокрема її сутності та змісту. Ефективність оперативно-службової діяльності визначена як рівень виконання завдань по забезпеченню недоторканності державного кордону органами (підрозділами) Державної прикордонної служби, визначений співвідношенням досягнутих результатів і витрачених для цього сил, засобів, часу та інших ресурсів. Головна мета оцінки ефективності – виявлення вузьких (проблемних) місць в охороні державного кордону, резервів підвищення ефективності та вироблення науково обґрунтованої стратегії і тактики по використанню цих резервів на практиці.

Ключові слова: державне управління; охорона державного кордону; оперативно-службова діяльність; ефективність; сутність; зміст

Essence and content of the concept of efficiency of operative-official activity of the State border guard service of Ukraine

Mahas H. A., B. Khmelnytskyi National academy of the State border guard service of Ukraine

Becoming of Ukraine as the democratic, legal, social state stipulates the necessity of improvement of public policy in the sphere of guard of state border, system of its organs, and also process of public administration in the field of guard of the state border, in fact that effectiveness of law-enforcement activity on a border depends in a great deal on an effective management.

The article is devoted to research of efficiency of operative-official activity of the State border guard service of Ukraine. The author on the basis of experience of operative-official activity of organs and units of the State border guard service of Ukraine (SBGS), analysis of scientifically-methodical literature and normative-legal base has analysed theoretical approaches of scientists in relation to the concept of efficiency and has distinguished the signs of this concept in the field of guard of the state border of Ukraine, in particular its essence and content.

To guard the state border effectively – means foremost to provide its inviolability. It is the main thing. From the state point of view it is not indifferently, how many forces and facilities are spent for the decision of this task, at what directions and levels basic efforts are concentrated on, as the nearest plans will be correlated with perspective. That is effective guard of the state border means also some resource criteria, that is characterize execution of the organs of SBGS, detachments of the Marine guard, aviation units of some operative-official tasks.

Examining general formulations of concept «efficiency», it is possible to set forth three fundamental positions that must be in any determination.

1. Efficiency foresees the presence of aim and depends on different factors, such as, for example, as content of tasks that are solved by the system, condition of the system, character of environment and others.

2. Efficiency can change (characterized by dynamic), character of its changes can be measured by a certain number that hesitates from a zero to some maximal value in ideal conditions. Thus this number must absorb for itself very many factors, on which efficiency depends on, - is complication of the system, development of corresponding normative base, level of training of personnel, optimality of control system and other.

3. Efficiency must adequately represent all results of functioning of objects through such, for example, indexes (in most cases it is talked about the system or set of indexes of efficiency), as probability of some

event, average expected value (mathematical value) of some casual size, actual results of the executed activity and so on. It is necessary to notice that today it is not yet worked out by a theory such general index, which would represent all factors the efficiency of which depends on that correctly.

Thus, in order a determination of efficiency represents all complication and specific of that sphere in full volume, where it is used it must conform some requirements : a) to represent an aim the system functions for the achievement of which; b) to show the concrete conditions of activity of the system; c) to characterize resources at that the aim of functioning of the system is achieved; d) to show a dynamics of changes of factors, that influence on efficiency; e) to give a complex estimation to the results of operative-official activity of SBGS (through the system of corresponding criteria).

Taking into account the above-mentioned and taking into account specific functions that is executed by SBGS of concept «Efficiency of operative-official activity» it is possible to define as a level of implementation of tasks on the State border guard service, certain correlation of the attained results and used for this purpose forces, facilities, time and other resources.

Both an analysis of efficiency of the state border protection on results of operative-official activity of organs of SBGS and prognostication of efficiency is not an end in itself. A primary objective during realization of this work is a detection of narrow (problem) points in the state border protection, reserves of increase of efficiency and making of scientifically reasonable strategy and tactics on usage of these reserves in practice.

Keywords: public administration; state border protection; operative-official activity; efficiency; essence; content

Сущность и содержание понятия эффективности оперативно-служебной деятельности Государственной пограничной службы Украины

Магась Г. А.,

Национальная академия Государственной пограничной службы Украины им. Б. Хмельницкого

Статья посвящена исследованию эффективности оперативно-служебной деятельности Государственной пограничной службы Украины. Автором на основании опыта оперативно-служебной деятельности органов и подразделений Государственной пограничной службы Украины (ГПСУ), анализа научно-методической литературы и нормативно-правовой базы проанализированы теоретические подходы ученых относительно понятия эффективности и выделены признаки этого понятия в сфере охраны государственной границы Украины, в частности ее сущности и содержания. Эффективность оперативно-служебной деятельности определена как уровень выполнения заданий по обеспечению неприкосновенности государственной границы органами (подразделениями) Государственной пограничной службы, определенный соотношением достигнутых результатов и потраченных для этого сил, средств, времени и других ресурсов. Главная цель оценки эффективности – выявление узких (проблемных) мест в охране государственной границы, резервов повышения эффективности и выработки научно обоснованной стратегии и тактики по использованию этих резервов на практике.

Ключевые слова: государственное управление; охрана государственной границы; оперативно-служебная деятельность; эффективность; сущность; содержание

Постановка проблеми.

Становлення України як демократичної, правової, соціальної держави обумовлює необхідність удосконалення державної політики в сфері охорони державного кордону, системи її органів, а також самого процесу державного управління у сфері охорони державного кордону, адже результативність правоохоронної діяльності на кордоні багато в чому залежить від ефективного управління.

Державне управління в сфері охорони державного кордону – специфічна, законодавчо

визначена, чотирьохрівнева діяльність ієрархічно підпорядкованих органів Держприкордонслужби виконавчо-розпорядчого та безпосередньо організуючого характеру, що впливає на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, господарюючих підприємств незалежно від форми власності, інших юридичних та фізичних осіб, діяльність яких здійснюється у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні або пов'язана із функціонуванням державного кордону України [1]. Тому незаперечною особ-

ливiстю сучасного стану українського суспiльства є необхіднiсть пошуку теоретико-методологiчних основ розвитку держави, суб'єктiв державного управлiння, визначення i впровадження оптимальних форм їх взаємодiї. На сьогодні проблеми ефективної дiяльностi органiв та пiдроздiлiв, методи їх вирiшення в загальнiй системi управлiння органiв та пiдроздiлiв Державної прикордонної служби лежать у полi зору керiвництва ДПСУ [2], що свiдчить про актуальнiсть вивчення теоретичних та методологiчних аспектiв процесу державного управлiння у сферi охорони державного кордону. Разом з тим, сучаснi процеси в системi охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження теоретичних пiдходiв щодо державного управлiння у сферi охорони державного кордону з урахуванням основних функцiй ДПСУ.

Аналіз досліджень і публікацій.

У наукових публікацiях останнiх рокiв, присвячених державному управлiнню, розглядалася проблематика економiчних вiдносин, закономірностей та методiв вирiшення соціальних завдань. Разом з тим питання державного управлiння у сферi охорони державного кордону на сучасному етапi ще не отримали комплексного вивчення. Питаннями дослідження державного управлiння займалися вченi Г. Атаманчук, О. Андрiйко, В. Бакуменко, І. Бачило, Д. Безносенко, В. Довгань, І. Дробуш, С. Дубенко, Д. Іщенко, С. Кравченко, М. Литвин, А. Махнюк, О. Мельников, В. Назаренко, О. Радченко, А. Семенченко, О. Шаптала, О. Шинкарук.

Метою статтi є дослідження поняття ефективностi оперативно-службової дiяльностi Державної прикордонної служби України, зокрема її сутностi та змісту.

Виклад основного матеріалу.

Говорячи про основи вирiшення проблеми ефективностi в органах ДПСУ, важливо з'ясувати, що ж розумiється пiд ефективнiстю охорони державного кордону, в чому суть наукових основ аналізу i оцiнки ефективностi, зміст та форма вираження. Ефективнiсть – від прикметника «ефективний» – ефект, що призводить до потрібних результатiв, дiєвий. Пiд ефектом розумiється дiя, яка вироблена ким-небудь або чим-небудь, результат, наслідок будь-чого.

Ефективно охороняти державний кордон означає, передусiм, забезпечити його недоторканiсть. Це головне. З державної точки зору далеко не

байдуже, скiльки витрачається сил i засобiв для вирiшення цього завдання, на яких напрямках i рiвнях зосереджуються основнi зусилля, як будуть спiввiднесенi найближчi плани з перспективними. Тобто ефективна охорона державного кордону має на увазi i певнi ресурснi критерiї, якими характеризується виконання органами ДПСУ, загонами Морської охорони, авiацiйними частинами певних оперативно-службових завдань.

Згiдно теорiї даного питання область можливих значень ефективностi обмежується рядом чинникiв (рис. 1). Найвище значення ефективностi – в області, обмеженiй точками А, В, С, Д, найменше – в області, обмеженiй точками А, Д, Е. Будь-яка змiна значень чинникiв неминуче вiдображається на значеннi ефективностi.

Отже, визначення сутi ефективностi – питання далеко не таке просте, як може здатися на першiй погляд. Тiльки глибоке його дослідження може надати вiдповiдь, на що i як направити зусилля, щоб пiдвищити ефективнiсть оперативно-службової дiяльностi органiв ДПСУ.

Поняття ефективностi можна i необхідно розглядати як в широкому сенсi слова, тобто в загальнонауковому планi, так i у вузькому, стосовно конкретної сфери його застосування. Поряд iз тим конкретнiсть сфери застосування не повинна змiнювати сутi i основних положень загальнонаукового поняття ефективностi, вона повинна в повному обсязi вiдповiдати вимогам, що висуваються до формулювання поняття.

Рисунок 1 – Вплив рiзних чинникiв на ефективнiсть охорони державного кордону (принципова схема): I – кiлькiсть технiчних засобiв; II – інформацiйне перенавантаження органiв управлiння; III – об'єм ресурсiв, що витрачаються; IV – рiвень впровадження досягнень науково-технiчного прогресу в практику; V – якiсть функцiонування системи управлiння.

Отже, розглянемо як розумiється ефективнiсть у широкому сенсi слова. Аналіз ряду джерел [3-10] вказує на те, що бiльшiсть авторiв розумiють пiд ефективнiстю ступiнь пристосування або пристосованостi системи до виконання поставлених перед нею завдань. Подiбне загальне формулювання з незначними змiнами можна зустрiти практично в кожнiй iз робiт, присвячених проблемi ефективностi. Таким чином, розглядаючи загальнi формулювання поняття «ефективнiсть», можна сформулювати три принципових положення, якi повиннi бути присутнiми в будь-якому визначеннi.

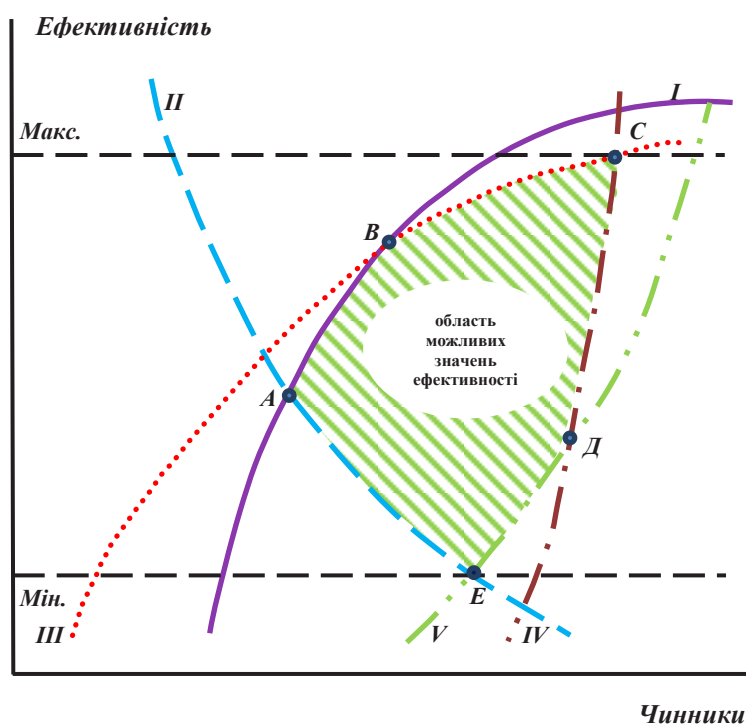


Рис. 1. Вплив різних чинників на ефективність охорони державного кордону (принципова схема)

1. Ефективність передбачає наявність мети і залежить від ряду факторів, таких, наприклад, як зміст завдань, що вирішуються системою, стан системи, характер навколишнього середовища та ін.

2. Ефективність може змінюватися (характеризується динамічністю), характер її змін може бути вимірний певним числом, яке коливається від нуля до деякого максимального значення в ідеальних умовах. Причому це число повинно увібрати в себе дуже багато чинників, від яких залежить ефективність, складність системи, розвиненість відповідної нормативної бази, рівень підготовки кадрів, оптимальність системи управління та ін.

3. Ефективність повинна адекватно відображати всі результати функціонування об'єктів через такі, наприклад, показники (в більшості випадків говорять про систему або наборі показників ефективності), як імовірність якої-небудь події, середнє очікуване значення (математичне очікування) деякої випадкової величини, фактичні результати виконання завдання та ін. Слід зауважити, що сьогодні теорією ще не вироблено такого загального показника, який би правильно відображав всі фактори, від яких залежить ефективність.

В усіх наведених визначеннях ефективності чітко простежується мета, а також залежність ефективності від певних чинників. В поняття

ефективності закладені динамічність, а також вимірність, проте остання виражається лише вірогідністю події, що змінюється від нуля до одиниці. Жодне з визначень не містить у собі обов'язкової наявності системи показників для оцінки ефективності охорони державного кордону. Таким чином, у наведених вище формулюваннях спостерігається певна девальвація загальнонаукового поняття ефективності, при цьому об'єм і зміст цього поняття звелися лише до одного показника – вірогідності виконання завдання.

Перетворення змісту поняття «ефективність» на поняття «вірогідність» виконання завдання під час вивчення охорони державного кордону як складного суспільно-політичного, вочевидь, буде не досить коректним із наукової точки зору. Аналізуючи поняття ефективності стосовно конкретної сфери його застосування, тобто у вузькому значенні слова, слід відмітити, що при всьому різноманітті визначень ефективності, які зустрічаються в наукових працях, стосовно конкретних сфер її застосування є один компонент, який присутній у всіх визначеннях – це ресурси або витрати, необхідні для виконання завдання. Так, наприклад, у роботі М. М. Чумакова та Є. І. Серебряного загальна модель ефективності системи включає вихідний ефект і витрати [11].

У Військовому енциклопедичному словнику під ефективністю бойового застосування військ (сил) розуміється «ступінь реалізації бойових можливостей військ (сил) у бою (операції); оцінюється величиною нанесеного противнику ураження та виконанням бойових завдань з урахуванням понесених втрат, витрачених матеріальних засобів і часу» [12].

Найбільшою мірою загальне визначення поняття ефективності, в якому відображаються витрати або ресурси, деталізоване в економічній науці, де витрати та результати можна практично завжди визначити в грошовому або іншому натуральному вираженні. Так, ефективність розглядається як відношення економічного і соціального ефекту до необхідних витрат для його досягнення [13], як відношення позитивних кінцевих результатів до об'єму використаних або витрачених ресурсів [14]. Ефективною вважається лише та організація, яка успішно здійснює свої цілі, а саме коли витрати і результати, тобто її входи і виходи, є задовільними [15]. Ефективність у формалізованому вигляді є відношенням ефекту (результату) до затрат. При цьому ефектом і витратами можуть виступати показники, які характеризують різні сторони діяльності системи. Ефективність вирішення завдань – це вже поняття, обумовлене зниженням витрат праці на їх рішення і підвищенням ефективності функціонування керованого об'єкту за рахунок оптимального використання людських, матеріальних, фінансових та інших ресурсів [16].

Наведені формулювання дають можливість зробити висновок про те, що поняття ефективності при розгляді його в конкретній сфері, у тому числі в сфері охорони державного кордону, повинно обов'язково враховувати ресурси (витрати).

На даний час теорія охорони державного кордону України проходить якісно новий етап свого розвитку, коли суттєво розширюються її рамки, до обороту залучаються усі нові знання, приводиться у відповідність з останніми даними науки її понятійний апарат, різко зросла в якісному і кількісному відношенні наукова база діяльності органів ДПСУ і т. п. Тому існує нагальна необхідність уточнення поняття ефективності у сфері охорони державного кордону з метою більш повного відображення діючої практики та специфіки оперативно-службової діяльності органів ДПСУ.

При цьому, очевидно, доведеться відійти в понятті ефективності від її тлумачення як вірогідності якоїсь події у зв'язку з тим, що, засто-

совуючи тільки імовірнісний підхід, ми можемо охопити лише якісь майбутні події. Разом із тим ефективність це не лише оцінка майбутнього, але, передусім, це оцінка минулого, тобто оцінка якихось виконаних завдань. Подібних завдань, які вимагають оцінку з позиції ефективності, в практиці охорони державного кордону зустрічається досить багато. Аналіз наукових праць вчених у сфері охорони державного кордону свідчить, що приблизно в 90% цих робіт під поняттям ефективності розуміється оцінка лише тих результатів охорони державного кордону, яку ми очікуємо в результаті прийнятого рішення. Практиками приблизно в 95% випадків під поняттям ефективності розуміється лише оцінка того, що вже відійшло в минуле, тобто результати оперативно-службової діяльності за рік, квартал, добу. Проте є доцільна необхідність щодо обов'язкового дотримання комплексного підходу до його розуміння – розгляд як очікуваних, так і фактичних результатів охорони державного кордону, хоча у ряді випадків допускається його усікання, а якщо точніше – відсікання однієї зі складових поняття ефективності.

Таким чином, для того, щоб визначення ефективності відображало в повному об'ємі усю складність та специфіку тієї сфери, де воно застосовується, воно повинне відповідати ряду вимог: а) відображати мету, для досягнення якої функціонує система; б) висвітлювати конкретні умови діяльності системи; в) характеризувати ресурси, при яких досягається мета функціонування системи; г) показувати динаміку зміни чинників, які впливають на ефективність; д) давати комплексну оцінку результатам оперативно-службової діяльності ДПСУ (через систему відповідних критеріїв).

Враховуючи вищевказане та з урахуванням специфічних функцій, які виконує ДПСУ, поняття «Ефективність оперативно-службової діяльності» можна визначити як рівень виконання завдань по забезпеченню недоторканності державного кордону органами (підрозділами) Державної прикордонної служби, визначений співвідношенням досягнутих результатів і витрачених для цього сил, засобів, часу та інших ресурсів.

Це загальне визначення, на нашу думку, розкриває ефективність оперативно-службової діяльності з різних сторін з урахуванням специфіки оперативно-службової діяльності регіонального управління, органу охорони державного кордону, загону Морської охорони, авіаційної частини, прикордонного підрозділу.

Таким чином, ефективність оперативно-службової діяльності у найзагальнішому вигляді характеризується співвідношенням результатів оперативно-службової діяльності органів ДПСУ (R) і витрачених для цього ресурсів (Q), при цьому жоден показник окремо не дає досить повної характеристики ефективності. Виходячи з практики вирішення подібних завдань в інших сферах, результати і ресурси можуть співставлятися різними способами, а отримані критерії мають не лише різну форму, але й дещо різний сенс, акцентуючи ту чи іншу сторону поняття ефективності:

- критерій R/Q характеризує результат, який отримується з одиниці витрачених (що витрачаються) ресурсів;

- критерій Q/R означає питому величину ресурсів, які приходяться на одиницю досягнутого (що досягається) результату.

Отже, ефективність оперативно-службової діяльності тим вище, чим менше витрачено ресурсів в одних і тих же умовах оперативної обстановки та чим більший результат досягнутий. Тобто значення ефективності, що виражається через критерій R/Q , повинно бути $E=R/Q \rightarrow \max$, а те що виражається через критерій $Q/R-E=Q/R \rightarrow \min$.

При цьому комплексний аналіз і оцінка ефективності оперативно-службової діяльності припускають всебічний і глибоко обґрунтований облік як фактичних, так і очікуваних результатів виконання завдань. Близьким до поняття ефективності є поняття надійності охорони державного кордону. Аналізуючи це поняття на основі практики його застосування, що встановилася у ДПСУ, в нормативних документах, управлінської діяльності, підготовці органів та штабів, можна побачити, що, будучи самостійними поняттями, надійність і ефективність мають ряд загальних і відмінних характеристик. При цьому в певному сенсі можна говорити, що надійність охорони державного кордону відбиває політичну сторону оперативно-службової діяльності ДПСУ, питання міждержавних відносин із суміжними країнами. Охорона державного кордону (в загальному сенсі) тільки тоді є дійсно надійною, тобто будь-які спроби порушити його рішуче припиняються, коли ефективність охорони кордону має максимально можливе значення. Таким чином, надійність є синонімом поняття ефективності оперативно-службової діяльності з точки зору недоторканості території. Сутністю оперативно-службової діяльності, як було зазначено вище, є певне співвідношення

фактичних або очікуваних результатів виконання завдань охорони кордону R і витрачених для цього сил, засобів, часу та інших ресурсів Q . Отже, R і Q – складові елементи ефективності, що розглядається як єдине ціле, а їх співвідношення є, фактично, змістом ефективності охорони державного кордону. Розглянемо більш докладно, що в теорії ефективності оперативно-службової діяльності слід розуміти під результатами R і ресурсами Q .

Ефективність оперативно-службової діяльності конкретним підрозділом, органом або ДПСУ в цілому, так само як і ефективність охорони кожної ділянки державного кордону, кожного напрямку характеризується своєю сукупністю конкретних результатів оперативно-службової діяльності.

Наприклад, для відділу прикордонної служби IV категорії (без наявних пунктів пропуску на ділянці відповідальності) це число затриманих порушників державного кордону до загального їх числа, зміна кількості затриманих по місяцях, припинені озброєні провокації на державному кордоні відносно всіх інших провокацій і т. п. Для ОКППІ (відділу прикордонної служби типу А) сукупність конкретних результатів оперативно-службової діяльності включатиме відсоток затриманих порушників кордону та порушників режиму в пункті пропуску через державний кордон, співвідношення кількості виявленої і затриманої контрабанди, кількість пропущених через державний кордон осіб та транспортних засобів і т. п. Для загонів (дивізіонів) Морської охорони ефективність охорони державного кордону буде характеризуватися відносною кількістю оглянутих суден (кораблів) – порушників режиму державного кордону, підвищенням можливостей по охороні кордону (кількістю оглянутих (промоніторинних) районів плавання, рейдів), кількістю затриманих порушників кордону у відсотках і т. п. Ефективність охорони державного кордону авіацією ДПСУ характеризується процентним відношенням затриманих за допомогою авіації порушників кордону, відносною кількістю вилітів літаків (вертольотів) на охорону кордону і т.д.

Отже, ефективність охорони державного кордону може бути охарактеризована лише через систему результатів оперативно-службової діяльності. Мовою математики це поняття може бути зображене у вигляді $R=\{R_1, R_2, \dots, R_i\}$ (1)

Де R_1, R_2, \dots, R_i – результати охорони державного кордону за різними напрямами та аспектами

оперативно-службової діяльності ДПСУ, які безпосередньо відображають або впливають на міру досягнення цілей охорони кордону.

Наступним кроком є з'ясування того, що слід розуміти під ресурсами при вирішенні проблеми ефективності ОСД. У загальному випадку під ресурсами може розумітися сумарна вартість використаних на певній ділянці кордону озброєння, техніки, технічних засобів, виражена в грошових одиницях, що дозволяє наочно оцінити ефективність ОСД на різних напрямках. Разом із тим при визначенні ефективності (E) за критерієм R/Q (або Q/R) ділити чисельник на знаменник не можна, оскільки інакше суть ефективності втрачає сенс. Крім сумарної вартості озброєння і техніки, під ресурсами також може розумітися: кількість особового складу в підрозділі, органі охорони державного кордону, в розрахунках і т. д.; кількість витрачених мотогодин на вирішення конкретного завдання; кількість фахівців з обслуговування техніки, час і ін. Як і результати, ресурси також представляють собою сукупність конкретних даних $Q = \{Q_1, Q_2, \dots, Q_i\}$ (2)

Де Q_1, Q_2, \dots, Q_i – дані по видах ресурсів. Ефективність охорони державного кордону, як уже зазначалося вище, характеризується цілою низкою результатів оперативно-службової діяльності (реальних чи прогнозованих). Частина з них (може, і один) має вирішальне значення для ефективності (наприклад, відсоток затримань порушників кордону силами і засобами прикордонного підрозділу, ймовірність виявлення порушників, кількість випадків припинення переміщення через державний кордон в пунктах пропуску наркотичних та радіоактивних речовин і т. д.). Інші результати менш значні (наприклад, відсоток припинених випадків незаконного переміщення через кордон тварин, які можуть завдати шкоди естетичному вихованню громадян, і т. д.). Тому окремими науковцями та практиками висловлюються ідеї, що для аналізу ефективності повинен бути обраний один показник, який відображає ефективність з точки зору вирішення головного завдання органів ДПСУ (наприклад, ефективність з точки зору виявлення та затримання порушників державного кордону).

Теоретично такі ідеї містять раціональне зерно. Практично подібні завдання повинні вирішуватися абсолютно конкретно. Якщо для органу управління ефективність охорони державного кордону в цілому може бути виражена співвідношенням безлічі результатів оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) охорони державного кордону та даних, які характеризують ресурси: $E = R/Q = \{R_1, R_2, \dots, R_i\} / \{Q_1, Q_2, \dots, Q_i\}$ (3) або $E = Q/R = \{Q_1, Q_2, \dots, Q_i\} / \{R_1, R_2, \dots, R_i\}$ (4) то при вирішенні органом управління часткових питань ефективність може характеризуватися лише з точки зору вирішення головного завдання – результатів охорони державного кордону, які в свою чергу і є найважливішим результатом. Відповідно, вибирається критерій ефективності. При цьому результати повинні відображати оперативно-службову діяльність органів (підрозділів) за певний період часу. Тобто необхідно врахувати ресурс Q , яким є час.

Таким чином, під ефективністю оперативно-службової діяльності можна розуміти співвідношення фактичних результатів ОСД, обмежених часовими рамками (найважливіший результат)

R_o до потенційно можливих результатів (найважливішого результату) R_i : $E = R_o / R_i$ (5)

Висновки.

Слід зазначити, що до проблеми ефективності оперативно-службової діяльності потрібно підходити діалектично і творчо та пам'ятати, що охорона кордону – винятково складне і багатопланове суспільно-політичне явище, яке характеризується великою кількістю факторів, як таких, які підлягають формалізації, так і таких, які не підлягають формалізації.

Як аналіз ефективності охорони державного кордону за результатами оперативно-службової діяльності органів ДПСУ, так і прогнозування ефективності не є самоціллю. Головна мета при проведенні цієї роботи – виявлення вузьких (проблемних) місць в охороні державного кордону, резервів підвищення ефективності та вироблення науково обгрунтованої стратегії і тактики по використанню цих резервів на практиці.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці критеріїв оцінки ефективності оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Магась Г. А. «Теоретичні засади державного управління в прикордонній сфері» / Г. А. Магась // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 23-26.
2. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України до 2020 року, схвалена розпорядженням КМУ від 23.11.2015 р. №1189-р.
3. Мисик А. Б. Методика організації роботи штабу прикордонного загону щодо вирішення типових завдань охорони державного кордону. Навчальний посібник / А. Б. Мисик. – Харків, 2001.
4. Ставицкий О. Н. Методика оценки эффективности служебно-боевой деятельности войск направления ПВУ: дис. ... кандидата воен. наук: 20.01.04 / О. Н. Ставицкий. – Хмельницький, 1999. – 186 с.
5. Чуев Ю. В. Исследование операций в военном деле. – М.: Воениздат, 1970.
6. Рабочая книга по прогнозированию / под ред. И. В. Бестужева-Лады. – М.: Мысль, 1982. – 420 с.
7. Денисов А. А. Теория Больших систем управления / А. А. Денисов, Д. Н. Колесников. – Л.: Энергоиздат, 1982. – 280 с.
8. Алтухов П. К. Основы теории управления войсками / П. К. Алтухов. – М.: Воениздат, 1984. – 160 с.
9. Справочник по исследованию операций / под ред. Ф. А. Матвейчука. – М.: Воениздат, 1979.
10. Лесин А. А. Системы поддержки управленческих и проектных решений / А. А. Лесин, В. Н. Мальцев. – Л., 1990.
11. Чумаков Н. М. Оценка эффективности сложных технических устройств / Н. М. Чумаков, Е. И. Серебряный. – М., 1980.
12. Военный энциклопедический словарь. – М., 1986. – с. 837.
13. Русинов Ф. М. Эффективность управления: Наука и практика / Ф. М. Русинов. – М., 1984.
14. Управление народным хозяйством: Словарь. – М., 1983.
15. Мароши М. Организация, стимулирование, эффективность / М. Мароши. – М., 1981.
16. Автоматизированные системы управления и руководитель. – М., 1983.

REFERENCES

1. Mahas, H.A. (2013). «Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia v prykordonnii sferi» [Theoretical principles of the state administration in a frontier sphere]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats ORIDU NADU, 1, 23-26 [in Ukrainian].
2. Stratehiia rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy do 2020 roku [Strategy of development of the State border guard service of Ukraine to 2020], skhvalena rozporiadzhenniam KМУ vid 23.11.2015 r. №1189-r [in Ukrainian].
3. Mysyk, A.B. (2001). Metodyka orhanizatsii roboty shtabu prykordonnoho zahonu shchodo vyrishennia typovykh zavdan okhorony derzhavnoho kordonu [Methodology of organization of activity of the border guard detachment headquarters on solving of typical tasks of the state border protection]. Kharkiv [in Ukrainian].
4. Stavitskiy, O.N. (1999). Metodyka otsenky efektyvnosti sluzhebno-boevoi deiatelnosti voisk napravleniya PVU [Methodology of estimation of efficiency of officially-combat activity of troops of direction of Border guard troops of Ukraine]. Candidate's thesis. Khmelnytskyi [in Russian].
5. Chuev, Yu.V. (1970). Issledovanie operatsyi v voennom dele [Analysis of operations on military science]. Moscow: Voenyizdat [in Russian].
6. Bestuzhev-Lada, I.V. (Eds.). (1982). Rabochaia knyha po prohnozyrovaniyu [Working book on prognostication]. Moscow: Mysl [in Russian].
7. Denysov, A.A., & Kolesnikov, D.N. (1982). Teoriia Bolshykh system upravleniya [Theory of large control management systems]. Leningrad: Jenergoizdat [in Russian].
8. Altukhov, P.K. (1984). Osnovy teoryu upravleniya voiskamy [Bases of management theory by troops]. Moscow: Voenyizdat [in Russian].
9. Matveichuka, F.A. (1979). Spravochnyk po yssledovaniyu operatsyi [Reference book about analysis of operations]. Moscow: Voenyizdat [in Russian].
10. Lesyn, A.A., & Maltsev, V.N. (1990). Sistemy podderzhky upravlencheskikh y proektnykh reshenii [Systems of support of administrative and project decisions]. Leningrad [in Russian].
11. Chumakov, N.M., & Serebrianyi, E.Y. (1980). Otsenka efektyvnosti slozhnykh tekhnicheskyykh ustroystv [Estimation of efficiency of difficult technical devices]. Moscow [in Russian].
12. Voennyi entsyklopedycheskyi slovar [Military encyclopedic dictionary] (1986). Moscow [in Russian].
13. Rusynov, F.M. (1984). Effektyvnost upravleniya [Management efficiency]. Nauka y praktyka. Moscow [in Russian].
14. Uprvlenye narodnym khaziaistvom [Management of national economy]. (1983). Slovar. Moscow [in Russian].

15. Maroshy, M. (1981). Orhanyzatsiya, stymulyrovanye, efektyvnost [Organization, stimulation, efficiency]. Moscow [in Russian].
16. Avtomatyzyrovannyye systemy upravleniya y rukovodytel [Automated systems of management and leader]. (1983). Moscow [in Russian].

Магась Геннадій Анатолійович

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

Mahas Henadii A.

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

Email: lem-73@ukr.net

Цитування: Магась Г. А. Сутність та зміст поняття ефективності оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України / Г. А. Магась // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 55-63.

Citation: Mahas, H.A. (2018). Sutnist ta zmist poniattia efektyvnosti operatyvno-sluzhbovoi diialnosti Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [Essence and content of the concept of efficiency of operative-official activity of the State border guard service of Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (4), 55-63.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 17.05.2018

Оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління

Слоньовський М. В., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті аналізуються проблеми оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління. Систематизовані підходи до проблеми оптимальності, у тому числі визначені такі: гомеостатичний, ймовірний, цілераціональний. Автором сформована модель оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління, до складових елементів якої належать: людський потенціал системи публічного управління, цілі, завдання, обов'язки, результати діяльності, державно-управлінський вплив, потреби системи публічного управління.

У статті визначаються основні проблеми системи публічного управління в Україні, зокрема повільність реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства, розвиток корупції, висока плинність кадрів, непрозорість системи конкурсних процедур, вплив на призначення політичних амбіцій, відсутність реальних механізмів оцінювання результатів діяльності службовців, підвищення кваліфікації та підготовка службовців не відповідає реальним потребам суспільства у професійних талановитих та інноваційних кадрах.

На думку автора, оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління полягає у приведенні усіх елементів людського потенціалу в динамічну кількісно-якісну відповідність потребам системи публічного управління.

Ключові слова: розвиток публічного управління в Україні; кадрові питання публічної служби; людський потенціал; оптимальність; модель оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління

Optimality of development of the human potential of the public administration system

Slonovsky M. V., Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzes the problems of the optimal development of the human potential of the public administration system. Systematized approaches to the problem of optimality, including the following: homeostatic, probable, goal-oriented. The author has developed a model for optimizing the development of the human potential of the public administration system, the components of which include: the human potential of the public administration system, goals, objectives, responsibilities, performance results, public management impact, public management system needs.

The article identifies the main problems of the public administration system in Ukraine, in particular, the slowness of reforming all spheres of society's activity, the development of corruption, high staff turnover, the lack of transparency in the system of competitive procedures, the impact on the appointment of political ambitions, the lack of real mechanisms for evaluating the performance of employees, employees does not correspond to the real needs of societies in professional talented and innovative personnel.

According to the author, the optimal development of the human potential of the public administration system is to bring all the elements of human potential into dynamic quantitative and qualitative conformity with the needs of the public administration system.

Keywords: development of public administration in Ukraine; personnel issues of the public service; human potential; optimality; model of the optimal development of the human potential of the public administration system

Оптимальность развития человеческого потенциала системы публичного управления

Слонёвский М. В., Межрегиональная академия управления персоналом

В статье анализируются проблемы оптимальности развития человеческого потенциала системы публичного управления. Систематизированы подходы к проблеме оптимальности, в том числе определены следующие: гомеостатический, вероятный, целерациональный. Автором сформирована модель оптимальности развития человеческого потенциала системы публичного управления, к составным элементам которой относятся: человеческий потенциал системы публичного управления, цели, задачи, обязанности, результаты деятельности, государственно-управленческое воздействие, потребности системы публичного управления.

В статье определяются основные проблемы системы публичного управления в Украине, в частности медлительность реформирования всех сфер жизнедеятельности общества, развитие коррупции, высокая текучесть кадров, непрозрачность системы конкурсных процедур, влияние на назначение политических амбиций, отсутствие реальных механизмов оценки результатов деятельности служащих, повышение квалификации и подготовка служащих не соответствует реальным потребностям обществам в профессиональных талантливых и инновационных кадрах.

По мнению автора, оптимальность развития человеческого потенциала системы публичного управления заключается в приведении всех элементов человеческого потенциала в динамическое количественно-качественное соответствие потребностям системы публичного управления.

Ключевые слова: развитие публичного управления в Украине; кадровые вопросы публичной службы; человеческий потенциал; оптимальность; модель оптимальности развития человеческого потенциала системы публичного управления

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

На сьогодні проблеми визначення оптимального розвитку персоналу, людських ресурсів, людського потенціалу в системі публічного управління є важливою проблемою, яка мало вивчена.

Людський потенціал – є основою будь-якої системи, у тому числі системи публічного управління. З метою формування професійного людського потенціалу системи публічного управління здійснюються ряд механізмів відбору, мотивації, кар'єрного зростання, оцінювання. Зазначені механізми виконують роль розвитку людського потенціалу.

Разом із тим слід відмітити, що існує багато проблем у системі публічного управління, зокрема повільність реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства, розвиток корупції, висока плинність кадрів, непрозорість системи конкурсних процедур, вплив на призначення політичних амбіцій, відсутність реальних механізмів оцінювання результатів діяльності службовців, підвищення кваліфікації та підготовка службовців не відповідає реальним потребам суспільства у професійних талановитих та інноваційних кадрах.

Зазначені проблеми повинні бути вирішені через упровадження системи розвитку людського потенціалу системи публічного управління та унормування даного механізму у чинних нормативно-правових актах України.

Тому актуалізується проблема визначення оптимальних механізмів розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Проблеми формування та розвитку кадрів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування розглядають українські та закордонні вчені, у тому числі: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Гончарук, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцинський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадева, О. Якубовський та ін. Згадані вчені аналізують сучасні тенденції розвитку кадрів системи державного управління. Визначають шляхи оновлення та модернізації державної кадрової політики у сфері державної служби тощо.

Водночас, не існує системного аналізу проблеми оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Мета статті – проведення комплексного аналізу проблеми оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Якщо аналізувати проблему понятійно-категоріального апарату «оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління», то слід зазначити, що дане поняття не використовується у науковому обігу.

Так, оптимальність розглядається у словниках як варіант, який найбільше відповідає певним умовам, вимогам; найкращий із можливих.

Принцип оптимальності зумовлює можливість приведення системи до стану найкращого її функціонування з точки зору певного критерію. Тут головна проблема полягає у виборі цього критерію оптимальності. Стосовно державного управління часто такими критеріями називають ефективність або якість [2, с. 41-42].

Поняття сутності оптимального має декілька напрямів до визначень, у тому числі:

- гомеостатичне – тотожність оптимальності з рівновагою та потрібним для виживання людини процесом збереження виду у ході невідворотних змін;

- ймовірне, коли оптимальність – це найкраще з можливих варіантів;

- цілераціональне – оптимальність – це виключно цілеспрямована діяльність, оптимальність зводиться до відповідності цілі та результату. Оптимальність визначає відповідно характеристику міри, яка має якісно-кількісну специфіку;

- раціональне – оптимальність – це принцип економії, що в свою чергу розуміється як принцип простоти або стислості, або мінімізації, або добірності, або зведення різноманіття до єдності [3-7].

Кожне з цих визначень характеризує складність феномену оптимальності або оптимального.

На нашу думку, оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління слід розглядати з точки зору оптимальності з цілераціональної точки зору. Міра характеризує співвідношення можливості та дійсності, якості та кількості, мінливості та стійкості, суб'єктив-

ного та об'єктивного, простого та складного. Розглядаючи оптимальність таким чином, попередньо можна зазначити, що оптимальність розвитку людського потенціалу складається з системи вибору моделі розвитку.

Сутність оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління полягає в одночасному розвитку всіх елементів людського потенціалу. Якщо розвивати один з елементів цього потенціалу або акцентувати увагу на певній характеристиці, то цей розвиток не є оптимальним.

Таким чином оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління полягає у приведенні усіх елементів людського потенціалу в динамічну кількісно-якісну відповідність потребам системи публічного управління.

Слід зазначити, що оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління залежить від двох факторів: по-перше, суб'єктивний фактор – це бажання та мотивація самого службовця у розвитку; по-друге, об'єктивний фактор – ефективні та результативні механізми розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Суб'єктивний фактор розвитку людського потенціалу залежить від наступного:

- суб'єктивних здібностей до виконання певної діяльності;

- потреби, які на даний час актуальні для службовця;

- мотивація до ефективної та результативної діяльності, саморозвитку, вдосконалення методів роботи;

- морально-етичні якості – працездатність, чесність, відкритість, відповідальність та ін.[6-7].

До об'єктивного фактору розвитку людського потенціалу належать наступне:

- розгалужена та сучасна система підготовки та підвищення кваліфікації службовців;

- реальні та відповідні потребам мотиваційні стимули (оплата праці, соціальне та медичне забезпечення, заохочення тощо);

- унормованість системи розвитку людського потенціалу публічного управління у чинних нормативно-правових документах;

- сформована система об'єктивного оцінювання службовців та результатів їх діяльності;

- реалізація кар'єрного зростання та можливість постійного підвищення по кар'єрних сходах талановитих та професійних кадрів.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління пов'язана з таким принципами, як принцип системності та виступає її частиною, принципу цілісності, адже розвиток відбувається постійно та цілеспрямовано, а також принципу цілеспрямованості.

Принцип системності, що полягає у розгляді системи з точки зору внутрішньої єдності, відокремлено від навколишнього середовища. Тобто потрібно чітко визначити межі системи, відділивши її від оточення. Це стосується і системи публічного управління. При її розгляді також потрібно визначити ту сукупність органів, які до неї входять. І відділити цю систему від оточення, яке впливає, але у систему публічного управління не входить [1].

Принцип цілісності, що передбачає розгляд системи як цілісності, що не зводиться до сукупності елементів і зв'язків. Отже, для управління великими сферами суспільства, вирішення масштабних державних проблем необхідно системно об'єднувати зусилля багатьох державних органів, які поодиноці з відповідними завданнями впоратися не можуть [1].

Принцип цілеспрямованості, згідно з яким функціонування та розвиток системи підпорядкованій досягненню певної мети [2, с. 41; 2].

Міра витрат та міра використання в оптимальному розвитку людського потенціалу системи публічного управління повинні мати раціональне співвідношення, зокрема існує ряд проблем:

1. Знижується дієвість витрат на процес формування та розвитку людського потенціалу системи публічного управління;

2. Виникають проблеми раціонального використання;

3. Як наслідок попередніх проблем, виникає рівень песимізму серед службовців у зв'язку зі зниженням можливостей самореалізації власного потенціалу та можливостей кар'єрного розвитку.

Крім того, оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління передбачає здійснення оптимальності оцінювання діяльності службовця за наступним алгоритмом:

- проектування;
- реалізація;
- власне оцінювання [8, с. 181] (рис. 1).

Етапи діяльності службовця	Аналітичні процеси	Конструктивні процеси
Проектування	- орієнтація в управлінській ситуації - можливості проведення її діагностування - готовність діяти у цій ситуації	- постановка завдань - визначення методів її вирішення
Реалізація	- отримання оперативної інформації - здійснення аналізу з урахуванням інформації - визначення наслідків власних дій	- організація діяльності з вирішення певного завдання - оперативна регуляція діяльності - проведення комунікаційних заходів в межах вирішення ситуації
Оцінювання	- аналіз отриманих результатів - аналіз можливих альтернативних рішень	- визначення подальших дій реагування на завдання - корегування попередніх дій

Рис. 1. Алгоритм оптимальності оцінювання діяльності службовця [7-9].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що оптимальний вибір моделі розвитку людського потенціалу системи публічного управління може виглядати наступним чином:

- діагноз ситуації, виявлення цілей, проблем та шляхів їх подолання;
- характеристика ситуації та факторів, які впливають на прийняття рішень;
- розробка альтернатив та аналіз можливих наслідків;
- вибір найкращої альтернативи;
- реалізація окресленого плану реалізації ро-

звитку людського потенціалу системи публічного управління;

- оцінювання результатів діяльності моделі розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Власне, їх можна вважати алгоритмом державно-управлінського рішення у разі вибору конкретної оптимальної моделі розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Схематично оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління можна зобразити наступним чином (Рис. 2).

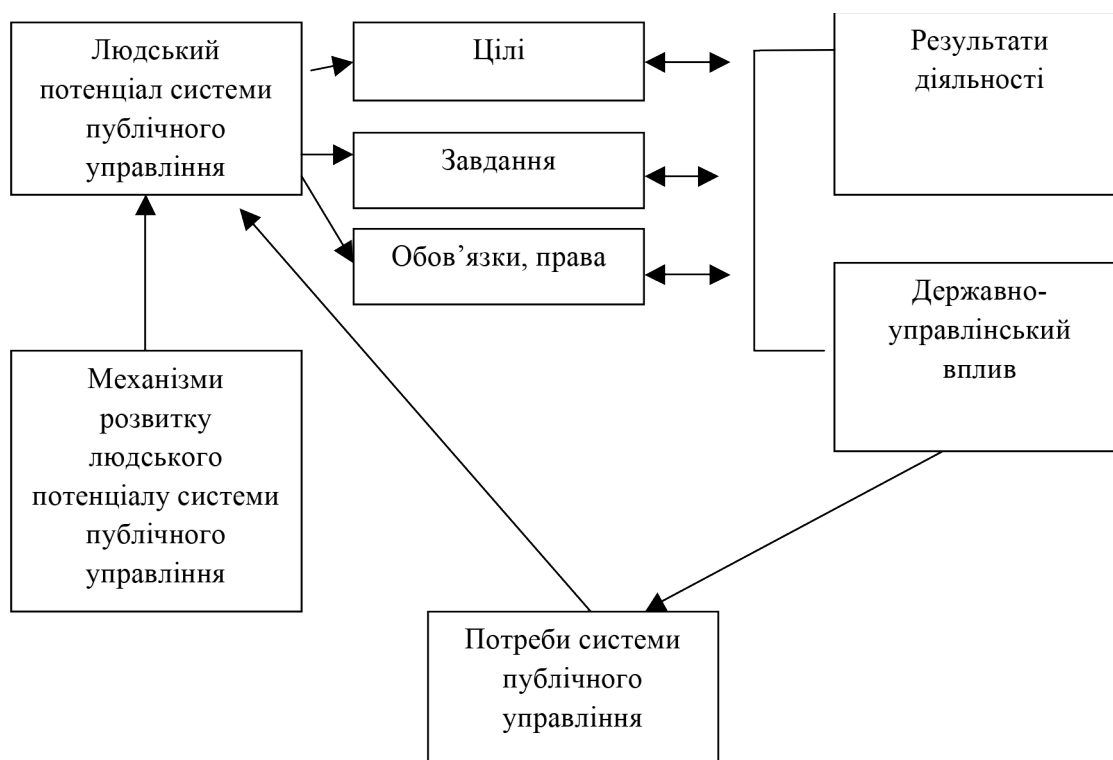


Рис. 2. Модель оптимальності розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Якщо характеризувати вище наведену схему, то можна зазначити, що система публічного управління формує оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління через державно-управлінський вплив та результати діяльності. Система публічного управління формує певний запит на результати діяльності людського потенціалу. Водночас, людський потенціал системи знаходиться під постійною дією механізмів розвитку та формує свою систему запитів: цілі, завдання, обов'язки, права. Вся ця система складається з певних потреб та викликів, водночас, не враховує зовнішній вплив.

Якщо брати також зовнішній вплив на систему оптимальності розвитку людського потенціалу, то

виникають ще потреби глобалізаційного суспільства, євро інтеграційних факторів, а також невизначеності (якщо є фактор «х»).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

У статті обґрунтовані підходи до проблеми оптимальності, у тому числі визначені такі підходи: гомеостатичний, ймовірний, ціле раціональний. На думку автора, оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління полягає у приведенні усіх елементів людського потенціалу в динамічну кількісно-якісну відповідність потребам системи публічного управління.

Автором сформована модель оптимальності розвитку людського потенціалу системи публіч-

ного управління, до складових елементів якої належать: людський потенціал системи публічного управління, цілі, завдання, обов'язки, результати діяльності, державно-управлінський вплив, потреби системи публічного управління.

У перспективі подальших розвідок передбачається визначити сучасну модель розвитку людських ресурсів системи публічного управління, окреслити її основні елементи, визначити принципи та методи формування моделі тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – Київ: ВПЦ АМУ, 2010. – 260 с.
2. Бакуменко В. Д. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – Київ, 2011. – 116 с.
3. Виноградський М. Д. Менеджмент в організації : навч. посіб. для студ. екон. спец. вузів / М. Д. Виноградський, А. М. Виноградська, О. М. Шканова. – Київ : Кондор, 2002. – 654 с.
4. Охотский Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: Учебно-методический комплекс / Е. В. Охотский. – М.: Экономика, 2011. – 702 с.
5. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика : проблемы развития теория и практики / А. И. Турчинов. – М.: Изд-во «Флинта», 1998. – 271 с.
6. Управление персоналом: учебник / общ. ред. А. И. Турчинов. – М.: Изд-во «РАГС», 2002. – 488 с.
7. Вильямс Р. Управление деятельностью служащих / Р. Вильямс. – СПб.: Питер, 2003. – 302 с.
8. Шаталова Н. И. Трудовой потенциал работника / Н. И. Шаталова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 399 с.

REFERENCES

1. Bakumenko, V.D. (2010) *Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni : Navchalnyi posibnyk. Ch. 1. Teoretyko-metodolohichni zasady* [Decision Making in Public Administration: A Manual. P. 1. Theoretical and methodological principles]. Kyiv: VPTs AMU.
2. Bakumenko, V.D. & Kravchenko, S.O. (2011) *Metodolohiia systemnykh doslidzhen v derzhavnomu upravlinni : navchalnyi posibnyk* [Methodology of systematic research in public administration: a manual]. Kyiv.
3. Vynohradskiy, M.D. (2002) *Menedzhment v orhanizatsii : navch. posib. dlia stud. ekon. spets. vuziv* [Management in the organization: a manual for students of economic specialties of high schools]. Kyiv: Kondor.
4. Ohotskiy, E.V. (2011) *Gosudarstvenniy sluzhaschiy: status, professiya, pryzvanie: Uchebno-metodicheskiy kompleks* [State employee: status, profession, vocation: Educational and methodical complex]. Moscow: Ekonomika.
5. Turchinov, A.I. (1998) *Professionalizatsiya i kadrovaya politika : problemy razvitiya teoriya i praktiki* [Professionalization and personnel policy: development problems theory and practice]. Moscow: Izd-vo «Flinta».
6. *Upravlenie personalom: uchebnyk* [Human resource management: a textbook] (2002) Ed. A.I. Turchinov, Moscow: Izd-vo «RAGS».
7. Vilyams, R. (2003) *Upravlenie deyatel'nostyu sluzhaschih* [Management of employees]. Saint-Petersburg: Piter.
8. Shatalova, N.I. (2003) *Trudovoy potentsial rabotnika* [Employee's labor potential]. Moscow: YuNITI-DANA.

Слоньовський Михайло Васильович

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2.

Slonovskyi Mykhailo V.

Post-graduate student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya St., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: pkoi@ukr.net

Цитування: Слоньовський М. В. Оптимальність розвитку людського потенціалу системи публічного управління / М. В. Слоньовський // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 64-69.

Citation: **Slonovskyi, M.V.** (2018). Optymalnist rozvytku liudskoho potentsialu systemy publichnoho upravlinnia [Optimal development of human potential of the public administration system]. *Public administration aspects, 6 (4)*, 64-69.

Стаття надійшла / Article arrived: 11.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 19.05.2018